



Processo: TC/AL nº 11021/2015
Origem: Prefeitura do Município de Lagoa da Canoa - AL
Assunto: Consulta
Consulente: Álvaro Bezerra de Melo - Prefeito do Município no exercício de 2015

Acórdão nº 001 /2020

Publicado no
DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO - TCE-AL
de 22/01/20

CONSULTA. CESSÃO DE CRÉDITOS ORIUNDOS DE INDENIZAÇÕES DO FUNDEF. CONHECIMENTO. RESPOSTA. Não é possível a cessão de direitos de créditos provenientes de decisão judicial transitada em julgado referentes à complementação da União ao FUNDEF a fundo de investimento, uma vez que esses recursos estão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais do magistério; A cessão de créditos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado constitui operação de crédito, enquadrando-se no conceito previsto no art. 29, III, da LRF; Diante da impossibilidade da cessão do crédito sob exame, resta prejudicado o questionamento quanto à necessidade de procedimento licitatório para o referido fim.

I – Introdução

Trata-se de consulta subscrita pelo prefeito do Município de Lagoa da Canoa/AL no ano de 2015, Sr. Álvaro Bezerra de Melo, formulada nos seguintes termos:

“O Município de Lagoa da Canoa/AL é detentor de crédito reconhecido judicialmente com trânsito em julgado da ação, em processo que discutiu o cálculo correto do repasse efetuado pela União sobre valores relativos ao extinto FUNDEF.

Tal processo encontra-se em fase de execução, porém ainda não foi expedido o precatório sobre os valores para os quais este Município é credor da União.

Observando-se que a Resolução de nº 168 do Conselho da Justiça Federal permite a feitura de procedimentos hábeis à cessão de crédito em precatório para mudança de seu beneficiário, e, em se tratando o credor do direito ora aventado de pessoa jurídica de direito público, indaga-se:

*Gabinete do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Maciel*

- a) É possível a cessão de direitos de crédito a fundo de investimento, decorrentes da indenização judicial ainda na fase de execução e antes da expedição do precatório?
- b) Há obrigatoriedade em se realizar o procedimento, mediante prévio procedimento licitatório?
- c) O referido instituto caracteriza-se como operação de crédito?"

Por meio do Parecer nº 114/2016 (fls. 15/22) a Auditoria se manifestou: 1 - pela possibilidade de utilização dos precatórios, desde que tenha havido a efetiva integralização, pelo município, da parcela devida pela União; e 2 - pela impossibilidade de utilização que não sejam as previstas no FUNDEF/FUNDEB, caso não tenha havido efetiva integralização, pelo município, dos recursos devidos pela União. Não se pronunciou sobre a necessidade de se realizar procedimento licitatório e se eventual cessão caracterizaria operação de crédito.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas se manifestou no sentido de que não é possível a cessão de créditos provenientes da complementação de valores relativos ao FUNDEF pela União a fundo de investimento, uma vez que os recursos estão vinculados à manutenção e o desenvolvimento da educação básica e a valorização do magistério; e que eventual cessão constituiria operação de crédito, enquadrando-se no conceito definido no art. 29, III, da LRF. Quanto à indagação sobre a necessidade de se realizar procedimento licitatório, considerada a impossibilidade da cessão do crédito em exame, entendeu prejudicado o questionamento.

Em 11/02/2019, os autos vieram a este Relator.

É o breve relatório.

II – Fundamentação

Acerca das consultas, assim dispõem os art. 1º, inciso XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL) e art. 6º, inciso X da Resolução nº 003/2001 (RITCE/AL):

Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL):

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição e na forma prescrita nesta Lei:

...

XIX - Decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e

*Gabinete do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Maciel*

regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

Resolução 003/2001 (RITCE/AL):

Art.6º. Nos termos da Constituição Federal, art. 75, da Lei Complementar nº 101/2000, da Constituição Estadual, art. 97 e da Lei nº 5.604/94, compete ao Tribunal de Contas:

...

X - emitir parecer, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, em consulta sobre matéria que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, e que não verse sobre caso concreto, sobre o qual o Tribunal deva se pronunciar, por força de suas atribuições, desde que formulada pelas seguintes autoridades:

a) Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios;

Destaco inicialmente que a presente consulta preenche os requisitos de admissibilidade elencados na Lei Estadual nº 5.604/94 - LOTCE/AL e na Resolução nº 003/2001 - RITCE/AL, razão pela qual me manifesto pelo conhecimento.

Ressalto, em conformidade com o estabelecido no art. 1º, §2º, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento em tese do objeto sob exame.

O consulente nos traz, em síntese, três indagações: 1 – sobre a possibilidade da cessão de direitos de crédito referente a precatório resultante de decisão judicial que garantiu indenização ao município pelo repasse a menor da complementação pela União ao FUNDEF; 2 – sobre se essa cessão de direitos caracterizaria operação de crédito; e 3 – sobre a obrigatoriedade de se realizar procedimento licitatório para conceder esse crédito.

Com relação à cessão de direitos de crédito oriundos das ações de indenização pelo pagamento a menor de verbas da complementação da União para o FUNDEF a fundo de investimento, o Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas assevera sobre a impossibilidade dessa transação, uma vez que esses recursos têm destinação específica e vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais do magistério, conforme determinada pela Constituição Federal (art. 60 do ADCT):

“No entanto, a natureza do crédito que se pretende ceder – recursos repassados pela União a título de FUNDEF – não admite cessão à finalidade indiscriminada, uma vez possuir natureza vinculada por expressa determinação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em sua redação conferida pela EC n. 14/1996, sendo obrigatoriamente aplicados, conforme o *caput* do indigitado dispositivo, com vistas “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de

*Gabinete do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Maciel*

assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

(...)

Desta feita, **não há possibilidade de cessão de créditos provenientes de precatórios do FUNDEF a fundo de investimento, uma vez que, como exposto, referidos recursos devem ser depositados em conta específica do município, vinculada ao FUNDEF, estando referidos valores vinculados às finalidades do Fundo.**” (nosso grifo)

Nesse sentido também decisões do Supremo Tribunal Federal – STF e do Tribunal de Contas da União – TCU, reafirmando que as verbas de precatórios do extinto FUNDEF possuem destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais do magistério:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, que redigirá o acórdão, julgou procedente a ação, para condenar a parte Ré ao pagamento indenizatório da diferença entre os valores de complementação devidos orçados com fundamento no Decreto 2.264/1997 e na fórmula de cálculo apresentada pela parte Autora, durante os exercícios financeiros de 1998 a 2007, **mantida a vinculação da receita, mesmo em caráter destinatário, à educação**, e, como consectários legais, determinou a incidência dos índices de atualização monetária e juros moratórios os fixados no Manual de Cálculos da Justiça Federal (atual Resolução 267 de 2013 do Conselho da Justiça Federal), sobre as parcelas até 2009, a partir de quando o débito deve ser corrigido nos termos do artigo 1º-F da Lei 9.494/97 (com a redação da Lei 11.960/09), honorários advocatícios deverão ser fixados após a realização do cálculo aritmético, *pro força* do inciso II do §4º do art. 85, CPC, (a partir dos elementos fixados nesta decisão, observando as regras próprias de fixação de honorários em face da Fazenda Pública - art. 85, §3º a 7º, CPC/15), com pagamento de custas na forma da lei e da Resolução n. 581/2016 do STF.

Ademais, o Tribunal fixou o seguinte entendimento:

1 – O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional;

2 – A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Luiz Fux. Ao final, o Tribunal, por maioria, deliberou delegar aos Ministros Relatores a faculdade de decidirem monocraticamente as demais ações cíveis originárias que tratem da mesma matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, e, participando do Seminário Jurídico Ítalo-Brasileiro, sobre o tema *Jurisdições Superiores e Comparadas*, na Corte Suprema de Cassação Italiana e no Conselho da Magistratura Italiana, em Roma, na Itália, os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli. Falaram: pelo autor, Estado de Sergipe, o Dr. Sílvio Avelino Pires Britto Júnior, Procurador do Estado da Bahia; e, pela União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 6.9.2017.

(STF, Tribunal Pleno, ACO 669, Relator Min. Marco Aurélio, DJe 28/08/2017) (grifo nosso)

**TCU**

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.** (Acórdão nº 1224/2017 – TCU - Plenário) (nosso grifo)

Com relação ao questionamento sobre se a cessão de direitos caracterizaria operação de crédito, trazemos à luz a definição de operações de crédito estabelecida no art. 29, III da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; (nosso grifo)

Conforme registrado pelo MPC-AL, o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco enfrentou o tema em parecer exarado no Processo TCE-PE nº 1503456-2, onde se discutiu sobre a cessão de precatórios oriundos de créditos tributários, vejamos:

“A chamada “venda de precatório com deságio” pelo município configura, na verdade, um operação de crédito em que a Prefeitura recebe antecipadamente, com o desconto referente aos juros e às despesas, o valor de um crédito que somente estaria disponível no futuro. **Não se trata de compra e venda propriamente, mas da antecipação do valor do crédito, com descontos, e a cessão do crédito representado pelo precatório ao banco, revelando um financiamento.**

*Gabinete do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Maciel*

Apenas para fins de argumentação, mesmo que se considerasse o crédito do município como um bem a ser recebido no futuro e que o precatório estivesse sendo realmente vendido, ainda assim tal entendimento não afastaria a situação em comento da definição de operação de crédito prevista no artigo 29, III, da LRF: (...)”

Da mesma forma daqueles autos, a cessão de créditos de precatórios de verbas do FUNDEF é na verdade uma operação de crédito, na medida em o município recebe antecipadamente (no presente) valores provenientes da cessão de direitos créditos que receberia em data futura, mediante desconto de juros e correção monetária.

Destaca-se que a eventual possibilidade de efetivação da transação imporia ao município uma despesa a título de juros e correção monetária pela remuneração do capital pelo cessionário.

A seu turno, o *Parquet* de Contas alagoano chama atenção para os limites jurídicos inerentes a este tipo de transação:

Seguindo o entendimento exposto, apesar de não se tratar, o presente caso, de crédito tributário, tem-se que a cessão de crédito a particular com deságio, para que a Prefeitura receba antecipadamente o que estaria disponível apenas em momento posterior configura operação de crédito, devendo seguir, para tanto, os limites e condições previstos na LRF, art. 32 e 38, nas Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal, e nos arts. 165, §8º e 167, inciso IV, da Constituição Federal, discriminados no acórdão transcrito.

Ante o exposto, compartilho das conclusões do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas para fazer coro no sentido de que a cessão de direitos de crédito referente a precatório resultante de decisão judicial que garantiu indenização ao município pelo repasse a menor da complementação pela União ao FUNDEF, com amparo no artigo 29, III da Lei nº 101/2000 – LRF, autoriza afirmar que caracteriza hipótese de operações de crédito.

Quanto ao questionamento sobre a obrigatoriedade de se realizar procedimento licitatório para conceder os referidos direitos de crédito, diante a impossibilidade dessa cessão resta prejudicado o exame.

**III – Proposta de Voto**

Ante o exposto, presentes os requisitos exigidos na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Corte de Contas para admissibilidade da consulta sob exame, submeto a matéria a este Egrégio Plenário, propugnando pela adoção da seguinte **DECISÃO**:

1. Conhecer da consulta por preencher os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica do TCE/AL e no Regimento Interno do TCE/AL;

2. Responder a consulta nos seguintes termos:

2.1. Não é possível a cessão de direitos de créditos provenientes de decisão judicial transitada em julgado referentes à complementação da União ao FUNDEF a fundo de investimento, uma vez que esses recursos estão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais do magistério;

2.2. A cessão de créditos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado constitui operação de crédito, enquadrando-se no conceito previsto no art. 29, III, da LRF.

2.3 Diante da impossibilidade da cessão do crédito sob exame, resta prejudicado o questionamento quanto à necessidade de procedimento licitatório para o referido fim.

3. Dar ciência desta decisão ao consulente;

4. Dar publicidade deste acórdão.

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS,
Maceió, 21 de janeiro de 2020.

SÉRGIO RICARDO MACIEL

Conselheiro Substituto - Relator

(Art. 1º, I da Resolução nº 005/2018 de 17/07/2018)

OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS
Presidente

Dê-se vista ao Conselheiro(a) Rodrigo Siqueira
Cavalcante na Forma Regimental
Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em Macaio
de 17 de Janeiro 2020
Conselheiro Otávio Lessa Geraldo Santos
Presidente

Conselheiros Presentes e Participantes da
votação:

Cons^a. Rosa M^a. Ribeiro de Albuquerque

Cons. Anselmo R. de Almeida Brito

Cons^a. Maria Cleide Costa Beserra

Cons. Fernando Ribeiro Toledo (Absteve-se de votar)

Cons. Rodrigo Siqueira Cavalcante

Cons. Subst. Alberto P. A. d. Abreu (Impedido de votar)

Procurador do M.P. de contas

Gustavo Henrique Albuquerque Santos

Em 21/01/2020

Tereza
Tereza Cristina Menezes de Oliveira
Coordenadora do Plenário substituindo a titular