

AGRAVO DE INSTRUMENTO

RECURSO ESPECIAL

Recurso 08155724420244050000
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Andre Luis Maia Tobias Granja (Convocado)
Julgado em 31/03/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSOS DO FUNDEF.

RESUMO

Agravo de Instrumento contra decisão que manteve tutela de urgência vedando despesas do FUNDEF com construção de quadras em terrenos recém-adquiridos. O tribunal entendeu que a aquisição de imóveis sem autorização legislativa específica e a construção de infraestrutura com esses recursos violam a Lei de Diretrizes e Bases e a vinculação constitucional do fundo. Recurso desprovido, mantendo-se a proibição de usar precatório do FUNDEF para essas obras.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSOS DO FUNDEF. VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL. CONSTRUÇÃO DE QUADRAS POLIESPORTIVAS EM TERRENOS RECÉM-ADQUIRIDOS. CARACTERIZAÇÃO COMO OBRAS DE INFRAESTRUTURA. VEDAÇÃO EXPRESSA DO ART. 71, V, DA LEI Nº 9.394/1996. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. TUTELA DE URGÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

1. Município de Brejão e Elisabeth Barros de Santana interpuseram Agravo de Instrumento contra Decisão proferida pelo Juízo da 23ª Vara Federal de Garanhuns/PE que, nos autos da Ação Popular, deferiu em parte a tutela de urgência para determinar que o Município de Brejão se absteresse de realizar pagamentos relativos ao contrato administrativo n. 011-02/2024 com recursos provenientes do PRC 215728 PE (FUNDEF), sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por evento/descumprimento.

2. O juízo a quo entendeu que a vedação proposta deriva da própria LDB, segundo a qual "Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar" (art. 71, inciso V, da Lei n. 9.394/1996), e que dadas as vedações expressas constantes dos referidos art. 71, inciso V da Lei n. 9.394/1996 e art. 212, § 4º c/c art. 212-A, caput, ambos da Constituição Federal, tem-se que, ao menos em tese, não é permitido o custeio de despesa, a partir do FUNDEB/FUNDEF, de obras de infraestrutura, ainda que realizadas visando ao benefício da rede escolar.

3. Os agravantes, por sua vez, sustentaram que: a) a construção de quadras poliesportivas está em conformidade com o art. 70, II, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), que inclui "aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino" como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino; b) conforme o Manual do FUNDEF e documento de Perguntas e Respostas do FUNDEB, ambos do FNDE, a utilização de recursos do FUNDEF ou FUNDEB para construção de quadras é expressamente permitida; c) a aquisição dos terrenos foi realizada com recursos do Fundo Municipal de Educação e não com recursos do Precatório do FUNDEF; d) não há exigência de autorização legislativa

específica para aquisição de terrenos, sendo suficiente a previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA); e) o Plano Municipal de Educação (2015-2025), aprovado pela Lei Municipal nº 854/2015, contempla expressamente a ampliação da infraestrutura escolar, incluindo a construção de espaços para atividades esportivas.

4. A controvérsia recursal consiste em analisar a legalidade da utilização de recursos provenientes do Precatório do FUNDEF para a construção de quadras poliesportivas em terrenos adquiridos pela municipalidade, bem como a necessidade de autorização legislativa específica para a aquisição dos referidos imóveis. O cerne da questão jurídica envolve a interpretação sistemática dos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 e sua aplicação ao caso concreto, considerando a destinação constitucionalmente vinculada dos recursos do FUNDEF.

5. Os recursos do FUNDEF/FUNDEB possuem destinação constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme estabelecido no art. 60 do ADCT e, posteriormente, no art. 212-A da Constituição Federal. Esta vinculação constitucional impõe limites objetivos à discricionariedade administrativa na aplicação desses recursos, exigindo estrita observância às finalidades educacionais definidas no ordenamento jurídico.

6. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabeleceu, em seus arts. 70 e 71, parâmetros objetivos para definir o que pode ou não ser considerado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

7. O art. 71, V, da referida lei dispõe expressamente que "não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar".

8. A construção de quadras poliesportivas em terrenos não integrantes de unidades escolares existentes configura inequivocamente obra de infraestrutura, nos termos do art. 71, V, da Lei nº 9.394/1996, não se enquadrando no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de utilização dos recursos vinculados do FUNDEF. A distinção conceitual entre instalações escolares (art. 70, II) e obras de infraestrutura (art. 71, V) é elemento fundamental para a correta aplicação dos recursos educacionais, sendo que a construção de equipamentos esportivos desvinculados de unidades escolares existentes enquadra-se na segunda hipótese.

9. A alegação de que os terrenos foram adquiridos com recursos do Fundo Municipal de Educação não afasta a ilegalidade da destinação dos recursos para a construção das quadras poliesportivas, pois a discussão central refere-se à natureza da despesa, que não se enquadra no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino.

10. O art. 34, X, da Lei Orgânica do Município de Brejão estabelece a competência da Câmara Municipal para "autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo". A ausência de autorização legislativa para a aquisição dos imóveis nos sítios Medéia, Mamoeiro e Barreiros configura violação à Lei Orgânica Municipal. Esta exigência consubstancia garantia institucional do equilíbrio entre os Poderes no âmbito municipal e mecanismo de controle dos gastos públicos, cuja inobservância compromete a legitimidade do ato administrativo de aquisição.

11. A mera previsão orçamentária não substitui a autorização legislativa específica exigida pela Lei Orgânica Municipal, tratando-se de requisitos distintos e complementares para a validade da aquisição de bens

imóveis pelo Poder Executivo. A previsão genérica de despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA) possui natureza autorizativa de caráter macro-orçamentário, enquanto a autorização legislativa específica representa manifestação concreta do Poder Legislativo sobre a conveniência e oportunidade da aquisição de determinado bem imóvel, constituindo mecanismo de controle qualitativo da despesa pública.

12. O Plano Municipal de Educação estabelece diretrizes gerais para as políticas educacionais do município, mas não pode autorizar a utilização de recursos em desacordo com as normas constitucionais e legais que disciplinam a matéria. A hierarquia normativa impõe a observância dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação federal de diretrizes e bases da educação, não podendo o ato normativo municipal ampliar as hipóteses de utilização de recursos vinculados para finalidades expressamente vedadas em normas hierarquicamente superiores.

13. Recurso desprovido.

Dispositivos relevantes citados: Art. 212, § 4º, CF/88; Art. 212-A, CF/88; Art. 60 do ADCT; Art. 70, II, Lei nº 9.394/1996; Art. 71, V, Lei nº 9.394/1996; Art. 34, X, Lei Orgânica do Município de Brejão.

Jurisprudência relevante citada: AGTR 0806391-22.2017.4.05.8000, Rel. Des. Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho, 3ª Turma, j. 25/11/2021; APEL 0809887-59.2017.4.05.8000, Rel. Des. Federal Ivan Lira de Carvalho (Convocado), 3ª Turma, j. 21/10/2021; APEL 0800206-56.2017.4.05.8003, Rel. Des. Federal Cid Marconi Gurgel de Souza, 3ª Turma, j. 05/08/2021.

JOD*