**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**, instituição permanente a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos do art. 127 e art. 130, ambos da Constituição Federal, e do art. 147, da Constituição do Estado do Piauí, vem, muito respeitosamente, perante V. Exa., nos termos da Lei nº 5.888/2009, com vista a coibir grave lesão ao erário e a direito alheio, propor

**REPRESENTAÇÃO CUMULADA COM**

**PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

***INAUDITA ALTERA PARS***

em face do Sr. José Jailson Pio, Prefeito Municipal de São Félix do Piauí, pelos fatos e razões jurídicas adiante aduzidos:

**1 – DOS FATOS**

O Ministério Público de Contas (MPC) propusera, na data de 06 de outubro de 2016, Representação (TC/017339/16) em face das Prefeituras Municipais de Simplício Mendes, Teresina, Palmeirais, São Gonçalo do Piauí, Socorro do Piauí, Itaueira, Caridade do Piauí, Cristino Castro, São João do Piauí, Miguel Alves e José de Freitas, requerendo, dentre outras medidas, o Bloqueio das Contas Específicas do FUNDEF dos mencionados entes, considerando que estes constavam no Ofício nº 2.062/16 da Procuradoria da União no Estado do Piauí como beneficiários de precatórios a serem pagos no exercício de 2016 oriundas de ações judiciais que discutiram acerca das complementações do FUNDEF, bem como a Regulamentação da aplicação das diferenças devidas e não transferidas pela União obtidas mediante ações propostas na Justiça Comum.

O bloqueio das contas ocorrera com base na Decisão Plenária nº 1.288/16, de 06 de outubro de 2016.

Posteriormente, o Plenário do TCE-PI proferiu a Decisão Normativa 27, regulamentando a matéria, dispondo que:

**1º)**Nos casos dos municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social, a prioridade de utilização dos recursos ora regulamentados será com pagamento de débitos previdenciários; em segunda ordem de prioridade, o gestor deverá pagar os débitos trabalhistas dos servidores da educação oriundos de decisões judiciais;

**2º)**Os gestores deverão adequar as leis orçamentárias municipais (LDO, LOA e PPA), para a devida aplicação dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF;

**3º)**O gestor não será obrigado a utilizar o valor integral do precatório no exercício de 2017, podendo planejar a aplicação em mais de um exercício, desde que previstas nas leis orçamentárias municipais (LDO, LOA e PPA);

**4º)**Na aplicação dos quarenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF, os gestores deverão observar as destinações e vedações previstas nos arts. 70 e 71, respectivamente, da Lei das diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394/96;

**5º)**Na aplicação dos sessenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF, deverá ser feita, alternativamente: 5.1) Em forma de abono, o qual deverá ser regulamentado por lei municipal que preveja as regras de concessão, garantindo-se a transparência e isonomia; 5.2) Por aumento da remuneração, que também será regido por lei municipal garantindo-se a transparência e isonomia;

**6º)**Caso haja descumprimento destas determinações será determinado o imediato bloqueio das contas municipais, em razão do descumprimento de orientação deste Tribunal, nos termos do art. 86, inciso V da Lei Orgânica deste TCE/PI.

Igualmente, proferira-se o Acórdão nº 2.711-A/17, nos autos do TC/017399/16, no seguinte sentido:

1. Determinar aos Prefeitos Municipais cujos municípios tenham sido contemplados com o recebimento de recursos financeiros oriundos dos precatórios do antigo FUNDEF:

a) a abertura de 2 (duas) contas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com o depósito dos recursos do antigo FUNDEF conforme especificado: a.1) Uma Conta Aplicação que receberá os rendimentos da aplicação e permanecerá bloqueada, para a qual serão transferidos 60% (sessenta por cento) dos recursos recebidos a título de Precatórios do FUNDEF, com a finalidade de garantir o pagamento de créditos trabalhistas aos profissionais do magistério, no caso de eventual decisão judicial que reconheça o direito dessa categoria à percepção de diferenças remuneratórias de exercícios financeiros anteriores; a.2) Uma Conta Corrente/Aplicação para a qual serão transferidos os 40% (quarenta por cento) restantes dos recursos do FUNDEF, que também permanecerão bloqueados, até a apreciação por este Tribunal de Contas do cumprimento dos termos da alínea “b”;

b) A apresentação de um **Plano de Aplicação de Recursos**, em estrita observância a Decisão Normativa TCE nº. 27, para aplicação de 40% (quarenta por cento) dos valores recebidos pelo município a título de Precatórios Judiciais decorrentes de diferenças de repasses realizados ao antigo FUNDEF, podendo tais recursos, facultativamente, ser destinados ao pagamento de profissionais da educação;

c) A efetiva comprovação de autorização legislativa para a aplicação dos recursos citados na alínea “b”, mediante apresentação da Lei Orçamentária Municipal ou de Lei de Créditos Adicionais Suplementares ou Especiais;

d) Que se abstenham de pagar honorários advocatícios com recursos oriundos dos Precatórios do FUNDEF, sem prejuízo da verificação da legalidade das contratações dos serviços técnicos especializados.

Com base em referido entendimento, o MPC propusera nova Representação (TC/014695/17), na data de 22 de junho de 2017, em face das Prefeituras Municipais de São Felix do Piauí, Capitão Gervásio Oliveira, Cajazeiras do Piauí, Floresta do Piauí, Pimenteiras, Uruçuí, Miguel Alves, Dirceu Arcoverde, São João da Fronteira, Canto do Buriti, Várzea Grande, Elizeu Martins, Lagoa do Piauí e Simplício Mendes, os quais teriam recebido Precatórios pagos cuja origem seriam as ações propostas atinentes à complementação do FUNDEF, requerendo o Bloqueio das Contas do FUNDEF até que fossem encaminhados os documentos referidos na Decisão Normativa nº 27.

Acatara-se o pleito ministerial através da Decisão Plenária nº 925/17, de 22/06/2017.

Ressalta-se que tramita nesta Corte de Contas o Processo TC/023691/2017, autuado como Embargos de Declaração, o qual rediscute a vinculação dos recursos dos precatórios do FUNDEF à educação, bem como a subvinculação de 60% destes ao pagamento dos profissionais do magistério, encontrando-se sobrestado para aguardar ulterior posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU.

Tal sobrestamento ocorrera tendo em vista que nos autos dos Processos TC 005.506/2017-4 e TC 020.079/2018-4 o TCU proferira entendimento diverso quanto à subvinculação dos 60% para pagamento do magistério, expedindo determinação cautelar para que os gestores responsáveis se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário abono ou rateio até julgamento meritório quanto à matéria. Ressalta-se que tanto a Divisão Técnica – DFAM quanto o MPC, nos autos do TC/023691/2017, sugeriram que fosse seguido o entendimento do TCU quanto à subvinculação para fins de homogeneização dos entendimentos.

Embora haja tal discussão, tanto o TCU quanto o TCE tem proferido entendimentos pela necessária vinculação dos recursos à educação, notadamente excluindo-se a possiblidade de utilização dos recursos para pagamento de honorários advocatícios. Para fins de efetiva fiscalização quanto à adequada aplicação destas vultosas quantias, tem-se mostrado de extrema importância a fixação, pela Decisão Normativa nº 27, de necessária adequação das leis orçamentárias municipais (LOA, LDO, PPA), bem como o encaminhamento do Plano de Aplicação dos recursos para que sua execução possa ser acompanhada pelos técnicos deste Tribunal de Contas.

Desta maneira, bem como, por fim, considerando a informação da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM através do Memorando nº 212/2018-DFAM de que outros Municípios teriam recebidos valores de precatórios oriundos de complementação do FUNDEF, posteriormente às Representações apresentadas pelo MPC, considerando de extrema importância para fins de fiscalização dos recursos a adoção das medidas supracitadas, mostra-se necessária a propositura da presente representação, nos moldes das já propostas Representações TC/017339/2016 e TC/014695/2017, para fins de Bloqueio das Contas dos entes municipais citados, bem como expedição das determinações que ao final serão expostas.

Passa-se, de maneira abreviada, à exposição dos fundamentos jurídicos já levantados anteriormente pelo MPC e reforçados ulteriormente pelas deliberações desta Colenda Corte, para posterior explanação do pleito ministerial.

**2 – DO DIREITO**

***I – DA APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS ATINENTES AOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF***

É fato notório e de conhecimento deste Tribunal de Contas que, nos últimos exercícios financeiros, foram creditadas vultosas quantias de recursos oriundos a título de pagamento de precatórios da União em decorrência do julgamento de ações atinentes a diferença nos repasses da União para o FUNDEF a vários Municípios jurisdicionados.

*Ad exemplum*, na Representação TC/017339/16 peticionara-se pelo bloqueio do total de R$ 338.384.877,59 de 11 Municípios.

Os questionamentos quanto a aplicação dos recursos em análise não são recentes, tendo sido, inclusive, objeto de análise de Consulta nesta Corte de Contas, como é o caso do Processo TC/006160/2015, sem que houvesse uma definição definitiva.

Sem grandes alongamentos, no entanto, o cenário atual dos entendimentos proferidos tanto pelo TCU quanto pelo TCE convergem pela **necessária vinculação dos recursos à educação**, como extraído das já citadas Decisão Normativa nº 27 – TCE/PI e Acórdão nº 2.711-A/17-TCE/PI (proferido nos autos do TC/017339/2016), já anteriormente expostos, e Acórdão nº 1824/2017-TCU-Plenário, como segue:

*GRUPO II – CLASSE VII – Plenário*

*TC 005.506/2017-4*

*Natureza(s): Representação*

*Órgãos/Entidades: Advocacia - Geral da União; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação Representação legal: não há*

*SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO. IRREGULARIDADES NA DESTINAÇÃO DO PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DE COMPLEMENTAÇÃO DEVIDA PELA UNIÃO NO ÂMBITO DO EXTINTO FUNDEF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONDENANDO A UNIÃO AO PAGAMENTO DOS VALORES JÁ TRANSITADA EM JULGADO. CONTRATAÇÃO DE TRÊS ESCRITÓRIOS DE ADVOGACIA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, COM A FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS CORRESPONDENTES A 20% DO ÊXITO, POR CENTO E DEZ MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO.* ***RISCO DE DESVIO DE RECURSOS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADOS À EDUCAÇÃO PARA O PAGAMENTO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS EM RAZÃO DO ARTIGO 22, §4º, DA LEI 8906/1994. VINCULAÇÃO DE ORDEM CONSTITUCIONAL.******IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM FINALIDADE DIVERSA****. PLÚRIMAS IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO AGENTE QUE DEU CAUSA AOS DESVIOS. IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS. DETERMINAÇÕES.*

*(...)*

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

*9.1.****conhecer*** *da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, incisos I e VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito,* ***considerá-la inteiramente procedente;***

*9.2.****firmar os seguintes entendimentos*** *em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:*

*(...)*

*9.2.2.2.****utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;***

*9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;*

 *9.2.4.* ***a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;***

**(grifos nossos).**

Neste sentido, no âmbito do exercício da competência concorrente de fiscalização de tais recursos, reconhecida, inclusive, no Acórdão nº 1.962/2017-TCU, item 9.2.1.1 (*“9.2.1.1. o entendimento firmado no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário não afasta a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas” –* Processo TC 005.506/2017-4), **têm-se mostrado necessário para a efetiva fiscalização dos recursos em comento** o cumprimento do disposto no Acórdão nº 2.711-A/2017, em especial quanto aos itens a e b, tendo em vista a já explicitada divergência quanto à subvinculação dos 60% dos recursos aos profissionais dos magistérios, restando inquestionável no âmbito desta Corte a necessidade de apresentação de um **Plano de Aplicação de Recursos**, em estrita observância a Decisão Normativa TCE nº. 27, para aplicação de 40% (quarenta por cento) dos valores recebidos pelo município a título de Precatórios Judiciais decorrentes de diferenças de repasses realizados ao antigo FUNDEF e a **efetiva comprovação de autorização legislativa para a aplicação dos recursos citados na alínea “b”, mediante apresentação da Lei Orçamentária Municipal ou de Lei de Créditos Adicionais Suplementares ou Especiais.**

Conforme já destacado, o Município ora representado, por ter recebido o recurso em comento após as Representações interpostas referentes aos exercícios de 2016 e 2017, de acordo com o levantamento realizado pela DFAM, não precisara demonstrar o cumprimento de tais requisitos para efetiva utilização dos recursos, ante a ausência de realização de bloqueio das contas, medida esta já aprovada anteriormente no Acórdão nº 2.711-A/2017, e a qual se faz necessária a repetição do pleito para fins de resguardo da fiscalização a ser realizada por esta Corte de Contas.

Pelos motivos e com base nos fundamentos supracitados, apresenta-se a presente Representação com finalidade precípua de resguardar a adequada utilização de vultosas quantias, sendo de extrema importância a concessão de medida cautelar, ante o preenchimento dos requisitos autorizados desta, que passam a ser expostos.

***II – DO PROVIMENTO CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARS:***

A Constituição Federal[[1]](#footnote-1), ao especificar a abrangência do controle externo, tratou de atribuir aos Tribunais de Contas prerrogativas com a dimensão adequada à relevância de sua atuação para a efetivação do direito fundamental dos cidadãos à prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Nesse diapasão, embora a atuação dos Tribunais de Contas ocorra, em regra,na forma de controle *a posteriori* dos atos administrativos, é cediço que, com vistas a cumprir a missão outorgada pelas Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica respectiva, a referida Corte pode (e deve) atuar de modo preventivo impedindo a prática de atos ilegais que possam vir causar danos ao erário.

Oportunamente, no Mandado de Segurança nº 24.510-DF (2003), o STF assentou tal entendimento, o que é evidenciado no voto do Ministro Celso de Mello:

*“*Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da república, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade ás suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.”

(PASCOAL, Valdecir. **O poder cautelar dos Tribunais de Contas**. Revistado Tribunal de Contas da União, ano 41, nº 115, maio/agosto 2009, p.110) (grifos aditados)

Nesse particular, o Pretório Excelso, recentemente, ratificou a legitimidade e a competência constitucional e legal dos Tribunais de Contas para expedir medidas cautelares visando o bloqueio de contas, inclusive contas pessoais do gestor público, com objetivo de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. Esse é o entendimento que se deflui do julgamento da Medida Cautelar na Suspensão da Segurança **SS4878 RN**[[2]](#footnote-2) (2014), da relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgada no dia 14/03/2014 (doc. 03).

Atente-se, por relevante, que a Lei nº 5.888/09 (*Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí*) prevê, expressamente, a possibilidade de o Tribunal de Contas fazer uso de **medidas cautelares** no controle externo da Administração Pública. Assim preceitua a citada lei, *litteris*:

Art. 87. O Relator ou o Plenário, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, dou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar **medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte**, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada. (grifos aditados)

Nesse mesmo sentido, vejamos o art. 459 da Res. TCE/PI nº 13/11 (Regimento Interno do TCE), que dispõe, *verbis*:

Art. 459. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou de direito alheio, de risco de ineficácia da decisão de mérito, ou diante situação específica que possa causar dano irreparável ou de difícil reparação para o interesse e/ou para o patrimônio público, além do que está previsto no art. 458, o relator ou o Plenário poderá, motivadamente, determinar liminarmente **medidas cautelares, com ou sem a oitiva prévia da parte**, nos casos previstos nos artigos 86 e 87 da Lei Estadual nº 5.888/2009. (grifos aditados)

Observa-se que no presente caso estão presentes os requisitos necessários para o provimento cautelar, conforme será demonstrado.

No que tange à ***plausibilidade do direito***(fumaça do bom direito), consubstancia-se *in casu* quando se demonstra, através de levantamento realizado pela Divisão Técnica (DFAM), que **até a presente data o gestor responsável não encaminhou a este Tribunal de Contas a documentação exigida pelo Acórdão nº 2.711-A/17, deste Tribunal de Contas, embora creditado ao Município o pagamento de precatório das ações do FUNDEF,** ressalvando-se que, ante determinação do Tribunal de Contas da União, entende-se que o gestor responsável não poderá utilizar os recursos recebidos com pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título.

Por outro lado, o ***perigo da demora*** resta patenteado e requer a pronta adoção de providências urgentes por parte do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, haja vista que **a não apresentação da referida documentação compromete a efetiva fiscalização quanto à adequação na aplicação de vultosas quantias de natureza vinculada,** sendo de fundamental importância para o trabalho exercido por este Tribunal o cumprimento do Acórdão citado.

Destarte, demonstrados os requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar proposta, não há outro provimento a ser adotado senão a sua imediata concessão, a fim de determinar o bloqueio imediato da conta bancária do Município referente ao FUNDEF, ou outra na qual tenham sido creditados os valores pagos a título de precatório oriundo de demanda atinente ao FUNDEF, mesmo sem a oitiva prévia dos representados, considerando a urgência que o caso reclama.

**3 – DOS PEDIDOS**

Ante o exposto e fundamentado, o Ministério Público de Contas, considerando a gravidade e a relevância do tema, requer:

1. O **recebimento** da presente **representação**, com fundamento no art. 104, inciso VI, da Lei nº 5.888/2009, em face do Sr. José Jailson Pio, Prefeito Municipal;
2. A **concessão** de **medida** **cautelar** **determinando o imediato bloqueio da conta do FUNDEF da Prefeitura Municipal de São Felix do Piauí ou de outra conta específica na qual tenha sido creditada a importância dos valores referentes aos precatórios pagos atinentes às ações judiciais que discutiram os valores do FUNDEF repassados pela União**, com base no art. 86, inciso V, da Lei nº 5.888/2009, até que o gestor encaminhe a este Tribunal de Contas **todos os documentos exigidos pelo Acórdão nº 2.711-A-17/TCE-PI, para fins de liberação dos 40%,** ressalvando-se que, ante determinação do Tribunal de Contas da União, entende-se que o gestor responsável não poderá utilizar os recursos recebidos com pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, mantendo-se o bloqueio de 60% dos valores enquanto não julgado, no mérito, a questão da subvinculação.
3. Em seguida, a notificação do **Prefeito Municipal**, Sr.José Jailson Pio, para que, querendo, deduza alegações de defesa acerca dos fatos denunciados, no prazo regimental;
4. Expedição de **determinação** para que, no prazo referente à defesa, o gestor municipal apresente ao Tribunal de Contas os:

d.1) Extratos bancários de todas as contas nos meses em que: fora creditado o valor referente ao precatório em análise; fora transferido o valor referido para conta específica do Município; foram realizados pagamentos com os recursos em questão, caso tenham ocorrido.

d.2) Em havendo dispêndios com os recursos em questão, que sejam apontadas as bases legais (contratos, empenhos, e demais documentos atinentes ao processo de despesa) que fundamentaram tais gastos.

1. Ao final, requer que os autos retornem a este Ministério Público de Contas para manifestação definitiva.

Nestes termos,

Aguarda deferimento.

Teresina - PI, 03 de outubro de 2018

**Plínio Valente Ramos Neto**

*Procurador do Ministério Público de Contas*

1. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. [↑](#footnote-ref-1)
2. (STF - SS: 4878 RN , Relator: Min. Presidente, Data de Julgamento: 14/03/2014, Data de Publicação: DJe-053 DIVULG 17/03/2014 PUBLIC 18/03/2014) [↑](#footnote-ref-2)