

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 012.379/2021-2 [Apenso: TC 013.146/2021-1]

Natureza(s): Representação

Órgãos/Entidades: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; Ministério da Educação

Representação legal: Francisco Aldairton Ribeiro Carvalho Junior (16.045/OAB-CE) e José Vanderlei Marques Veras (22.795/OAB-CE), representando Sind. dos Serv Pub Lotados Na Sec. Educação-ce e Nas Secret. Educ e Cultura dos Municípios do Ceará.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FUNDO DE MANUNTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 7º DA LEI 14.057/2020. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO. JULGAMENTO DE MÉRITO. CONSIDERAR PROCEDENTE. INOVAÇÃO LEGISLATIVA TRAZIDA PELA EC 114/2021. SUPERVENIÊNCIAS DE OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DE REPASSE DE 60% DOS PRECATÓRIOS AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. FIRMAR ENTENDIMENTOS. IRRETROATIVIDADE DA EC 114/2021. DETERMINAÇÃO E CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução de peça 187, que contou com a anuência parcial do corpo diretivo da SecexEducação:

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação formulada por Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão (peça 1), com pedido de medida cautelar, inaudita altera pars, acerca de irregularidades que possam ocorrer na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), diante da promulgação, no dia 26 de março de 2021, do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que dispõe que pelo menos 60% dos valores recebidos por ente público a título de precatórios do Fundef devem ser destinados aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, na forma de abono.*

HISTÓRICO

2. *Os recursos dos precatórios Fundef decorrem do reconhecimento, pela via judicial, de erro na metodologia utilizada pela União para fixação do Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), conforme estabelecia o art. 6º da Lei 9.424/1996 (lei que instituiu o Fundef).*

3. *Para os estados e municípios cujas receitas não eram suficientes para se alcançar o VMAA, cabia à União complementar o aporte de recursos a fim de se manter um padrão mínimo de gasto por aluno nacionalmente.*

4. *A incidência de erro na metodologia de cálculo do VMAA resultou no reconhecimento judicial de que era devida complementação da União a maior do que foi efetivamente aportada nos anos de 1998 a 2006, surgindo, assim, a questão atinente à aplicação dos valores dos precatórios*

do Fundef. Cabe registrar que o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei 11.494/2007.

5. O Tribunal de Contas da União firmou jurisprudência consolidada sobre o tema, de cujos principais pontos se extrai que os recursos oriundos dos precatórios do Fundef:

a) são de competência fiscalizatória do TCU concorrentemente com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais (item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017 c/c item 9.2.1.1 do Acórdão 1962/2017, ambos do Plenário);

b) devem ter utilização exclusiva em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, consoante previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT, sendo que a utilização em finalidade diversa enseja a necessidade de recomposição da conta específica dos recursos dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de TCE (itens 9.2.2.2, 9.2.3 e 9.4.2 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário);

c) a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, segundo o qual pelo menos 60% dos recursos anuais totais do Fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário); e

d) não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação (item 9.2.1 do 2866/2018-TCU-Plenário). (grifou-se)

6. A presente representação, por sua vez, decorreu da publicação da Lei 14.057/2020, concernente a procedimentos para a realização de acordos para pagamento dos precatórios na Justiça Federal e para o término de litígios contra a Fazenda Pública e suas autarquias, mais precisamente do parágrafo único do art. 7º da lei, promulgado em 26/3/2021, que dispõe que, com relação aos precatórios do Fundef, o ente público credor deve destinar aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, na forma de abono, pelo menos 60% dos valores recebidos, nos termos a seguir transcritos:

Lei 14.057/2020

(...)

Art. 7º Os acordos a que se refere esta Lei contemplam também os precatórios oriundos de demanda judicial que tenha tido como objeto a cobrança de repasses referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, a que se referia a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. Os repasses de que trata o caput deste artigo deverão obedecer à destinação originária, inclusive para fins de garantir pelo menos 60% (sessenta por cento) do seu montante para os profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, sem que haja incorporação à remuneração dos referidos servidores.

7. Ao ressaltarem que esse novo comando legal (parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020) configura mudança radical no cenário retratado, sobretudo com relação ao entendimento de ausência da subvinculação da fração mínima de 60% dos recursos dos precatórios do então Fundef ao pagamento de professores, os representantes ponderam a necessidade de regulamentação do dispositivo legal para que este possa produzir efeitos, consoante disposto no art. 4º da própria Lei 14.057/2020.

8. *Apontam que existem aspectos importantes referentes à aplicação do comando que precisam ser esclarecidos e detalhados, mediante regulamentação, a exemplo das seguintes: i) quem são os efetivos beneficiários do abono – servidores da época ou atuais; (ii) como realizar a identificação de beneficiários, nos casos em que os municípios não tenham em seus arquivos a relação de servidores de gestões passadas; (iii) como deve ser realizado o pagamento do abono – em parcelas ou de uma única vez; (iv) como devem se portar os entes que já utilizaram, parcial ou totalmente, os recursos dos precatórios seguindo as orientações do TCU até o momento; (v) como garantir a lisura do pagamento do abono, evitando que profissionais que não estavam em sala de aula percebam a verba indenizatória; (vi) como o TCU pretende controlar e fiscalizar o referido pagamento, a fim de evitar fraudes e desvios de finalidade; (vii) quem já recebeu abono pago pelo Estado/Município, quando o governo federal deixou de repassar os valores, receberá novamente; (viii) os Estados/Municípios podem gastar os 40% recebidos a título de precatórios do Fundef na finalidade específica.*

9. *Assim, seria imprescindível que o TCU, diante do novo cenário legal, exerça sua jurisdição sobre as questões ora apresentadas e também oriente o Poder Executivo quanto à regulamentação futura da norma.*

10. *Os representantes destacam também a necessidade de que o referido normativo opere efeitos ex nunc, significando que somente pode incidir sobre recursos de precatórios do Fundef que ainda estejam depositados na conta específica do ente federativo ou que venham a ser por eles recebidos, não atingindo, portanto, valores que já foram utilizados pelos entes em consonância com os entendimentos do TCU e do STF. Tal condição seria indispensável para a preservação da segurança jurídica das situações já consolidadas, evitando-se, com isso, excesso de litígios judiciais e extrajudiciais, em prejuízo da educação pública brasileira.*

11. *Por fim, os representantes entendem que o TCU deve desenvolver ou determinar que o FNDE desenvolva mecanismo ou sistema de controle a fim de garantir a regular fiscalização da distribuição desses pagamentos em forma de abono, que envolvem profissionais da ativa, aposentados e pensionistas, no qual constem, para cada um dos beneficiários, informações como ente de vinculação do servidor, nome, CPF, situação (ativo, aposentado ou pensionista), período de vinculação com o ente, entre outras. Destacam que “somente um sistema uniforme, cujo banco de dados possa ser objeto de verificação pelos órgãos de controle, por meio do cruzamento de dados de todos os profissionais e de outras trilhas de auditoria, poderá evitar a ocorrência de fraudes, duplicidade, ou desvios para pessoas diversas de profissionais do magistério, nos pagamentos em epígrafe”.*

12. *De modo a resguardar a devida aplicação dos recursos públicos em referência, os representantes pleitearam a expedição de providência cautelar inaudita altera pars, para que fosse determinada a suspensão dos pagamentos a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, inclusive de abono, até que este TCU decida sobre as questões suscitadas no presente feito.*

13. *Requereram, ainda, entre outras providências, que seja determinado ao Ministério da Educação/FNDE ou outro órgão federal competente que proceda à necessária regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, contemplando-se tais questões.*

14. *Na instrução à peça 8, que avaliou, preliminarmente, a providência cautelar requerida, considerou-se devidamente configurados os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora para a adoção da medida, motivo pelo qual se propôs, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, e diante da ausência do periculum in mora ao reverso, a expedição de determinação aos entes beneficiários de valores provenientes de precatórios do Fundef para que não usassem tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros*

servidores públicos, a qualquer título, inclusive de abono, até que este Tribunal decida sobre o mérito deste feito.

15. *Em complemento, foi proposta, entre outras providências, a oitiva da Casa Civil da Presidência da República, da Advocacia Geral da União (AGU), do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para manifestação acerca dos elementos constantes desta representação, mais precisamente sobre as medidas adotadas e os prazos previstos, no âmbito de cada uma daquelas instâncias, para a efetiva regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, nos termos previstos no art. 4º da mesma lei.*

16. *Tal encaminhamento foi acolhido, na forma do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio do qual o Tribunal, ao conhecer da representação, adotou as medidas propostas, com destaque para as concernentes à suspensão cautelar dos pagamentos e à oitiva de órgãos do executivo federal.*

EXAME TÉCNICO

17. *Em cumprimento ao Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, foi promovida a oitiva da Casa Civil da Presidência da República Casa Civil (Ofício 25266/2021-Seproc, de 18/5/2021), da AGU (Ofício 25267/2021-Secomp-4, de 17/5/2021), do MEC (Ofício 25265/2021-Seproc, de 18/5/2021) e do FNDE (Ofício 25264/2021-Secomp-4, de 17/5/2021), para manifestação acerca dos elementos constantes desta representação, mais precisamente sobre as medidas adotadas e os prazos previstos, no âmbito de cada uma daquelas instâncias, para a efetiva regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, nos termos previstos no art. 4º da mesma lei.*

18. *Em resposta, foram apresentadas as informações e esclarecimentos constantes das peças 101-102 (FNDE), 107 (MEC), 106 (AGU) e 130-138 e 145-147 (Casa Civil da Presidência da República).*

I. Alegações e esclarecimentos

19. *Conquanto cada um dos órgãos notificados tenha apresentado resposta em separado, os elementos e posicionamentos contidos na documentação juntada encontram-se consolidados na resposta da Casa Civil, às peças 130-138 e 145-147, particularmente na Nota Informativa 8/2021/AS/SASOC/SAG, produzida pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (peça 132) e, complementarmente, na Nota SAJ 6/2021/CGAI/SAAINST/SAJ/SG/PR, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (peça 147).*

20. *Em resumo, na Nota Informativa 8/2021/AS/SASOC/SAG (peça 132), a Casa Civil afirma, fundada em parecer do FNDE (Ofício 14368/2021/Copef/Cgfse/Digef-FNDE, peça 136), que, uma vez que os recursos do Fundef - à semelhança do que ocorre com o atual Fundeb - “pertenciam”, por força de vinculação constitucional, aos entes governamentais beneficiários de sua distribuição, sua aplicação deve dar-se, no âmbito das ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo o juízo discricionário dos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que respeitadas a vinculação prevista no art. 212 da Constituição Federal e as normas infraconstitucionais afetas à matéria.*

21. *Anota que, tanto a Lei 9.424/1996, que regulamentava o extinto Fundef, quanto a Lei 11.494/2007, que regulamentava o antigo Fundeb, e, hodiernamente, a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, apenas fixam percentuais específicos de subvinculação aos profissionais do magistério, sem adentrar pormenores relacionados à aplicação dos recursos, quer seja por força da autonomia dos entes federados no que alcança a educação básica, nos termos do art. 211 da Constituição Federal, quer seja em virtude das especificidades das normas educacionais no âmbito dos entes federados e das necessidades específicas de cada localidade, em matéria educacional.*

22. Desse modo, e em consonância com o defendido pelo FNDE, a Casa Civil alega que, por ser a aplicação de valores de precatórios do Fundef pelos entes federados beneficiados matéria que alcança o pacto federativo e o regime de colaboração envolvidos no processo, não caberia à União regulamentar aspectos que tangenciam tratativas da gestão local, tais como piso salarial, valorização das carreiras dos trabalhadores da educação, em especial, do magistério, prioridade de aplicação, ou quaisquer outros fatores, em que o ente subnacional é o legitimado a atuar.

23. A nota da Casa Civil faz referência ainda a parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Parecer 00452/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, peça 138), que aponta que os eventuais pagamentos de abonos, no caso do Fundeb, sempre foram definidos no âmbito da administração local (Estadual ou Municipal), que estabeleciam o período, o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros que oferecessem, de forma clara e objetiva, os critérios a serem observados, os quais deveriam constar de instrumento legal que contivesse as regras de concessão, garantindo a transparência e a legalidade do procedimento.

24. O referido parecer lembra que os governos estaduais e municipais apresentam a comprovação da utilização dos recursos do Fundeb mensalmente ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, criado por lei local; bimestralmente ao respectivo Poder Executivo; e, anualmente, ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual/Municipal), de acordo com instruções deste TCU, que poderia adotar mecanismos de verificação com periodicidades diferentes (bimestrais, semestrais, etc). E que, desse modo, a regra geral do sistema sempre foi a de que a verba repassada deveria ser gerida, empregada e fiscalizada em âmbito local, o que não impede uma atuação suplementar quando há recursos federais na composição do Fundo, que poderia ensejar a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Também não impede a expedição de orientações gerais pelo MEC e pelo FNDE no fito de garantir a aplicação nos moldes previstos em lei.

25. À luz desses pareceres, a nota da Casa Civil ratifica o entendimento de que não cabe à União regulamentar o disposto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020.

26. Posteriormente, foi trazida a Nota SAJ 6/2021/CGAI/SAAINST/SAJ/SG/PR, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (peça 147), que menciona a existência de posicionamento da AGU, obtido em reunião convocada pela Casa Civil para tratamento do assunto, segundo o qual a regulamentação referida no art. 4º da Lei 14.057/2020, no que concerne às suas competências quanto aos acordos judiciais e extrajudiciais, já consta da Lei 9.469/1997 e do Decreto 10.201/2020.

27. Assim, ao ressaltar terem sido desconsiderados, na análise efetuada, argumentos quanto à constitucionalidade ou não do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que já é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6885, promovida pela Procuradoria-Geral da República, e que o parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 de fato supera o entendimento deste TCU de que os valores referentes à complementação do Fundef efetuada pela União, objeto de cobrança judicial, não deveriam observar a subvinculação de 60% dos valores para custeio dos profissionais do magistério do ente credor, o parecer ratifica a tese da autonomia dos entes federativos para definição dos critérios para a destinação desses recursos, abrangendo as questões levantadas pelos autores da representação como pendentes e passíveis de regulamentação, as quais devem ser resolvidas no âmbito do poder normativo dos entes credores dos valores advindos dos precatórios referidos no art. 7º da Lei 14.057/2020.

II. Análise

II.1. Considerações gerais sobre a utilização dos valores dos precatórios do Fundef

28. A convicção deste Tribunal de que os valores provenientes dos precatórios do Fundef devem ter utilização exclusiva em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do

ensino, conforme assentado no item 9.2.2.2 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, foi ratificada pelas instâncias judiciais superiores, com destaque para o Supremo Tribunal Federal, que, ao reconhecer, no julgamento de distintas ações cíveis originárias, o dever da União de suplementar os repasses originalmente efetuados ao Fundef, determinou, ainda, que os valores devidos sejam destinados pelo ente credor em ações dessa natureza, observando-se, desse modo, a vinculação constitucional dos recursos (ACO 648/BA; ACO 660/AM; ACO 669/SE; ACO 658/PE e ACO 700/RN). Ou seja, ainda que tais valores da União sejam repassados por meio de precatório, proveniente do Tesouro Nacional, a natureza de sua despesa permanece vinculada ao Fundef, cuja aplicação deve ser exclusiva no ensino, por força da Constituição Federal e lei específica.

29. *Da mesma forma, vem sendo confirmado nas instâncias judiciais superiores o entendimento de que, na destinação dessas quantias extraordinárias, resta afastada a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 (pelo menos 60% dos recursos anuais totais do Fundeb para remuneração de profissionais em efetivo exercício no magistério) e o de que tais valores não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação, conforme consolidado nos Acórdãos 1962/2017-TCU-Plenário e 2866/2018-TCU-Plenário.*

30. *Nessa linha, tem-se o MS 35.675/DF, do Supremo Tribunal Federal, no qual o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, ao indeferir pedido liminar contra o referido Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, destacou que o art. 22 da Lei 11.494/2007 faz expressa menção de que os 60% devem ser utilizados “para o pagamento da ‘remuneração dos professores no magistério’, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria”.*

31. *Em outra oportunidade, no julgamento do RE 1.245.881/AL pelo STF, o Ministro Gilmar Mendes, reportando-se à ACO 648, negou seguimento a recurso extraordinário interposto contra acórdão do TRF da 5ª Região que rejeitara, por ausência de previsão legal, pretensão de repasse ou rateio de 60% por cento das verbas do Fundef para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (DJe 1º/7/2020).*

32. *Veja-se ainda que, recentemente, a ADPF 528, cujo julgamento veio ser retirado do plenário virtual, já computava dois votos confirmando a adequação constitucional dessa jurisprudência do TCU.*

33. *Pode-se dizer que o fundamento dessa posição está consubstanciado no seguinte trecho de parecer do FNDE (TC Processo 005.506/2017-4, peça 13):*

21. Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados.

22. Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m.j., à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à “remuneração” dos profissionais do magistério.

34. *Fato é que, nos exatos termos do artigo 22 da Lei 11.494/2007, a finalidade da subvinculação é direcionar recursos, de forma sustentável e regular, para a criação e implementação de planos de carreira e cumprimento do piso salarial do magistério, estimulando o ingresso e a permanência na carreira, objetivos, aliás, previstos no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014). Nessa linha, a realização de pagamento extraordinário e eventual, de uma só vez, de vultosas quantias, aos profissionais do ensino, não representaria valorização abrangente e continuada da categoria, mas apenas momentâneo favorecimento pessoal, desvinculado dos objetivos da legislação, com desrespeito aos pressupostos constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade. A própria valorização do magistério não é fim em si mesmo, mas meio de se alcançar melhores níveis educacionais (ver voto condutor do Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

35. *Vale lembrar ainda que, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que especificam as despesas a serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, não consta a possibilidade de pagamento de parcelas não remuneratórias a profissionais ativos, inativos e pensionistas. Em sentido contrário, a lei expressamente dispõe que as despesas com pessoal e demais profissionais da educação cabíveis são as concernentes a remuneração e aperfeiçoamento (art. 70, I) e que não constituirão despesa dessa natureza as realizadas com tais profissionais quando em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 71, VI).*

36. *De outra parte, existem decisões do Supremo Tribunal Federal reconhecendo que despesas com profissionais inativos da educação não podem ser consideradas como em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (ADI 5691, 16/10/2020; ADI 5719, de 8/9/2020; e ACO 2799-Agr, de 23/4/2020), por afronta ao art. 212, caput, da Constituição Federal.*

37. *A regra recentemente inserida no § 7º do art. 212 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 108/2020 (replicada no art. 29, inciso II, da Lei 14.113/2020, regulamentadora do “novo” Fundeb), que proíbe, expressamente, dispêndios de manutenção e desenvolvimento do ensino com aposentadorias e pensões, só veio ratificar a concepção de que o pagamento de vantagens a inativos e pensionistas, assim como, por analogia, a servidores ativos sem natureza remuneratória (vencimentos e gratificações) ou indenizatória relacionada ao exercício da atividade (moradia, alimentação), não servem à concretização do direito social à educação e das finalidades constitucionais de manutenção e desenvolvimento do ensino estatuidos nos arts. 6º e 212, caput, da CF e no art. 60, caput, do ADCT, também com redação da EC 14/1996.*

38. *A compreensão que se pode inferir das posições de todas essas instâncias, portanto, é que o comando do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, ao destinar valores dos precatórios do Fundef a um determinado grupo de profissionais, sem vinculação com remuneração ou aperfeiçoamento, não trará influência positiva ou aprimoramento na educação básica pretendidos com a utilização desses recursos, nos termos constitucionalmente estabelecidos no art. 212, caput, da CF e no art. 60, caput, do ADCT.*

39. *De todo modo, conquanto tal conclusão caminhe para a inconstitucionalidade do comando legal, a discussão dessa questão não será objeto desta análise, eis que, como se sabe, o controle de constitucionalidade concentrado da referida lei somente pode ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por força do art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, condição destacada pelo Ministro Benjamin Zymler na Declaração de Voto que apresentou no julgamento do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, proferido por ocasião de apreciação de medida cautelar concedida nestes autos (peça 24).*

40. *Por sinal, vale dizer que o parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 já é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6885, impetrada pela Procuradoria-Geral da*

República, a qual se encontra na fase de colhimento de informações para exame de pedido cautelar. Na referida ação, a PGR reclama que, entre outros dispositivos constitucionais, a referida norma afronta os arts. 6º e 212, caput e § 7º, da CF/1988, uma vez que o benefício concedido não se traduz em valorização à carreira do magistério e nem garante qualquer investimento efetivo em serviços educacionais, configurando apenas vantagem financeira aos servidores ativos, inativos e pensionistas, e o art. 5º, LIV, da CF/1988, pelo fato de o comando legal questionado não ser medida adequada ao fim pretendido pelas ações direcionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e à concretização do direito à educação.

41. Seja como for, na ausência de uma declaração formal de inconstitucionalidade por parte do órgão legitimado, há de se respeitar a convicção do Parlamento, de cuja força seria possível até mesmo deduzir, contra todas as evidências lógicas, que o abono autorizado pela norma se justifica por melhorar as condições da educação básica nos Estados e municípios mais pobres, que são os maiores beneficiários, de regra, dos valores dos precatórios do Fundef. Seria, portanto, uma opção do legislador para fins de alcance dos propósitos constitucionais aos quais estão vinculados os valores dos precatórios do Fundef, cuja eficácia somente poderia ser contraposta por ato de mesma magnitude legal.

42. Concretamente, o que se depreende dos discursos realizados na sessão das Casas do Congresso que examinou e derrubou o Veto Presidencial ao dispositivo legal em questão é justamente a vontade precípua do Legislador em justificar a concessão do abono como forma de se “fazer justiça” aos professores ou “reconhecer-lhes direitos”, que “teriam sido lesados pela conduta da União, que deixou de fazer o repasse no valor adequado” (peça 179). Tal condição vem ilustrada pelo discurso em Plenário, na referida sessão, do Relator da matéria no Senado Federal, Senador Rodrigo Cunha, segundo o qual “essa lei, de fato, traz o reconhecimento de um direito já conquistado pelos professores” (peça 179, p. 6).

43. E, de fato, pode-se dizer que, do ponto de vista jurídico, caso superada a questão de constitucionalidade submetida ao juízo do STF, a consequência direta da autorização de pagamento de abono promovida no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 é o surgimento do direito, de titularidade de um grupo de profissionais do magistério, ao recebimento de parte dos valores alcançados pelos entes municipais e estaduais a título de precatórios do Fundef.

II.2. Regulamentação do comando legal

44. O art. 4º da Lei 14.057/2020 dispõe que “ato do Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive com relação à competência do Advogado-Geral da União para assinar os acordos firmados, diretamente ou por delegação”.

45. Segundo informado pela Casa Civil (peça 147), a AGU entende que, no que concerne às suas competências relativas aos acordos judiciais e extrajudiciais, a regulamentação prevista na lei já consta da Lei 9.469/1997 e do Decreto 10.201/2020. Tal informação vem também na resposta da própria AGU (peça 106), na qual foi destacado que a competência do Advogado-Geral da União para a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais já se encontra consagrada no art. 1º da Lei 9.469/1997 e que o § 4º do art. 1º e o art. 2º dessa lei está formalmente regulamentado pelo Decreto 10.201/2020.

46. Quanto ao parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, a AGU, nos termos do parecer à peça 138, considera que a ausência de determinação específica para regulamentação desse dispositivo no art. 4º da lei, condição que, frise-se, ganha relevância ante a excepcionalidade da matéria em relação ao restante da norma, sugere que o comando seria exaustivo, limitando-se a garantir a destinação de 60% dos valores recebidos aos professores do magistério, sem indicação de necessidade de detalhamento por parte do Poder Executivo Federal ou imposição de outras obrigações pelo Congresso Nacional.

47. *As demais respostas trazidas, como se viu, também são no sentido de que não seria atribuição da União regulamentar o parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que trata de recursos que, à semelhança do que ocorre com o Fundeb, “pertenciam”, por força de vinculação constitucional, aos entes governamentais beneficiários de sua distribuição, e cuja aplicação deve ocorrer no âmbito das ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino segundo o juízo discricionário dos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que respeitadas a vinculação prevista no art. 212 da Constituição Federal e as normas infraconstitucionais afetas à matéria, inclusive o estabelecido no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020.*

48. *Embora se concorde, no geral, com a tese defendida pela Casa Civil e demais órgãos do Poder Executivo chamados a se manifestar, há ressalvas a se fazer aos fundamentos que levaram à conclusão de que não cabe à União a regulamentação do disposto no comando legal.*

49. *De pronto, é preciso lembrar que, diferentemente dos recursos que, de regra, compõem o Fundeb, provenientes de fontes de origem municipal, estadual e, em algumas situações, federal, os valores dos precatórios do Fundef correspondem exclusivamente à parcela de complementação federal, circunstância que, como se sabe, atrai a competência fiscalizatória do TCU, ainda que concorrentemente com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, conforme decidido no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017 c/c item 9.2.1.1 do Acórdão 1962/2017, ambos do Plenário.*

50. *Recentemente, no julgamento da já referida ADPF 528, na qual se questiona justamente o afastamento, por parte deste TCU, da subvinculação do mínimo de 60% dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento de profissionais do magistério, e que veio a ser retirada do plenário virtual quando já haviam sido proferidos dois votos, o Ministro Ricardo Lewandowski, cujo voto foi favorável à posição do TCU, destacou que “dúvidas não há, portanto, de que os recursos destinados à complementação do Fundo - quando o montante investido pelos Estados e pelo Distrito Federal não é suficiente para atingir o mínimo por aluno definido nacionalmente -, são de titularidade da União” (peça 180).*

51. *Essa caracterização da origem federal tem sido importante na fiscalização da aplicação dos valores dos precatórios do Fundef, como nas situações em que se depara com pagamentos, na forma de rateio ou abono, a profissionais da educação, considerados irregulares por este Tribunal, nas quais se tem buscado o ressarcimento das quantias à conta específica ou do próprio Fundeb local.*

52. *Isso porque tais pagamentos têm sido amparados em leis municipais, a exemplo da Lei 957/2019, promulgada pelo Município de Tuntum/MA (peça 181), e, no entanto, consoante consignado no despacho cautelar expedido no âmbito do TC 026.498/2020-0, referendado no Acórdão 55/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), a regulamentação da destinação dos valores em questão, considerada a sua origem federal e o impacto em diversos entes federativos, somente poderia ser feita mediante lei federal, como é o caso da própria Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.*

53. *Ou seja, conquanto não esteja entre as atribuições do TCU questionar a validade dessas leis municipais, a existência de tais regramentos locais não descaracteriza a irregularidade na aplicação dos recursos, ante a natureza federal desses, valendo trazer, quanto a isso, a ementa da Nota Técnica RCGP/MA 01/2019, de 22/10/2019, expedida pela Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão, na qual consta a “impossibilidade de o assunto [destinação dos valores dos precatórios do Fundef] ser objeto de legislação municipal”, por “ofensa a princípios constitucionais” (peça 182).*

54. *Feita essa ressalva à tese de que os valores dos precatórios do Fundef “pertenceriam” aos entes credores, há de se reconhecer que o parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, caso seja declarado constitucional pelo STF, vem corrigir o vício de competência apontado pelo*

Tribunal - e pela Rede de Controle -, ao autorizar ou impor, a depender do ponto de vista, na esfera federal, o pagamento do abono a profissionais do magistério com recursos dos precatórios do Fundef.

55. *E, uma vez superada essa questão, deve se reconhecer também, com relação à necessidade de regulamentação da matéria, que a instituição de leis locais, agora legitimadas pelo ordenamento federal, portadoras da virtude de possibilitar discussão pública prévia com envolvimento da comunidade política e sindical e do controle local, e, ainda, do Ministério Público e dos próprios interessados possuidores do direito conferido pelo comando legal, exsurge como uma forma operacional e juridicamente adequada de solução das questões suscitadas nesta representação relacionadas a tais pagamentos e de atendimento às demais exigências legais atinentes à consecução do gasto público.*

56. *Nas respostas trazidas à oitiva, a Casa Civil aponta, com razão, que as leis federais infraconstitucionais que regulamentaram o Fundef (Lei 9.424/1996), o Fundeb (Lei 11.494/2007) e o “novo” Fundeb (Lei 14.113/2020), às quais estaria se juntando o parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 relativamente aos valores dos precatórios do Fundef, ao fixarem os percentuais de subvinculação a pagamentos de profissionais do magistério, não trazem pormenores atinentes à realização dessas despesas.*

57. *Tanto assim que, nos respectivos manuais de orientação desses fundos, elaborados pelo FNDE, os esclarecimentos relacionados a tais pagamentos restringem-se a informações sobre quais despesas estariam enquadradas como de remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério, indagações que, na prática, são as passíveis de ocorrer na utilização dos valores dos fundos com pessoal para fins de cumprimento da subvinculação, evidenciando a discricionariedade de que dispõe o ente na gestão do Fundo (ver Manual de Orientação do Fundef, de maio de 2004, obtido na página eletrônica do FNDE - peça 183).*

58. *Conforme anotado pelo FNDE à peça 136, tal lógica sempre teve relação com a autonomia dos entes federados no que concerne à educação básica, inerente às especificidades das normas educacionais e necessidades específicas de cada localidade, em matéria educacional.*

59. *Veja-se ainda que, conforme destacado pela Casa Civil (peça 138), os eventuais pagamentos de abonos feitos com recursos dos fundos sempre foram definidos no âmbito da administração local, mediante instrumentos legais específicos, nos quais são estabelecidos os critérios a serem observados na concessão dos valores.*

60. *Todos esses elementos, sem dúvida, corroboram o entendimento de que o pagamento do abono previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, ao seguir a regra geral de gestão descentralizada de recursos adotada para o Fundef e o Fundeb, pode ser regulamentado no âmbito dos entes beneficiários dos valores dos precatórios do Fundef, desde que observados os limites estipulados para o dispositivo legal.*

61. *Com efeito, não se vislumbra, dentre os dilemas levantados pelos representantes diretamente relacionados à execução dos pagamentos, algum que demande tratamento específico por parte da União ou que não possa ser resolvido no âmbito da administração local, estadual ou municipal, mediante lei específica garantidora da transparência, publicidade e conformidade dos pagamentos.*

62. *Senão vejamos: fundamento legal; fonte de recursos; montante global a ser pago; beneficiários dos pagamentos; critérios e forma de cálculo do benefício; forma de pagamento; documentos de identificação do beneficiário e, quando for o caso, forma de comprovação do exercício de atividade e de recebimento de remuneração no período abrangido na lei; possíveis planilhas a serem preenchidas com informações da remuneração do beneficiário no período e requisitos para sua validade; e, ainda, eventual condicionamento do pagamento do abono a*

circunstância ou situação especial. Todos esses elementos, entre outros parâmetros e informações que devam constar do instrumento legal, podem ser fixados mediante lei local.

63. *Feitas essas ponderações, e em linha com a regra geral de gestão descentralizada de recursos adotada para o Fundef e o Fundeb, entende-se que a regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 poderá ser feita no âmbito dos entes encarregados do pagamento do abono ali previsto, não havendo que se falar, portanto, em necessidade de ato com esse fim por parte do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de que sejam expedidas orientações pelo MEC e pelo FNDE com vistas à observância das normas gerais atinentes à aplicação de valores com profissionais de magistério previstas no extinto Fundef.*

64. *Desse modo, ao acolher os argumentos trazidos na oitiva, propõe-se que, em caso de julgamento de mérito destes autos, a representação seja considerada parcialmente procedente nesse ponto, eis que, conquanto o pagamento previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 de fato careça de regulamentação, essa poderá ser feita pelos entes beneficiários dos precatórios do Fundef, sem necessidade de aplicação do art. 4º da Lei 14.057/2020 para fins de seu detalhamento, não havendo que se falar, assim, em atendimento ao pedido dos representantes para que seja determinada ao Poder Executivo Federal a regulamentação do referido dispositivo legal.*

65. *Diante do exposto e da necessidade de este Tribunal pronunciar-se sobre a matéria com vistas a orientar os entes federados beneficiários desses recursos, dando maior segurança jurídica, propõe-se, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, que, por ocasião do julgamento de mérito destes autos, seja firmado entendimento de que a regulamentação do pagamento do abono previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 deve ser produzida pelos estados e municípios beneficiários dos precatórios do Fundef, que são os responsáveis por processar tal pagamento e suprimir eventuais lacunas da lei federal levando em consideração as normas e necessidades específicas da localidade em matéria educacional.*

II.3. Possíveis questões a serem esclarecidas ou detalhadas na regulamentação

66. *Mesmo concordando com a tese de que a regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 deva ser feita nas esferas estaduais e municipais, convém registrar alguns comentários sobre os pontos trazidos pelos representantes como questões que mereceriam ser esclarecidas ou detalhadas:*

II.3.1. quem são os efetivos beneficiários do abono – servidores da época ou atuais?

67. *Quanto a isso, é razoável concluir da redação e dos fins do dispositivo legal que os beneficiários do abono são os profissionais/servidores em exercício à época dos repasses a menor.*

68. *A menção no texto legal a “destinação originária” sugere que os valores devem ser pagos aos professores que, ao menos em tese, teriam sido prejudicados pelas transferências a menor, aceção que vem corroborada, frise-se, nos já mencionados discursos dos legisladores na sessão das Casas do Congresso Nacional que examinou e derrubou o Veto Presidencial ao dispositivo legal, os quais falam no reconhecimento de direitos lesados pela conduta da União, indicando a intenção de recomposição de valores que, supostamente, teriam sido pagos aos professores caso os repasses tivessem sido feitos da forma correta.*

69. *Vale mencionar, também, que a regra inserida no § 7º do art. 212 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 108/2020 (replicada no art. 29, inciso II, da Lei 14.113/2020, regulamentadora do “novo” Fundeb) proíbe, expressamente, dispêndios de valores vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino com aposentadorias e pensões, o que vai de encontro ao parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que inclui inativos e pensionistas entre os possíveis beneficiários do abono ali instituído.*

70. *Tal regra constitucional, por sinal, é uma das que estariam sendo afrontadas desde a promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, segundo a Procuradoria-Geral da República, na ADI 6885, que contesta a constitucionalidade desse dispositivo legal.*

71. *Seja como for, caso superada a questão de constitucionalidade submetida ao juízo do STF, a interpretação que se poderia conferir para a vedação constitucional é a de que não atingiria pagamentos decorrentes do exercício de atividade profissional antes da aposentação, significando que o direcionamento de valores a inativos e pensionistas, consoante previsto na lei, poderia ocorrer nos casos de efetiva atuação do beneficiário aposentado ou instituidor da pensão no período dos repasses insuficientes.*

72. *Nessa linha, pode-se dizer que a inclusão dos aposentados e pensionistas no dispositivo legal, apesar da vedação constitucional, reforça o entendimento de que o pagamento do abono deve alcançar os professores em exercício no período dos repasses a menor, que vai de janeiro de 1998 a dezembro de 2006.*

73. *De outra parte, vale lembrar que, nos termos do art. 7º da Lei 9424/1996 (Lei do Fundef), os beneficiários dos valores do Fundef à época eram os “profissionais de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público”.*

74. *O Manual de Orientação do Fundef, de maio de 2004, elaborado pelo FNDE, que traz as diretrizes gerais de funcionamento do sistema com base na legislação então vigente, esclarecia que (peça 183, p. 14):*

o mínimo de 60% deve ser destinado aos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos), compreendendo os professores e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em efetivo exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino. É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e aos formal e legalmente contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

75. *Tais orientações, que, repita-se, foram expedidas com base na legislação então vigente, podem servir de parâmetro para a definição dos beneficiários na regulamentação local, a ser feita mediante lei em sentido estrito, conforme já mencionado.*

76. *Feitas essas considerações, é preciso reconhecer de todo modo que, das questões suscitadas nesta representação, esta é a única que, efetivamente, poderia sugerir a necessidade de regulamentação na esfera federal, com vistas, precipuamente, a conferir uniformidade quanto aos possíveis beneficiários do abono previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que, por envolver direitos individuais, é solo fértil para o surgimento de demandas judiciais.*

77. *Observa-se, contudo, que a eventual regulamentação infralegal da matéria pelo Poder Executivo Federal não traria repercussão minimamente relevante a esse risco, que somente seria mitigado mediante disciplinamento por lei federal, ou seja, da estatura normativa do comando que instituiu o abono, providência que decerto contribuiria para o alcance da uniformidade almejada quanto aos beneficiários do abono.*

78. *Seja como for, na ausência da referida lei regulamentadora federal, e em consonância com análise anterior desta instrução, entende-se que tal questão pode ser regulamentada no âmbito local, mediante instrumento legal que servirá para suprimir essa e outras eventuais lacunas do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, levando-se em consideração as normas e necessidades específicas da localidade em matéria educacional, como já se falou, cabendo aos entes pagadores do abono a defesa jurídica das escolhas feitas nessa regulamentação caso haja questionamentos judiciais a respeito.*

II.3.2. como realizar a identificação de beneficiários, nos casos em que os municípios não tenham em seus arquivos a relação de servidores de gestões passadas?

79. Essa questão, ainda que hipotética, reforça o argumento de que a regulamentação dos pagamentos deva ocorrer no âmbito do estado ou município, conforme os beneficiários tenham atuado na rede estadual ou municipal de ensino, ao demonstrar a dificuldade que a União teria para definir aspectos como esse. Cada ente federado pode apresentar adversidades próprias e únicas nessa matéria que o difere dos demais, motivo pelo qual se mostra mais adequado que a Administração Pública local adote as providências para sanar suas dificuldades.

80. De todo modo, não se vislumbra qualquer tipo de encaminhamento a ser dado pelo TCU que possa mitigar esse risco ou sugerir um tratamento particular da matéria por parte dos diversos entes federados, sem prejuízo de se mencionar que, no caso da hipótese aventada, de entes que não teriam em seus arquivos a relação de servidores de gestões passadas, e uma vez definido que os profissionais em exercício à época dos repasses serão beneficiários dos pagamentos, nada obsta a convocação dos interessados, exigindo-se comprovação do exercício de atividade e de remuneração no período abrangido, bem como a interveniência de sindicatos de professores e trabalhadores do magistério que possam ajudar na identificação dos profissionais beneficiados.

II.3.3. como deve ser realizado o pagamento do abono - em parcelas ou de uma única vez?

81. A exemplo da questão anterior, trata-se de matéria intrínseca à regulamentação a ser definida pelos entes responsáveis pelos pagamentos.

II.3.4. como devem se portar os entes que já utilizaram, parcial ou totalmente, os recursos dos precatórios seguindo as orientações do TCU até o momento (efeitos ex nunc da norma legal)?

82. Ante a problemática levantada pelos representantes, atinente ao tratamento a ser dispensado aos entes federados que, em momento anterior à promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, já receberam e utilizaram (integral ou parcialmente) os recursos dos precatórios do Fundef, considera-se efetivamente necessário que este Tribunal prolate decisão específica, na qual deixe assente o seu entendimento acerca do tema.

83. Nesse sentido, tal necessidade revela-se imperiosa porque, indubitavelmente, a superveniência da norma, contrária às orientações anteriormente emanadas pelo TCU, criou um ambiente de incertezas para os gestores que já haviam recebido os recursos dos precatórios do Fundef antes de sua promulgação, em 26/3/2021.

84. A título de exemplo, no que toca aos entes federados que receberam os precatórios do Fundef antes da supracitada promulgação, exsurtem dúvidas como estas:

84.1 os entes federados que, antes da proclamação da norma, já utilizaram a totalidade dos recursos dos precatórios do Fundef devem, ainda assim, destinar, por seus próprios meios, pelo menos 60% do montante recebido (e já gasto) aos profissionais do magistério?

84.2 os entes federados que, após o advento da norma, ainda possuam saldo residual dos precatórios do Fundef em seus cofres devem observar, em relação a esse resíduo, a referida vinculação (no mínimo, 60% para profissionais do magistério)? e

84.3 os entes federados que, após o advento da norma, ainda tenham saldo residual dos precatórios do Fundef em seus cofres podem aplicar tais recursos para o fim estabelecido na norma, ainda que o seu recebimento originário dos precatórios tenha se processado sob a égide dos acórdãos do TCU que deixavam assente a irregularidade desse tipo de gasto?

85. Para enfrentar essas dúvidas, dividem-se os beneficiários dos precatórios do Fundef inicialmente em dois grupos: entes federados que receberam antes e depois da promulgação da norma sob análise.

86. *Quanto àqueles que receberam (ou receberão) recursos dos precatórios do Fundef já na vigência da nova norma, não há dúvida de que, superada a questão de constitucionalidade submetida ao juízo do STF, estarão obrigados, sem ressalvas, ao mandamento do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, dada a seguinte disposição da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), positivada pelo Decreto-Lei 4.657/1942:*

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (grifou-se)

87. *No entanto, não se revela razoável interpretar que a norma criou obrigação dirigida aos entes federados que receberam os precatórios do Fundef antes da correspondente promulgação, ainda que existente saldo residual daqueles recursos em seus cofres.*

88. *Nesse campo, destaca-se que os órgãos da Administração Pública (dentre os quais se inclui este Tribunal), em linha com o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”), e do art. 2º da Lei 9.784/1999 (“a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”), devem adotar o princípio da segurança jurídica como norteador de sua atuação.*

89. *Pois bem, o Tribunal, como produto das diversas vezes em que foi instado a se pronunciar sobre os critérios de utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, estabeleceu um conjunto de entendimentos orientadores da atuação de todos os potenciais beneficiários daqueles recursos, com destaque para os exarados nos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário, 1962/2017-TCU-Plenário e 2866/2018-TCU-Plenário.*

90. *A partir daí, os entes federados que já haviam recebido os correspondentes recursos deveriam utilizá-los segundo tais entendimentos.*

91. *Nesse ponto, é bom dizer, e isso foi comentado anteriormente nesta instrução, que tais entendimentos sempre foram ratificados, desde o início, pelos demais tribunais superiores, tanto de contas como judiciais, valendo especial menção às inúmeras decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal que, ao corroborarem as posições deste TCU, compuseram um plexo normativo e jurisprudencial sobre o tema forte o bastante para assentar a conformidade da utilização dos recursos dos precatórios do Fundef sem a destinação da fração mínima de 60% aos professores.*

92. *Logo, não seria plausível admitir que os entes federados que já utilizaram os recursos segundo as orientações deste Tribunal sejam agora obrigados, com a promulgação da nova norma, a providenciar, com recursos próprios, o pagamento de montante equivalente ou superior a 60% dos precatórios recebidos aos profissionais do magistério.*

93. *Da mesma forma, considera-se que a vinculação em tela também não deve ser imposta aos entes federados que, apesar de terem recebido os precatórios do Fundef antes da referida promulgação, ainda possuam saldo residual em suas contas.*

94. *Essa conclusão deriva da aplicação do princípio da isonomia, pois, essencialmente, o que separa os dois conjuntos de entes federados (que têm saldo e que não têm saldo) é apenas a decisão acerca do momento de realização das despesas dos precatórios do Fundef.*

95. *Veja-se que, em ambos os casos, todas as condições para a total utilização dos recursos já se apresentavam para os dois grupos, em tese, desde o recebimento dos precatórios, sendo que um deles resolveu realizar, desde logo, as despesas e o outro, dada a sua discricionariedade, adotou critério de distribuição temporal distinto na execução da política pública a seu cargo.*

96. *Aqui, ganha relevo o seguinte entendimento do Tribunal, positivado no Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues):*

9.2. *firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:*

9.2.2. *podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007; (grifou-se)*

97. *Veja-se que, apesar de o art. 21 da Lei 11.494/2007 estabelecer, como regra, a obrigação de os beneficiários do Fundeb utilizarem os recursos no correspondente exercício financeiro, o Tribunal, considerando o caráter extraordinário dos precatórios do Fundef, admitiu extrapolação temporal, conforme cronograma de despesas.*

98. *Em decorrência disso, indo além, o TCU recomendou, por intermédio do subitem 9.4.1.1 da mesma decisão, que, previamente à utilização desses recursos, fosse elaborado plano de aplicação compatível com as diretrizes daquela deliberação, com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (art. 70 da Lei 9394/1996), e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação.*

99. *Percebe-se, a partir desses entendimentos, que o próprio Tribunal pode ter influenciado, em alguma medida, a decisão dos gestores quanto ao momento de realizar as correspondentes despesas, uma vez que os desobrigou da pronta utilização dos recursos prescrita pelo art. 21 da Lei 11.494/2007.*

100. *Outrossim, a decisão de postergar os gastos (e não, ao contrário, realizá-los logo depois do recebimento dos precatórios), se decorrente das mesmas razões que sustentaram o entendimento do TCU, pode constituir indicativo de maior planejamento e aderência às diretrizes educacionais citadas no acórdão.*

101. *Sendo essa a hipótese, a superveniente obrigação de destinar recursos da ordem de pelo menos 60% aos profissionais do magistério pode implicar severos prejuízos aos planos de aplicação construídos sob a égide dos entendimentos do TCU, inclusive com eventual interrupção de projetos que, apesar de já iniciados, podem ter extensão temporal de mais de um exercício.*

102. *A partir desse cenário, percebe-se que, ainda que existente saldo residual atualmente, os entes federados que receberam os precatórios do Fundef antes da vigência da norma analisada não se sujeitam à obrigação de destinar recursos aos profissionais do magistério.*

103. *Apesar dessa conclusão, após o advento da norma, resolvidas as questões associadas à análise de constitucionalidade, não há vedação específica para que aqueles gestores realizem esse tipo de gasto, haja vista a expressa previsão normativa.*

104. *Em face dessa análise, propõe-se que, por ocasião do julgamento de mérito de representação, seja apresentado o seguinte encaminhamento ao Tribunal:*

a) *firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef reconhecidos judicialmente, de que:*

a.1) *a obrigação de destinar pelo menos 60% dos referidos recursos do Fundef a profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, nos moldes estabelecidos pelo parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, não se impõe aos entes federados que tenham recebido os correspondentes recursos antes da promulgação do citado dispositivo legal, em 26/3/2021;*

a.2) apesar de não constituir obrigação, uma vez declarada a constitucionalidade da regra do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, por parte do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6885, os entes federados citados no subitem “a.1” acima podem, desde que não haja decisão em contrário do STF, realizar despesas de mesma natureza da tratada naquele dispositivo legal.

II.3.5. como garantir a lisura do pagamento do abono, evitando que profissionais que não estavam em sala de aula percebam a verba indenizatória?

105. Esse ponto, por ter relação com o tópico seguinte, que trata sobre possível forma de fiscalização e controle a ser exercido pelo TCU, será ali tratado.

II.3.6. como o TCU pretende controlar e fiscalizar o referido pagamento, a fim de evitar fraudes e desvios de finalidade (solicitação para que seja desenvolvido sistema de controle)?

106. Os representantes entendem que o TCU deve desenvolver ou determinar que o FNDE desenvolva mecanismo ou sistema de controle a fim de garantir a regular fiscalização da distribuição desses pagamentos em forma de abono, que envolvem profissionais da ativa, aposentados e pensionistas, no qual constem informações sobre cada um dos beneficiários. Destacam a necessidade de um sistema uniforme, com banco de dados confiável com vistas ao melhor exercício do controle, de modo a se evitar a ocorrência de fraudes, duplicidade ou desvios para pessoas diversas de profissionais do magistério, nos pagamentos autorizados.

107. Quanto a isso, sabe-se que os gastos do Fundeb efetuados pelos entes beneficiados são regularmente fiscalizados pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, criados por lei local, pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pelos respectivos Tribunais de Contas Municipais e Estaduais e, na existência de complementação Federal, de forma concorrente, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo TCU. A regra geral do sistema, como bem anotado em resposta trazida aos autos pelo FNDE, sempre foi a de que a verba repassada deve ser gerida, empregada e fiscalizada em âmbito local, com possibilidade de atuação suplementar no caso de envolvimento de recursos federais na composição do fundo, circunstância que atrai a competência deste TCU e da CGU.

108. Com relação aos valores dos precatórios do Fundef, tem-se que a competência concorrente do TCU com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais foi corroborada no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017 c/c item 9.2.1.1 do Acórdão 1962/2017, ambos do Plenário.

109. Note-se que, particularmente quanto ao FNDE, tem-se que inexistente, no âmbito da legislação regulamentadora do Fundeb, previsão de competência fiscalizatória dessa autarquia sobre a utilização dos recursos do Fundo, entendimento corroborado por este Tribunal no âmbito do Acórdão 3327/2010-TCU-1ª Câmara. Por consequência, também não haveria tal atribuição no que toca à aplicação de recursos provenientes de precatórios relacionados ao Fundef.

110. Não obstante, diante da natureza federal desses últimos e da função orientadora técnica e financeira desempenhada pelo FNDE na utilização dos recursos do Fundeb, o Tribunal, nos termos do item 9.3 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, determinou à autarquia a criação de mecanismos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que evidenciem as receitas e as despesas vinculadas aos valores dos precatórios do Fundef e a instituição de controles no sistema que permitam a rastreabilidade da aplicação desses recursos, possibilitando, assim, a verificação da sua regular aplicação.

111. Tal determinação foi objeto de recente monitoramento, no âmbito do TC 021.134/2020-4, quando se constatou que as atualizações promovidas no Siope pelo FNDE atenderam parcialmente à determinação do TCU, restando ainda pendentes de implantação alguns

aprimoramentos atinentes à disponibilidade das informações e à adoção de controles no sistema, que foram objeto de recomendação à autarquia no Acórdão 637/2021-TCU-Plenário.

112. Feitas essas considerações, não se vislumbra que o novo dispositivo legal demande algum controle específico por parte deste Tribunal ou do FNDE.

113. A promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, ao vincular parte dos valores dos precatórios do Fundef a pagamentos de profissionais do magistério, aproxima sobremaneira a natureza desses gastos com a regra geral, sob o aspecto de demandar gestão e fiscalização mais descentralizadas, nos moldes consagrados no Fundeb e em conformidade com a IN-TCU 60/2009, Portaria-Segecex 30/2010 e Acórdão 1.765/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Substituto Weder de Oliveira, tanto mais se admitida a tese de regulamentação local.

114. O pagamento de abonos com recursos dos fundos, por sua vez, não é novidade para as administrações locais, que recorrem a esse instrumento quando não atingido o percentual mínimo de 60% de despesas com profissionais da educação ao final do exercício. Tais gastos, que também vêm devidamente regulamentados por instrumentos legais locais, são incorporados ao orçamento dos entes e têm acompanhamento ordinário das instâncias de controle.

115. Apesar de o abono tratado no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 ter alguma peculiaridade em relação aos normalmente efetuados no âmbito do Fundeb, por envolver, ao menos em tese, atividades remuneratórias de períodos passados, não se vislumbra necessidade de controle específico para esses pagamentos nem ganho de eficácia com a centralização de controle proposta, para cuidar de operação excepcional e não continuada, como serão os dispêndios em comento. Mesmo com relação aos mecanismos de controle que vêm sendo implantados no Siope em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, considera-se que, por enquanto, não há necessidade de aprimoramentos adicionais relevantes.

116. Mencione-se, ainda, que, diante da correlação com interesses individuais homogêneos, os pagamentos em comento estarão também sob a jurisdição do Ministério Público, que, assim como associações de natureza trabalhista, poderá participar das discussões que precederão a elaboração do instrumento legal que regulamentará a realização do gasto.

117. Por fim, há de se registrar que, por se tratar de distribuição de recursos assemelhada a rateio, os próprios beneficiários terão interesse em que os pagamentos não desviem de sua finalidade legal e sejam destinados aos reais portadores do direito.

118. Feitos esses comentários, considera-se que, ainda que pontual, o pagamento de profissionais do magistério com valores dos precatórios do Fundef previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 aproxima-se dos gastos regularmente efetuados com esses profissionais no âmbito do Fundeb e que a aplicação do modelo descentralizado de controle, nos moldes consagrados no Fundeb e em conformidade com a IN-TCU 60/2009, a Portaria-Segecex 30/2010 e o Acórdão 1.765/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Substituto Weder de Oliveira, é suficiente para a fiscalização desse pagamento, não havendo necessidade de desenvolvimento de sistemas específicos e centralizados de controle, conforme requerido pelos representantes, nem de aprimoramentos adicionais relevantes, ao menos por enquanto, nos mecanismos de controle que vêm sendo implantados no Siope em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

II.3.7. quem já recebeu abono pago pelo Estado/Município, quando o governo federal deixou de repassar os valores, receberá novamente?

119. Nesse ponto, vale anotar que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não está previsto no rol constante do art. 70 da Lei 9394/1996 (LDB), que traz as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do

ensino. Conquanto a relação em questão não seja exaustiva, tais despesas nunca foram consideradas pelo FNDE como vinculadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais mencionados no caput do referido artigo da LDB.

120. Não obstante, de forma excepcional, são admitidos pagamentos de abonos ou rateios com valores ordinários do Fundef e Fundeb, nas situações em que o somatório do montante anual pago a título de remuneração aos profissionais do magistério não alcança o mínimo legal de 60% e, cumulativamente, há sobras nos recursos anuais. Assim, o valor que falta para o alcance do percentual mínimo legal é objeto de rateio entre os profissionais.

121. Observa-se, portanto, que justamente nos entes em que houve o pagamento do abono/rateio com recursos ordinários para fins de alcance do mínimo legal de 60% é que a eventual transferência do valor correto, ao aumentar a base de cálculo de incidência do percentual mínimo, teria necessariamente resultado em acréscimo da quantia paga aos profissionais do magistério, nesse caso, correspondente a parcela de 60% do montante faltante. Ou seja, apesar de terem recebido abono à época, os profissionais desses entes é que, efetivamente, acabaram por ser prejudicados pelo repasse insuficiente, deixando de receber parcela correspondente a 60% da diferença não transferida no tempo certo.

122. Por sua vez, nos entes em que não houve pagamento de abono, ou seja, nos quais a remuneração total dos profissionais ultrapassou o percentual mínimo de 60%, o repasse do valor correto à época poderia resultar em pagamento de abono somente se a despesa total com profissionais do magistério caísse a percentual abaixo do mínimo legal considerando-se a nova base de cálculo, agora acrescida do valor faltante, sendo que, nesse caso, o percentual pago seria certamente menor que 60% da diferença. Quando isso não ocorresse, ou seja, nas situações em que a despesas com professores, mesmo com a base de cálculo acrescida do montante faltante, não caísse a percentual inferior a 60%, sequer haveria que se falar em pagamento de alguma parcela da quantia que deixou de ser repassada.

123. Vê-se, assim, que a tese de que os profissionais de magistério teriam incorrido em perdas à época dos repasses federais a menor não é totalmente verdadeira, eis que somente para os entes nos quais a transferência do valor correto teria feito com que o percentual de aplicação em remuneração com esses profissionais ficasse abaixo de 60% dos recursos anuais do fundo é que se poderia falar que parte do valor devido lhes seria repassado. E aqui, vale dizer que, historicamente, os recursos aplicados em remuneração de professores pelos entes federados que recebem complementação da União no mais das vezes superaram e ainda superam o mínimo de 60% estabelecido no art. 7º da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef) e, posteriormente, no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), alcançando, em algumas situações, quase a totalidade dos recursos do fundo.

124. Resta claro, portanto, que o abono da Lei 14.057/2020, ao estabelecer que ao menos 60% dos valores recebidos pelos entes a título de precatórios do Fundef sejam destinados a profissionais do magistério, não levou em consideração as diversas realidades dos municípios e estados no tocante ao cumprimento da subvinculação de 60% à época dos repasses a menor.

125. Seja como for, em resposta ao questionamento sobre a possibilidade de pagamento do novo benefício a profissionais do magistério que já foram contemplados com abonos pagos pelo Estado/Município com recursos ordinários à época dos repasses a menor, tem-se a dizer que tal circunstância, conforme evidenciado nas considerações aqui apresentadas, não deve constituir obstáculo ao recebimento do abono instituído pelo parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/202. Primeiro porque, a rigor, do que se infere da lei, o novo benefício não tem relação com aqueles, que foram conferidos com vistas ao alcance do percentual mínimo legal requerido com remuneração dos professores. Depois, porque, como se mostrou, justamente os profissionais que receberam abonos complementares são os que efetivamente teriam feito jus à parcela de 60% dos

valores que deixaram de ser repassados pela União, caso esses tivessem sido transferidos corretamente à época.

II.3.8. os Estados/Municípios podem gastar os 40% recebidos a título de precatórios do Fundef na finalidade específica?

126. Quanto a esse ponto, não restam dúvidas de que os 40% restantes dos recursos do precatório Fundef permanecem vinculados à finalidade específica e isso a Lei 14.057/2020 não modificou. Assim, deduzido o pagamento do abono ali previsto, no percentual de 60% do total dos recursos, aos profissionais do magistério, o restante dos valores deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei 9.393/96 (LDB).

II.5. Outras questões mencionadas no voto condutor da Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário

127. No voto condutor do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, proferido na apreciação de medida cautelar concedida nestes autos, além das questões já examinadas, dois outros pontos sobre o tema desta representação foram mencionados pelo Relator, sobre os quais serão feitas as considerações a seguir.

II.5.1. antagonismo entre a nova norma e a regra inserida no § 7º do art. 212 da Constituição Federal por meio da EC 108/2020

128. Foi mencionada a existência de um aparente antagonismo entre a nova norma, que prevê o pagamento de abono a inativos e pensionistas com valores dos precatórios do Fundef, e a regra inserida no § 7º do artigo 212 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 108/2020 (replicada no regulamento do Fundeb, no artigo 29, inciso II, da Lei 14.113/2020), que proíbe, expressamente, o uso de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino com aposentadorias e pensões.

129. Com efeito, o antagonismo é evidente, tanto assim que referida regra constitucional é uma dentre outras tantas que estariam sendo afrontadas desde a promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, segundo a Procuradoria-Geral da República, que, na ADI 6885, contesta a constitucionalidade desse dispositivo legal.

130. Tal vedação constitucional, frise-se, veio ratificar concepção já assentada pelo STF (ADI 5691, 16/10/2020; ADI 5719, de 8/9/2020; e ACO 2799-Agr, de 23/4/2020) de que o pagamento de vantagens a inativos e pensionistas não serve à concretização do direito social à educação e das finalidades constitucionais de manutenção e desenvolvimento do ensino estatuídas nos arts. 6º e 212, caput, da CF e no art. 60, caput, do ADCT, também com redação da EC 14/1996.

131. Veja-se também que, ainda que superada a questão de constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 submetida ao juízo do STF, diante da literalidade da vedação, a única possibilidade que se vislumbraria para a concessão do abono a aposentados e pensionistas seria uma possível vinculação do pagamento a exercício, por parte do aposentado ou instituidor da pensão, de atividade profissional no período dos repasses insuficientes, antes, portanto, da aposentação ou da instituição da pensão.

II.5.2. os precatórios do Fundef, de regra, não estão associados a acordos como os tratados na Lei 14.057/2020, sendo normalmente pagos pelo valor total e nas condições estabelecidas na condenação judicial

132. Foi levantada dúvida sobre quais acordos, conforme a sua natureza, ensejariam a aplicação da regra ora analisada, visto que a Lei 14.057/2020 cuida dos recebimentos de precatórios decorrentes de acordos firmados com a União (usualmente para reduzir o montante devido na condenação do ente federal), quando, em princípio, os precatórios do Fundef não estão

associados a acordos do gênero, sendo pagos pelo valor total e nas condições estabelecidas na condenação judicial.

133. Com relação a isso, é certo que, pelo fato de a Lei 14.057/2020 ter por objeto acordos para pagamentos de precatórios na Justiça Federal, a compreensão imediata do comando legal é a de que o pagamento do abono ali instituído somente valeria para montantes recebidos por meio desses acordos.

134. Note-se, no entanto, que o parágrafo único do art. 7º da lei reporta-se de forma específica aos “repasses de que trata o caput”, quais sejam, os referentes aos precatórios do Fundef, parecendo desvincular da abrangência do comando a necessidade de obtenção dos recursos mediante os acordos tratados na lei.

135. Além disso, e mais importante, admitir-se que o pagamento do abono somente valeria para precatórios decorrentes desses acordos e não para os obtidos mediante sentença levaria a uma irracionalidade jurídica ao transformar a forma de solução da demanda judicial - sentença ou acordo - em fator determinante para a destinação dos recursos, e não a sua natureza ou vinculações específicas.

136. Desse modo, considera-se que, uma vez superada a questão de constitucionalidade submetida ao juízo do STF, os valores dos precatórios do Fundef recebidos a partir da promulgação do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, tanto por meio de acordos como de sentenças, devem estar sujeitos às disposições desse comando legal.

II.6. Outras considerações: previsão legal de que “pelo menos 60%” dos recursos recebidos serão destinados aos profissionais do magistério

137. O dispositivo legal refere-se à destinação de “pelo menos 60%” dos recursos em questão aos profissionais do magistério, o que poderia sugerir a possibilidade de restar percentual ainda menor que 40% para as demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

138. Nesse ponto, repita-se que pagamentos de abonos indenizatórios e rateios com recursos do Fundef e do Fundeb nunca foram admitidos, por não constituírem despesas vinculadas a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a não ser, excepcionalmente, para o alcance do mínimo legal de 60% a título de remuneração anual com profissionais do magistério.

139. Veja-se, a propósito, que, conforme mencionado em tópico anterior, em nenhuma situação, do valor que deixou de ser repassado aos estados e municípios por erro de cálculo na complementação federal, seria destinado aos profissionais do magistério percentual superior a 60% caso a transferência tivesse sido feita na época certa. Como se falou, apenas para os entes em que o montante pago aos professores ficou abaixo ou igual ao percentual mínimo teriam sido pagos a esses profissionais a parcela de 60% da diferença devida. Nos outros casos, ou seja, para os entes em que a remuneração total dos profissionais com recursos do fundo ultrapassou o percentual mínimo de 60% no exercício, o repasse do valor correto teria resultado ou em pagamento de parcela menor que 60% da diferença ou, quando a despesa total com professores no exercício, mesmo com a mudança da base de cálculo em face da transferência do valor correto, não caísse a percentual inferior a 60%, em nenhum pagamento.

140. Verifica-se, portanto, uma contradição na fixação de destinação mínima de 60% dos precatórios do Fundef aos professores, quando se sabe que, sob o aspecto da “destinação originária” requerida na lei, em nenhuma hipótese, do montante que deixou de ser repassado à época, teria sido destinada aos professores parcela superior a 60%.

141. Na verdade, a reprodução no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 dos exatos termos das regulamentações do Fundef e do Fundeb, que também mencionam a necessidade de

destinação de “pelo menos 60%” dos recursos anuais dos fundos aos profissionais de magistério, desconsidera a natureza diversa dos pagamentos envolvidos.

142. No caso dos recursos do Fundeb e do Fundef, o percentual mínimo refere-se a despesas ordinárias e recorrentes com remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério, intrinsecamente vinculadas ao funcionamento e às finalidades dos fundos e que podem demandar, em determinadas situações, dispêndios em valor maior que o percentual mínimo legal.

143. O pagamento do abono do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, por sua vez, é pontual e, ao não ter qualquer vinculação com remuneração ou aperfeiçoamento dos profissionais do magistério, não se traduz em contribuição efetiva e duradoura para o funcionamento e as finalidades do sistema de educação do ente beneficiado com os precatórios do Fundef, conforme já comentado nesta instrução. Diante disso, diferentemente do que acontece com as despesas ordinárias com pessoal, não se vislumbra, de forma clara, alguma situação que justifique, olhando-se para os fins constitucionais aos quais estão vinculados os recursos, a eventual ultrapassagem do percentual mínimo legal com esse dispêndio.

144. Veja-se ainda que, no caso das despesas ordinárias com pessoal, além das limitações concernentes às demandas com as demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino a serem desenvolvidas com valores dos fundos, existem outras restrições aos gastos, como balizas de ordem constitucional impostas às despesas com pessoal, a exemplo do art. 169, caput, da CF e art. 19 da Lei 101/2000, que servem de contrapeso à exacerbação desses dispêndios.

145. Com relação ao abono do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, no entanto, a única limitação que se pode contrapor ao seu pagamento, que, repita-se, não se reflete em contribuição efetiva e duradoura ao ensino local, são justamente as ações de manutenção e desenvolvimento de ensino que buscam o desenvolvimento do sistema de educação local.

146. Desse modo, considerando-se que, em nenhuma hipótese, sob o ponto de vista da destinação originária, teriam sido pagos aos profissionais do magistério à época dos repasses insuficientes parcela superior a 60% do montante que deixou de ser transferido e que o pagamento de abonos indenizatórios e rateios com valores do Fundef e Fundeb, por não constituírem despesas vinculadas a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, sempre teve como único fundamento o atingimento do mínimo legal de 60% a título de remuneração anual desses profissionais, conclui-se que, apesar de o novo comando legal dispor que “pelo menos 60%” dos recursos em questão devem ser destinados aos profissionais do magistério, não se vislumbra hipótese que justifique, à luz das necessidades de cumprimento dos objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, caput, da Lei 9.394/1996) e dos respectivos planos estaduais e municipais de educação, o pagamento do abono do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 em percentual acima do mínimo ali estabelecido.

II.7. Medida Cautelar

147. No Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, foi determinado, cautelarmente, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, até mesmo de abono, até que este Tribunal decida sobre o mérito do presente feito.

148. O fundamento para a providência cautelar foi a ausência de regulamentação da Lei 14.057/2020 prevista em seu art. 4º (“ato do Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei”), particularmente com relação ao parágrafo único do art. 7º da norma, circunstância que, considerou-se, poderia propiciar a ocorrência de dispêndios irregulares de recursos, dando margem a pagamentos indevidos de difícil reparação.

149. Diante das análises efetuadas nesta instrução (itens 44 a 64), que concluíram que a regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 poderá ser feita no âmbito dos entes encarregados do pagamento do abono ali previsto, resta insubsistente, como fundamento para a manutenção da medida cautelar determinada no Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, a falta de regulamentação do dispositivo por parte do Poder Executivo Federal.

150. Considera-se, no entanto, que o ajuizamento, pela Procuradoria-Geral da República, de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6885) em face do comando legal em questão, a qual se encontra em fase de colhimento de informações, constitui fato superveniente apto a fundamentar a manutenção da suspensão dos pagamentos previstos no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020.

151. Com efeito, ante a possível declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, remanesce o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação ao erário decorrente da eventual realização desses pagamentos.

152. Como já se falou aqui, este Tribunal tem buscado, nas situações em que se depara com pagamentos, na forma de rateio ou abono, a profissionais da educação com valores dos precatórios do Fundef, considerados irregulares, o ressarcimento das respectivas quantias à conta específica dos recursos ou do Fundeb local, nos quais a responsabilidade pela reparação do dano é atribuída unicamente ao gestor local, que, ao autorizar o pagamento, deu causa ao prejuízo.

153. A possível revogação da cautelar, por sua vez, antes do julgamento da referida ADI, inviabilizaria de forma determinante a busca do ressarcimento desses valores por parte do Tribunal no caso de futura decisão pela inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, diante da dificuldade jurídica que se apresentaria para a responsabilização do gestor que autorizou o pagamento com base no referido comando, assim como dos efetivos beneficiários dos pagamentos, que os teriam recebido de boa-fé.

154. Vê-se, portanto, que, no tocante às atribuições desta Corte de Contas, remanesce a presença do pressuposto do periculum in mora em razão de uma possível declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, por parte do STF, que inviabilizará ao TCU a busca de ressarcimento pelo dano ao erário decorrente de pagamentos que venham a ser efetuados com base no referido dispositivo legal até a futura decisão.

155. Dito isso, sabe-se que, consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Plenário poderá, em caso de fundado receio de grave lesão ao Erário, adotar medida cautelar, determinando a suspensão de procedimento, até que o Tribunal julgue o mérito da questão.

156. Sendo assim, e conquanto, a rigor, não restem pendências de mérito na presente representação, considera-se que remanesce a presença dos pressupostos do fumus boni iuris (constitucionalidade da lei) e do periculum in mora a fundamentar a manutenção da medida cautelar adotada no Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, consistente em determinação aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios do Fundef para que se abstenham de efetuar os pagamentos previstos no referido dispositivo legal, no caso, até que o STF decida sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 no âmbito da ADI 6885.

157. Trata-se, evidentemente, de providência excepcional, justificável, no entanto, diante da situação particularíssima que se apresenta, para que se possa conferir segurança jurídica aos gestores na aplicação de vultosas quantias nesse cenário ainda obscuro acerca da constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020.

158. É preciso destacar que, na referida ADI 6885, a própria AGU manifesta-se pela inconstitucionalidade desse dispositivo legal, nos termos do parecer à peça 184, sendo que, por ocasião do veto presidencial à regra, que posteriormente veio a ser derrubado, a Procuradoria-

Geral da Fazenda Nacional (PGFN) já havia se pronunciado nessa linha, ao afirmar que o pagamento ali previsto implicaria alteração da destinação constitucional da verba e ofensa à coisa julgada (peça 185).

159. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar, na forma proposta nesta instrução, não traz prejuízos significativos aos entes atingidos ou ao interesse público, não configurando, portanto, o periculum in mora ao reverso.

160. Seja como for, não obstante a proposta de manutenção da cautelar determinada no Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário até que o STF decida sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 no âmbito da ADI 6885, será apresentada também proposta alternativa de mérito desta representação, para o caso de eventual decisão do Relator ou do Plenário pela revogação da referida medida cautelar.

161. Nesse caso (adoção pelo Tribunal da proposta alternativa), sugere-se que os entendimentos registrados nesta instrução como proposições a serem feitas na instrução de mérito sejam adotados desde já. Além disso, entende-se cabível recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, inclusive de abono, até que o Supremo Tribunal decida, ao menos, sobre a medida cautelar requerida no âmbito da ADI 6885;

CONCLUSÃO

162. A presente representação decorreu da publicação da Lei 14.057/2020, concernente a procedimentos para a realização de acordos para pagamento dos precatórios na Justiça Federal e para o término de litígios contra a Fazenda Pública e suas autarquias, mais precisamente do parágrafo único do art. 7º da lei, promulgado em 26/3/2021, que dispõe que, com relação aos precatórios do Fundef, o ente público credor deve destinar aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, na forma de abono, pelo menos 60% dos valores recebidos.

163. Nos termos deliberados no item 9.1 do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, a representação deve ser conhecida, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, incisos I e IV, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

164. Os representantes ponderam a necessidade de regulamentação do dispositivo legal para que este possa produzir efeitos, consoante disposto no art. 4º da própria Lei 14.057/2020, trazendo aspectos que consideram importantes para a aplicação do comando, que precisariam ser esclarecidos e detalhados.

165. Também destacam a necessidade de que o referido normativo opere efeitos ex nunc, significando que somente pode incidir sobre recursos de precatórios do Fundef que ainda estejam depositados na conta específica do ente federativo ou que venham a ser por eles recebidos, não atingindo, portanto, valores que já foram utilizados pelos entes em consonância com os entendimentos do TCU e do STF.

166. Mencionam, ainda, a necessidade de que o TCU desenvolva ou determine o desenvolvimento de sistema de controle a fim de garantir a regular fiscalização da distribuição desses pagamentos em forma de abono.

167. De modo a resguardar a devida aplicação dos recursos públicos em referência, pleitearam a expedição de providência cautelar para a suspensão do pagamento do abono instituído no novo comando legal até que este TCU decida sobre as questões suscitadas no presente feito.

168. *Requereram, ainda, entre outras providências, que seja determinado ao Ministério da Educação/FNDE ou outro órgão federal competente que proceda à necessária regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, contemplando-se tais questões.*

169. *No Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, foi determinado cautelarmente aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios do Fundef que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, até mesmo de abono, até que este Tribunal decida sobre o mérito do presente feito.*

170. *Em complemento, foi determinada a oitiva da Casa Civil da Presidência da República, da AGU, do MEC e do FNDE para manifestação acerca dos elementos constantes desta representação, mais precisamente sobre as medidas adotadas e os prazos previstos, no âmbito de cada uma daquelas instâncias, para a efetiva regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, nos termos previstos no art. 4º da mesma lei.*

171. *As análises efetuadas nesta instrução, ao acolher os argumentos trazidos na oitiva, consideraram a representação parcialmente procedente, eis que, conquanto o pagamento previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 de fato careça de regulamentação, essa poderá ser feita pelos entes beneficiários dos precatórios do Fundef, sem necessidade de aplicação do art. 4º da Lei 14.057/2020 para fins de seu detalhamento, não havendo que se falar, assim, em atendimento ao pedido dos representantes para que seja determinada ao Poder Executivo Federal a regulamentação do referido dispositivo legal (itens 44 a 65).*

172. *Em complemento, diante da necessidade de este Tribunal pronunciar-se sobre a matéria com vistas a orientar os entes federados beneficiários desses recursos, dando maior segurança jurídica, será proposto, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, que, por ocasião do julgamento de mérito destes autos, seja firmado entendimento de que a regulamentação do pagamento do abono previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 deve ser produzida pelos estados e municípios beneficiários dos precatórios do Fundef, que são os responsáveis por processar tal pagamento e suprimir eventuais lacunas da lei federal levando em consideração as normas e necessidades específicas da localidade em matéria educacional.*

173. *Não obstante tal posição, foram feitos comentários sobre outros pontos considerados importantes pelos representantes para a aplicação do referido comando legal, que precisariam ser esclarecidos e detalhados (itens 66 a 126).*

174. *Particularmente com relação à menção dos representantes à necessidade de que o novo normativo não incida sobre valores dos precatórios do Fundef já utilizados pelos entes em consonância com os entendimentos do TCU e do STF, foi desenvolvida análise com base na qual será proposto que, por ocasião do julgamento de mérito desta representação, seja firmado entendimento, nos termos do artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, de que, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef reconhecidos judicialmente, uma vez declarada a constitucionalidade da regra do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, por parte do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6885, a obrigação de destinar pelo menos 60% desses valores a profissionais do magistério ativos, nos moldes estabelecidos no referido normativo, não se impõe aos entes federados que tenham recebido os correspondentes recursos antes da sua promulgação (itens 82 a 104).*

175. *Quanto à aventada necessidade de que o TCU desenvolva ou determine o desenvolvimento de sistema de controle a fim de garantir a regular fiscalização da distribuição desses pagamentos em forma de abono, as análises concluíram que a aplicação do modelo descentralizado de controle, nos moldes consagrados no Fundeb e em conformidade com a IN-TCU 60/2009, Portaria-Segecex 30/2010 e Acórdão 1.765/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Substituto Weder de Oliveira, é suficiente para a fiscalização desses pagamentos, não havendo necessidade de*

desenvolvimento de sistemas específicos e centralizados de controle, conforme requerido pelos representantes, ou mesmo de aprimoramentos adicionais relevantes, ao menos por enquanto, nos mecanismos de controle que vêm sendo implantados no Siope em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário (itens 106 a 119).

176. Outro ponto abordado, sem maiores delongas, diz respeito ao questionamento sobre a possibilidade de os entes beneficiários destinarem os 40% restantes dos valores recebidos a título de precatórios do Fundef na finalidade específica, em relação ao qual se ponderou que tal parcela permanece vinculada à destinação específica (item 126).

177. Foram desenvolvidas ainda análises sobre pontos considerados de alguma relevância na aplicação do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, como a inexistência de óbices do pagamento do abono ali previsto a profissionais do magistério que já foram contemplados com abonos pagos pelo Estado/Município com recursos ordinários à época dos repasses a menor (itens 119 a 125); o antagonismo evidente entre a nova norma, que prevê o pagamento de abono a inativos e pensionistas com valores dos precatórios do Fundef, e a regra inserida no § 7º do artigo 212 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 108/2020 que proíbe, expressamente, o uso de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino com aposentadorias e pensões (128 a 131); e a possibilidade de pagamento do abono do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020 com valores de precatórios do Fundef recebidos tanto por meio dos acordos previsto na referida lei como por sentença judicial (132 a 146)

178. Em outra abordagem do assunto, concluiu-se que, apesar de o novo comando legal dispor que “pelo menos 60%” dos valores dos precatórios do Fundef devem ser destinados aos profissionais do magistério, não se vislumbra hipótese que justifique, à luz das necessidades de cumprimento dos objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, caput, da Lei 9.394/1996) e dos respectivos planos estaduais e municipais de educação, o pagamento do abono do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 em percentual acima do mínimo ali estabelecido (itens 137 a 146).

179. Com relação à medida cautelar determinada no Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, conquanto não subsista o fundamento que motivou a sua expedição, conforme análise que concluiu que a regulamentação do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020 pode ser feita no âmbito dos entes locais pagadores, considera-se que o ajuizamento, pela Procuradoria-Geral da República, de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6885) em face do comando legal em questão, a qual se encontra em fase de colhimento de informações, constitui fato superveniente apto a fundamentar a manutenção da suspensão dos pagamentos previstos no referido dispositivo legal. Em razão disso, será proposta a manutenção da referida providência cautelar até que o STF decida sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 no âmbito da ADI 6885 (itens 147 a 159).

180. Não obstante, será apresentada também proposta alternativa de mérito desta representação, para o caso de eventual decisão do Relator ou do Plenário pela revogação da referida medida cautelar, registrando-se, nesse caso, desde já, os entendimentos firmados nesta instrução, recomendando-se, em complemento, aos entes municipais e estaduais beneficiários dos recursos que se abstenham de utilizá-los no pagamento do abono do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 até que o Supremo Tribunal decida, ao menos, sobre a medida cautelar requerida no âmbito da ADI 6885 que questiona a constitucionalidade desse comando legal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

181.1. manter, cautelarmente, a determinação do item 9.2 do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso II, da

Resolução-TCU 315/2020, para que os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, abstenham-se de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, inclusive de abono, até que o STF decida sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 no âmbito da ADI 6885 (item 155);

181.2. determinar, com fundamento nos artigos 43, I, da Lei 8.443/1992 e 250, inciso II, do RI/TCU, ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, respaldados no artigo 39, I e III, da Lei 14.113/2020, no prazo de 15 (quinze) dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, encaminhem ou disponibilizem aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes dos precatórios do Fundef (ou que já os receberam) cópia integral da decisão que vier a ser proferida;

181.3. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida:

a) à Casa Civil da Presidência da República;

b) ao Ministério da Educação;

c) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

d) à Advocacia Geral da União;

e) aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará;

f) ao Ministério Público e Ministério Público de Contas dos estados referidos no item anterior;

g) à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF);

h) ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

i) à Confederação Nacional de Municípios (CNM).

182. Alternativamente, caso se opte pela revogação da referida medida cautelar, propõe-se:

182.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I e IV, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

182.2. revogar a medida cautelar determinada no item 9.2 do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário;

182.3. firmar os seguintes entendimentos, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef reconhecidos judicialmente:

a) a regulamentação do pagamento do abono previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 deve ser produzida pelos estados e municípios beneficiários dos precatórios do Fundef, que são os responsáveis por processar tal pagamento e suprimir eventuais lacunas da lei federal levando em consideração as normas e necessidades específicas da localidade em matéria educacional (item 65);

b) a obrigação de destinar pelo menos 60% dos referidos recursos do Fundef a profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, nos moldes estabelecidos pelo parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, não se impõe aos entes

federados que tenham recebido os correspondentes recursos antes da promulgação do citado dispositivo legal, em 26/3/2021 (item 104);

c) apesar de não constituir obrigação, uma vez declarada a constitucionalidade da regra do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, por parte do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6885, os entes federados citados no subitem “III.2” acima podem, desde que não haja decisão em contrário do STF, realizar despesas de mesma natureza da tratada naquele dispositivo legal (item 104);

182.4. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, inclusive de abono, até que o Supremo Tribunal decida, ao menos, sobre a medida cautelar requerida no âmbito da ADI 6885 (item 161);

182.5. determinar, com fundamento no art. 4º, II, da Resolução-TCU 315/2020 c/c arts. 43, I, da Lei 8.443/1992 e 250, inciso II, do RI/TCU, ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, respaldados no artigo 39, I e III, da Lei 14.113/2020, no prazo de 15 (quinze) dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, encaminhem ou disponibilizem aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes dos precatórios do Fundef (ou que já os receberam) cópia integral da decisão que vier a ser proferida;

182.6. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida:

a) à Casa Civil da Presidência da República;

b) ao Ministério da Educação (MEC);

c) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

d) à Advocacia Geral da União (AGU);

e) aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará;

f) ao Ministério Público e Ministério Público de Contas dos estados referidos no item anterior;

g) à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF);

h) ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

i) à Confederação Nacional de Municípios (CNM).

VOTO

Trata-se de representação da lavra do Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA) e Ministério Público de Contas do Maranhão (MPC/MA), com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, acerca de irregularidades que possam ocorrer na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com a recente promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020.

O dispositivo havia sido objeto de veto pelo Presidente da República, por ocasião da sanção da Lei 14.057/2020. No entanto, o veto foi rejeitado na Sessão do Congresso Nacional de 17/3/2021, de modo que tal comando passou a integrar o texto da lei, nos seguintes termos:

Art. 7º. Os acordos a que se refere esta Lei contemplam também os precatórios oriundos de demanda judicial que tenha tido como objeto a cobrança de repasses referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a que se referia a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. Os repasses de que trata o caput deste art. deverão obedecer à destinação originária, inclusive para fins de garantir pelo menos 60% (sessenta por cento) do seu montante para os profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, sem que haja incorporação à remuneração dos referidos servidores. (grifei)

A partir desse dispositivo, ficou estabelecido que ao menos 60% dos valores recebidos por ente público a título de precatórios do Fundef devem ser destinados aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, na forma de abono.

Não obstante, por meio dos vários acórdãos que trataram do tema, esta Corte de Contas deixou assente que os recursos oriundos dos precatórios do Fundef:

a) são de competência fiscalizatória concorrente do TCU com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou de municípios (item 9.2.1 do Acórdão 1.824/2017 c/c item 9.2.1.1 do Acórdão 1.962/2017, ambos do Plenário do TCU);

b) devem ser utilizados exclusivamente em ações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública (item 9.2.2.2 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário); e

c) não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação (item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário).

Os representantes aduzem que todo o plexo normativo e jurisprudencial pertinente ao caso remete a posições dos Tribunais Superiores, desde o início, pela ausência da subvinculação da fração mínima de 60% dos recursos dos precatórios do então Fundef ao pagamento de professores. Citam julgados do TCU e do STF, bem como nota técnica do FNDE, que se alinham a esse entendimento.

Argumentam, ainda, que o dispêndio de vultosa quantia para esses profissionais, de uma vez só, não alcançaria a finalidade da regra do art. 22 da Lei 11.494/2007 de valorização abrangente e continuada da carreira do magistério, além de ferir preceitos constitucionais como o da irredutibilidade salarial e do teto remuneratório constitucional.

O parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 já é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6885, de relatoria do E. Ministro Luis Roberto Barroso, impetrada pela Procuradoria-Geral da República, a qual se encontra na fase de colhimento de informações para exame de pedido cautelar. Na referida ação, a PGR reclama que, entre outros dispositivos constitucionais, a norma afronta os arts. 6º e 212, *caput* e § 7º, da CF/1988, uma vez que o benefício concedido não se traduz em valorização à carreira do magistério, nem garante investimento efetivo em serviços educacionais. Assim, estaria configurada apenas a vantagem financeira episódica aos servidores afetados, de modo que o comando legal questionado não seria medida adequada ao fim pretendido pelas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que se limitaria ao favorecimento de um grupo de profissionais.

Na ausência de decisão, ainda que provisória, por parte do STF, em relação à ADI 6885, há que se respeitar a decisão legislativa, uma vez que o STF tem se manifestado no sentido de que não cabe a esta Corte de Contas exercer controle de constitucionalidade. Porém, como bem destacou o E. Ministro Benjamin Zymler em sua declaração de voto no acórdão que deferiu a medida cautelar, pleiteada pelos representantes (peça 24), há outros elementos, de natureza infraconstitucional, que precisam ser analisados e justificam a intervenção desta Corte.

Desse modo, toda a fundamentação para o presente caso precisa restringir-se a aspectos legais e jurisprudenciais. Assim foi feito por ocasião da análise da medida cautelar então pleiteada, quando ficou claro que a fundamentação da medida era a necessidade de regulamentação prevista no bojo da própria norma cuja aplicação ora é questionada nesta representação.

Diante disso, por meio do Acórdão 1.039/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria, o Tribunal determinou, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários dos recursos dos precatórios do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério, ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, até mesmo de abono, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito.

Além de adotar a medida cautelar supracitada, restou determinada a oitiva da Casa Civil da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para que se manifestassem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos elementos constantes da representação, incluídas as medidas adotadas e os prazos previstos, no âmbito de cada uma de suas instâncias, para a efetiva regulamentação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, nos termos previstos no art. 4º da mesma lei.

A SecexEducação realizou as comunicações necessárias e analisou as respostas das oitivas na instrução de peça 187, bem como nos pronunciamentos de peças 188 e 189.

O auditor responsável pela instrução entende que os pagamentos previstos no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 devem ser, mais uma vez, cautelarmente suspensos, porém com base em fundamento diverso, qual seja o de aguardar o pronunciamento do STF acerca da inconstitucionalidade da norma. Os titulares da subunidade e da unidade técnica divergem, entendendo que a suspensão cautelar dos pagamentos até o julgamento da ADI 6885 pelo STF seria espécie de controle de constitucionalidade, o qual não pode ser exercido pelo TCU.

Tanto a instrução do auditor quanto os pronunciamentos da unidade técnica e do MPTCU foram no sentido de que a regulamentação da norma deveria ser feita a nível local, de modo autônomo, por cada ente da federação.

Concordam ainda que a subvinculação, prevista na norma, questionada não deve se limitar a precatórios recebidos por meio de acordo. Porém, entendem que a obrigação atinge tão somente recursos recebidos após a entrada em vigor da norma, em 26/3/2021.

O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) se manifestou, em essência, em concordância com os titulares da subunidade e da unidade técnica da SecexEducação, ao expor que o caso se enquadraria em hipótese de reversão legislativa da jurisprudência.

O representante do *Parquet* destaca que após a manifestação da unidade técnica o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 114/2021 (EC 114/21), que estabeleceu que 60% (sessenta por cento) dos recursos de Precatórios do Fundef a serem recebidos pelos entes deverão ser repassados aos profissionais do magistério.

Embora a redação da Emenda Constitucional tenha estabelecido que a destinação de 60% aos profissionais do magistério se aplicaria aos recursos de precatórios **ainda a serem pagos**, os quais serão divididos **em três parcelas**, o *Parquet* especializado entende que a referida norma constitucional deve retroagir para englobar situações em que o pagamento dos precatórios tenha sido anterior à sua promulgação, desde que haja saldo remanescente de recursos financeiros em conta.

Dessa forma, enquanto a Unidade Técnica entende que o uso do saldo remanescente (de recursos de precatórios pagos anteriormente à entrada em vigor da Lei 14.057/2020) pode ser destinado, facultativamente, para pagamento da subvinculação de 60%, o MPTCU, por outro lado, entende que tal destinação seria cogente.

II

Discordo das análises pretéritas pelos motivos que passo a expor.

Quanto à medida cautelar sugerida na instrução de peça 187, no sentido de se manter a determinação do item 9.2 do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, até que o STF decida sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 no âmbito da ADI 6885 (item 155), tal medida não é cabível. Ao TCU não cabe o exercício de controle de constitucionalidade preventivo com base em processo ainda a ser julgado pelo STF. Esse controle é de competência do próprio STF e medida cautelar, com teor semelhante, já foi solicitada pela PGR, no bojo da ADI 6885, ainda sem decisão da Suprema Corte.

Em relação à necessidade de regulamentação, pelo Executivo Federal, do disposto na Lei 14.057/2020, essa obrigação está expressa na própria Lei, de modo que se deve **confirmar a medida cautelar anteriormente deferida**. Diante disso, não cabe, como proposto pelo auditor, a adoção de nova medida cautelar, com a reversão da decisão cautelar anterior, uma vez que os fundamentos da medida já adotada restam inalterados e o processo já se encontra apto ao julgamento de mérito.

No voto condutor da referida decisão cautelar, anuí às considerações feitas pelos representantes, no sentido de que a promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 criou cenário legal de incerteza quanto à forma de utilização dos recursos provenientes de precatórios do extinto Fundef e dos acordos a ser feitos com a União, configurando risco à regular aplicação dos recursos federais envolvidos e demandando pronta atuação do TCU.

As incertezas legais acerca dos acordos previstos na norma demandavam ação do TCU para minimizar os potenciais efeitos danosos e irreversíveis que poderiam advir.

Contudo, recentemente, foi sancionada a Lei 14.325/22 que prevê repasse de precatórios do Fundeb para pagamento de professores e especificou quais profissionais têm direito ao rateio de tais repasses, um dos aspectos mais relevantes que necessitavam de regulamentação a nível federal.

Porém, como mais adiante demonstrarei, a Lei 14.325/22 supre apenas parcialmente a lacuna de regulamentação anteriormente existente, o que justifica a confirmação da medida cautelar anteriormente adotada. Especialmente quanto aos precatórios do antigo Fundef, há de se ter em mente

que os recursos são integralmente de origem federal, oriundos da complementação da União, não podendo a União deixar de regulamentar a aplicação de seus recursos.

Além disso, discordo da conclusão defendida pela SecexEducação e pelo MPTCU no sentido de que a aplicabilidade do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 abrangeria situações não previstas na norma, em especial os casos de recebimento de recursos de precatórios não oriundos de acordos judiciais. Segundo o auditor: “*admitir-se que o pagamento do abono somente valeria para precatórios decorrentes desses acordos e não para os obtidos mediante sentença levaria a uma irracionalidade jurídica*”.

A Lei 14.057/2020 é clara ao dispor, em seu preâmbulo, que as disposições dela constantes adstringem-se aos acordos firmados para recebimentos de precatórios **durante a pandemia da Covid-19**. Enquanto o STF não se manifestar sobre a constitucionalidade da lei, não compete ao TCU questionar a “racionalidade jurídica” da norma editada pelo Congresso Nacional. Cabe ao TCU cumprir a norma e exigir de suas unidades jurisdicionadas que também a cumpram.

Desse modo, não se pode admitir interpretação extensiva aos dispositivos da lei, mormente quando tal interpretação afronta a jurisprudência consolidada do TCU e dominante no STF. Independentemente do resultado da ADI 6885 é preciso interpretar a lei de modo restrito, admitindo a eficácia de seus efeitos apenas nos estritos limites que o próprio legislador instituiu.

A própria Lei 14.057/2020 assim define sua abrangência: “*Art. 1º Esta Lei disciplina, no âmbito da União, de suas autarquias e de suas fundações, **acordos diretos para pagamento de precatórios de grande valor**, nos termos do § 20 do art. 100 da Constituição Federal, e acordos terminativos de litígios contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e do § 12 do art. 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.*”

Ademais, o parágrafo único do art. 7º é explícito ao condicionar a subvinculação de 60% ali disposta ao *caput* art., o qual trata tão somente dos acordos firmados nos termos da lei 14.057/2020:

*Art. 7º **Os acordos a que se refere esta Lei** contemplam também os precatórios oriundos de demanda judicial que tenha tido como objeto a cobrança de repasses referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a que se referia a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.*

*Parágrafo único. Os **repasses de que trata o caput** deste art. deverão obedecer à destinação originária, inclusive para fins de garantir pelo menos 60% (sessenta por cento) do seu montante para os profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, sem que haja incorporação à remuneração dos referidos servidores.*

O legislador não poderia ser mais claro ao delimitar a abrangência da norma. A lei dispôs de forma explícita que os **acordos** abrangeriam também os precatórios do Fundef e que tais repasses, **oriundos de acordos**, deveriam obedecer à subvinculação de 60% para pagamentos de profissionais do magistério. Não há nenhuma outra interpretação possível, não cabendo ao TCU a chancela de interpretação que extrapola totalmente o disposto na norma, para além de ser absolutamente contrária a todo o arcabouço jurisprudencial construído pelo próprio TCU.

Sendo assim, necessária se faz a regulamentação de tais acordos, nos termos do art. 4º da referida lei.

A AGU (peça 106) afirma que a competência do Advogado-Geral da União para a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais já se encontra consagrada no art. 1º da Lei 9.469/1997 e que o § 4º do art. 1º e o art. 2º dessa lei está formalmente regulamentado pelo Decreto 10.201/2020.

Contudo, a expressa determinação para que haja regulamentação específica quanto à Lei 14.057/2020 não pode ser ignorada. O Decreto 10.201/2020, mencionado pela AGU, é genérico e anterior à promulgação da referida lei, visto que o decreto é de 15/1/2020 enquanto a Lei é de 11/9/2020. Sendo assim, não é possível considerar cumprida a obrigação legal pela simples remissão a normativo geral e anterior, quando a norma claramente exige regramento específico e, consequentemente, posterior.

É evidente, portanto, que há vários aspectos que deveriam ser regulamentados pela União e que justificaram a medida cautelar proferida no Acórdão 1039/2021 – TCU – Plenário, e tal omissão só veio a ser parcialmente suprida pela Lei 14.325, de 12 de abril de 2022. Contudo, essa recente norma, não tratou a questão dos acordos previstos na Lei 14.057/2020.

Assim, os aspectos relacionados aos acordos envolvendo precatórios do Fundeb, que possuem peculiaridades que os distinguem dos outros institutos previstos na lei (uma vez que, em diversos casos, originaram-se em ação civil pública do Ministério Público Federal já executada com sucesso por diversos entes da federação) ainda carecem de regulamentação.

Ocorre que, em dezembro de 2021, o Congresso Nacional promulgou a EC 114/21, que estabeleceu que 60% (sessenta por cento) dos recursos de Precatórios do Fundef a serem recebidos pelos estados deverão ser repassados aos profissionais do magistério, **independentemente de acordos**.

Sendo assim, a nova regra constitucional, de forma expressa, elevou a destinação de 60% dos recursos dos precatórios para profissionais de magistério a uma obrigação constitucional, não cabendo ao TCU questioná-la.

Além disso, como os repasses aos profissionais do magistério não mais dependem de acordos firmados com a União, a regulamentação da Lei 14.057/2020 deixou de ser um condicionante para a efetivação de tais repasses.

Contudo, a própria EC 114/2021 delimitou sua incidência apenas aos recebimentos futuros ao dispor, em seu art. 5º, que as receitas que os Estados e os Municípios “receberem” a título de precatórios do Fundef “deverão” ser aplicadas na educação com o repasse mínimo de 60% para pagamento de abono a profissionais do magistério.

Portanto, foi clara a escolha legislativa no sentido de que os recursos já recebidos não se submetem à nova disposição constitucional, não havendo que se falar em retroatividade da EC 114/2021.

O entendimento que ora defendo foi corroborado por recente decisão do STF na ADPF 528, de relatoria do E. Ministro Alexandre de Moraes, cujo julgamento virtual foi concluído em 18/3/2022, posteriormente aos pareceres da unidade técnica e do MPTCU. Transcrevo a clara decisão do STF:

Decisão: *O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que 1) afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e 2) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios, nos termos do voto do Relator (...). Plenário, Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022.*

Em seu voto, o E. Ministro Relator Alexandre de Moraes esclareceu que o novo cenário imposto pelo EC 114/21 não têm o condão de anular a decisão do TCU, devendo os efeitos da

jurisprudência então vigente nesta Corte serem revistos apenas para as situações ocorridas após a promulgação da referida emenda constitucional:

Considerando que o objeto impugnado na presente ADPF é um pronunciamento da Corte de Contas proferido em momento anterior à EC 114/2021, apreciando situações concretas à luz do texto constitucional e da legislação então vigentes, suas conclusões devem ser consideradas válidas, mas é necessária a modificação do entendimento daquele órgão, a partir do novo parâmetro constitucional.

Como se observa, apenas a partir da promulgação da EC 114/2021 é que se tornou obrigatório o pagamento da subvinculação de 60% aos profissionais do magistério, não havendo que se falar em retroatividade da norma, uma vez que violaria a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, o que é vedado pelo art. 5º, caput, XXXVI, da Constituição.

Os gestores dos entes que já receberam recursos de precatórios não devem ser responsabilizados por terem obedecido à jurisprudência desta Corte nem devem ser obrigados, ou mesmo autorizados, a utilizarem saldos remanescentes com base em norma que, segundo sua própria redação, não deve retroagir.

Diante de todo o exposto, só se pode concluir pelo seguinte:

1) o disposto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 somente se aplica aos casos de acordos para pagamento de precatórios do Fundef, os quais só podem ser realizados pela AGU após a devida regulamentação, a ser realizada pelo Poder Executivo Federal;

2) contudo, a EC 114/2021, promulgada em dezembro de 2021, determinou o repasse aos profissionais do magistério de no mínimo 60% dos recursos dos precatórios, para todos os pagamentos realizados após sua vigência, independentemente de acordos;

3) por conseguinte, a destinação de 60% do montante dos precatórios do Fundef para os profissionais do magistério só seria admitida nos casos de acordos firmados nos termos da Lei 14.057/2020 ou após a promulgação da EC 114/2021;

4) como os acordos a serem firmados nos termos da Lei 14.057/2020 ainda carecem de regulamentação, todos os recursos de precatórios do Fundef recebidos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021 devem obedecer ao disposto no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, que proíbe que os pagamentos de pessoal ali listados sejam feitos com recursos dos precatórios do Fundef;

5) após a entrada em vigor da Lei 14.325/2022, todos os pagamentos a profissionais do magistério com recursos dos precatórios do Fundef devem seguir as diretrizes nela estabelecidas, inclusive quanto à necessidade de regulamentação local, por meio de leis específicas, para a efetivação dos repasses aos referidos profissionais.

Em resumo, é forçoso concluir que a destinação de 60% do montante dos precatórios do Fundef para os profissionais do magistério só é admitida nos casos em que o pagamento do respectivo precatório tenha ocorrido após a promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, vedada qualquer outra hipótese. Além disso, devem ser obedecidas as recentes diretrizes da Lei 14.325/2022 quando da efetivação de tais repasses aos profissionais da educação.

Assim, o TCU, deve, em razão das recentes alterações legislativas, bem como das controvérsias que a matéria suscita, firmar entendimento acerca da interpretação ora adotada.

Para garantir maior tempestividade e efetividade na comunicação relacionada aos entendimentos a serem firmados, deve ser determinado ao MEC, com base no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, que, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem,

encaminhem ou disponibilizem aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef cópia integral desta decisão, alertando-os acerca das condicionantes listadas no parágrafo anterior.

Além disso, deve-se dar ciência à Casa Civil e à AGU de que a realização de acordos com credores para pagamento com desconto de precatórios do Fundef depende da regulamentação prevista no art. 4º da Lei 14.057/2020.

Ante o exposto, ao considerar procedente a presente representação, voto por que seja adotada a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1893/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.379/2021-2.
- 1.1. Apenso: 013.146/2021-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: Francisco Aldairton Ribeiro Carvalho Junior (16.045/OAB-CE) e José Vanderlei Marques Veras (22.795/OAB-CE), representando Sind. dos Serv Pub Lotados Na Sec. Educação-ce e Nas Secret. Educ e Cultura dos Municípios do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA) e Ministério Público de Contas do Maranhão (MPC/MA), acerca de potenciais irregularidades na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em razão da promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que dispõe que pelo menos 60% dos valores recebidos por ente público a título de acordos envolvendo o recebimento de precatórios do Fundef devem ser destinados aos profissionais do magistério, inativos e pensionistas, na forma de abono,

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

9.1. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais pagos por meio de precatórios relativos à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, os “precatórios do Fundef”:

9.1.1. a destinação de 60% do montante dos precatórios do Fundef, para os profissionais do magistério, só é admitida nos casos em que o pagamento do respectivo precatório tenha ocorrido após a promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, vedada qualquer outra hipótese;

9.1.2. os recursos de precatórios do Fundef recebidos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021 não podem ser usados para pagamentos das despesas de pessoal especificadas no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário;

9.1.3. a destinação de 60% do montante dos precatórios do Fundef, para os profissionais do magistério, deve seguir as disposições da Lei 14.325/2022, inclusive quanto à necessidade de regulamentação local, por meio de leis específicas, sem as quais não pode haver a efetivação dos repasses aos referidos profissionais.

9.2. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Advocacia Geral da União de que a realização de acordos com credores para pagamento com desconto de precatórios do Fundef depende da regulamentação prevista no art. 4º da Lei 14.057/2020.

9.3. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), com respaldo no artigo 39, I e III, da Lei 14.113/2020 (Lei do Novo Fundeb), que, no prazo de 15 dias, encaminhem ou disponibilizem aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes dos precatórios do Fundef (ou que já os receberam) cópia integral da presente decisão, alertando-os de que, à exceção dos precatórios

recebidos posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, persiste a vedação constante no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, segundo a qual os beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef, não podem utilizar os valores recebidos para realizar as despesas de pessoal ali listadas;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério da Educação (MEC); ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Advocacia Geral da União (AGU); aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará; ao Ministério Público e Ministério Público de Contas dos estados referidos no item anterior; à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF); ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e à Confederação Nacional de Municípios (CNM).

10. Ata nº 32/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/8/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1893-32/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral