



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO.  
PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO.  
RECUPERAÇÃO DE VERBAS DO EXTINTO  
FUNDEF. REMUNERAÇÃO. DESVIO DE  
RECURSOS QUE DEVERIAM SER APLICADOS  
NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO  
ENSINO. ANULAÇÃO DO CONTRATO POR  
ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por meio de sua Procuradora ao final subscrita, vem perante Vossa Excelência, nos termos do art. 61, I, c/c art. 310 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentar

**REPRESENTAÇÃO**

em face de:

**EDUARDO CARDOSO GARCIA**, Prefeito do Município de Cana Verde (exercício 2017/2020);

**RONNI CARLOS OLIVEIRA**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Cana Verde, CPF 025.475.356-61;

**MATHEUS FREIRE LINO**, Procurador do Município de Cana Verde responsável pela elaboração do projeto básico, CPF 072.023.196-59;

**MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, escritório de advocacia com sede na Rua Eng. Oscar Ferreira, 47, Casa Forte, Recife/PE,

pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**DOS FATOS**

1. Cuida-se de Procedimento Preparatório n. 050.2019.128<sup>1</sup> instaurado pelo Ministério Público de Contas para apurar possíveis ilegalidades no contrato celebrado entre **o Município de Cana Verde e o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados**, especialmente no que concerne à forma de remuneração e à contratação.

2. Em pesquisa no Diário Oficial de Minas Gerais do dia 29 de julho de 2017<sup>2</sup>, foi localizada a publicação do processo licitatório, na modalidade concorrência, cujo objeto é a recuperação dos valores de FUNDEF que deixaram de ser repassados ao Município em face da fixação do Valor Mínimo Nacional, nos seguintes termos:

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANA VERDE – MG, por intermédio da Comissão Permanente de licitação, torna público que realizará Processo Licitatório na Modalidade Concorrência – 001/2017, do Tipo: Técnica e Preço, para contratação de serviços técnicos jurídicos especializados visando o patrocínio de Processo Judicial cujo objeto é recuperação dos valores do FUNDEF que deixaram de ser repassados ao Município em face da fixação do Valor Mínimo Nacional. Os envelopes contendo a documentação e as propostas deverão ser entregues até as 9:00 horas do dia 19/09/2017. Maiores informações, bem como cópia integral do edital, poderão ser obtidas junto à Comissão Permanente de Licitação, no fone (35) 3865-1202, ou pelo e-mail [licitacao@canaverde.mg.gov.br](mailto:licitacao@canaverde.mg.gov.br) na aba Publicações/Editais..

3. Dando início à instrução do procedimento investigatório, foi expedido o Ofício n. 044/2019/GABMC/MPC ao Prefeito Municipal de Cana Verde, Sr. Eduardo Cardoso Garcia, para requisitar informações e documentos necessários à elucidação dos fatos.

4. Em resposta, o Prefeito Municipal encaminhou o Ofício n. 015/2019 instruído com o Processo de Licitação n. 045/2017, na modalidade Concorrência n. 001/2017. Conforme a cláusula primeira do Contrato n. 035/2017, o escritório de advocacia foi contratado para *“propositura de demanda judicial visando o repasse integral do FUNDEF que deixaram de ser repassados aos municípios em face da ilegal fixação nacional do valor mínimo anual por aluno, na forma da Lei n. 9.424/96”*.

5. Ao examinar a referida documentação, este Ministério Público de Contas identificou ilegalidades que ensejaram a propositura da presente representação, conforme se passa a expor:

<sup>1</sup> Portaria n. 02, publicada no Diário Oficial de Contas do dia 15 de maio de 2019. Disponível em: <[https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2019\\_05\\_15\\_Diario.pdf](https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2019_05_15_Diario.pdf)> . Acesso em 30 ago. 2019.

<sup>2</sup> Disponível em:

<<http://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/Home>>. Acesso em: 30 ago. 2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**DO DIREITO**

**I) COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL PARA FISCALIZAR APLICAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF**

6. Antes de discorrer sobre o mérito propriamente dito, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre a competência do Tribunal de Contas Estadual para o julgamento da presente Representação.

7. Não se discute que compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação das verbas transferidas pela União para Estados e Municípios, a título de complementação ao extinto FUNDEF.

8. No julgamento da Representação n. 005.506/2017-4, proposta pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão e que tratava sobre a destinação da complementação das verbas do FUNDEF, o Tribunal de Contas da União apenas tangenciou o tema da competência sem, contudo, esclarecer se sua atuação seria exclusiva ou concorrente. Em sede de embargos de declaração interpostos pelo MPF/PI<sup>3</sup>, a fim de se esclarecer se os Tribunais de Contas Estaduais poderiam, também, atuar no controle e fiscalização da destinação desses recursos, o TCU pacificou a questão, conforme se observa do seguinte trecho do acórdão da lavra do Ministro Walton Alencar:

A jurisprudência deste Tribunal sempre caminhou no sentido de que a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb, quando há a complementação da União, é da **competência concorrente** entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado e/ou dos Municípios, conforme o caso.

Por todos, cito o voto condutor do Acórdão 3.049/2009 – Plenário, ocasião em que este Tribunal decidiu não instaurar Tomada de Contas Especial uma vez que o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia já havia glosado os valores relativos a pagamentos indevidos com recursos do então Fundef:

*“3. No que diz respeito ao escopo da competência deste Tribunal para examinar questões relacionadas ao extinto Fundef – hoje substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) –, cabe lembrar que, na forma do art. 11 da Lei n. 9.424/1996, que dispunha sobre o referido fundo, a fiscalização do cumprimento dos dispositivos daquele diploma legal é atribuição conjunta dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, nos seguintes termos:*

*‘Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos*

<sup>3</sup> UNIÃO. Tribunal de Contas. *Embargos de Declaração n. 1962/2017*. Embargante: Ministério Público Federal no Piauí. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. 6 set. 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1962%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520de%2520sc/false/1/false>>. Acesso em: 30 ago. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo**

*adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.*

9. No que toca especificamente à competência para fiscalização e controle dos recursos relativos ao FUNDEF e, posteriormente, ao FUNDEB, a despeito de sua origem federal, dispõe o art. 26, II, da Lei n. 11.494/2007 que cabe aos Tribunais de Contas Estaduais efetuarem o controle com relação aos entes governamentais sob sua jurisdição.

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

10. Assim, na esteira da legislação e do entendimento do TCU, conclui-se que a fiscalização da destinação das verbas do FUNDEF insere-se entre aquelas competências atribuídas, também, aos Tribunais de Contas Estaduais, razão pela qual a Corte mineira é competente para decidir sobre a legalidade e legitimidade da contratação em questão.

**II) CONTEXTUALIZAÇÃO – A ORIGEM DO DIREITO DOS MUNICÍPIOS À COMPLEMENTAÇÃO DAS VERBAS DO EXTINTO FUNDEF**

11. Prossequindo, para melhor compreender a questão, é de suma importância que se esclareça o contexto em que surgiu o direito dos Municípios ao recebimento da complementação de recursos do FUNDEF e que vem sendo usado como justificativa para as contratações, muitas vezes por inexigibilidade, de escritórios para este fim.

12. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto Federal n. 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar.

13. A instituição do FUNDEF inovou ao alterar a forma de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) vinculando parcelas de recursos para esse nível do ensino em todo país.

14. O FUNDEF foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

nos termos da Emenda Constitucional n. 53/2006, consoante nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com a alteração da ordem constitucional, foi editada a Lei Federal n. 11.494/2007, regulando FUNDEB.

15. Com relação ao extinto FUNDEF, instalou-se acirrada discussão acerca da forma de cálculo do VMAA, valor mínimo anual por aluno, que é o índice eleito para dimensionar o desembolso financeiro da União, a título de complementação para o sistema de ensino fundamental, de custeio prioritário de Estados e Municípios, de modo que toda a controvérsia se relaciona à interpretação do art. 6º, *caput* e § 1º da Lei n. 9.424/1996, vigente à época em que a complementação era devida:

Art. 6º. A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º - O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º - As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º - As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º - No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

16. Neste cenário, em outubro de 1999, o Ministério Público Federal ajuizou na Justiça Federal de São Paulo a Ação Civil Pública n. 1999.61.00050616-0<sup>4</sup>, argumentando, em síntese, que seria devida aos Municípios, nos exercícios de 1998 a 2006, a complementação em razão das diferenças no cálculo do VMAA que, por seu entendimento, haveria de ser calculado considerando o total do país, seja de arrecadação, seja de alunos matriculados. A seu turno, a União defendia que o valor do VMAA tem como patamar mínimo o menor quociente entre todos os Estados, sob fundamento de que não existe um único fundo, mas um por Estado.

17. Verificada a continência entre a ACP ajuizada pelo MPF e a ACP ajuizada pela União Brasileira dos Estudantes Secundários (processo n. 1999.61.00.039998-7), foi determinado seu apensamento para decisão simultânea.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/?numeroProcesso=199961000506160>>. Acesso em: 19 mar. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

18. A sentença, publicada em 29 de março de 2006, julgou parcialmente procedente a ação amparada nos seguintes fundamentos:

**Examinado o feito, especialmente as provas trazidas à colação, entendo que a ação merece procedência.** Consoante se infere da pretensão deduzida na inicial, a controvérsia reside na circunstância de a União Federal não vir cumprindo o critério legal de fixação de complementação de recursos dos Estados que não alcancem o valor mínimo definido nacionalmente, o qual não deverá ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

(...)

Como se vê, a interpretação sistemática do texto legal afasta aquela realizada pela União no sentido de que o "valor mínimo nacional" seria o menor valor dos 27 quocientes entre as receitas vinculadas a cada fundo e a matrícula total no ensino fundamental de cada Estado da Federação, porquanto ela colide com os propósitos perseguidos pela criação do FUNDEF. Há que se registrar ainda que a destinação de recursos em volumes crescentes à educação interessa sobremaneira à sociedade, além de erigir-se em alvo principal do Fundo visando garantir padrão mínimo de qualidade de ensino. No que concerne ao dano moral, entendo que falece razão à parte autora, porquanto a equivocada interpretação do texto legal não teve como objetivo causar dano específico à coletividade. A suposta agressão ao patrimônio valorativo da comunidade, até porque não foi carreado provas inofismáveis aos autos de que os representantes do Estado atuaram na hipótese vertente nestes autos com o fito prejudicar a coletividade, não restou configurada nos moldes descritos Ministério Público Federal. Posto isto, considerando tudo o mais que dos autos consta julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação para condenar a Ré, União Federal, a ressarcir o FUNDEF no valor correspondente à diferença entre o valor definido conforme o critério do artigo 6º, 1º da Lei n.º 9.424/96 e aquele fixado em montante inferior, desde o ano de 1998, acrescido dos consectários legais. Condeno ainda a União Federal ao pagamento de honorários advocatícios, que fixo em R\$ 10.0000,00. Custas e demais despesas ex lege.P.R.I. (sem grifos no original)

19. O acórdão que julgou a apelação da União manteve a sentença quanto à sua condenação para complementar os valores do VMAA ao FUNDEF, tendo afastado tanto a alegação de incompetência do juízo como a condenação da União ao pagamento de honorários.

20. Certificado o trânsito em julgado do acórdão da apelação em 01 de julho de 2015, deu-se o início do cumprimento de sentença, ou seja, fase processual na qual os Municípios prejudicados pela forma de cálculo levada a efeito pela União estão aptos a executarem seus créditos.

21. Contudo, ainda inconformada, em 12 de maio de 2017, a União ajuizou Ação Rescisória n. 5006325-85.2017.4.03.0000<sup>5</sup>, perante a Seção de São Paulo

<sup>5</sup> Disponível em:

<<https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=b28e3dcb53711d18f40dbe9204b3fd8639b484d172d84d8e>>. Acesso em: 18 mar. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

do TRF da 3ª Região, com pedido de liminar, com objetivo de desconstituir a eficácia do que foi decidido na Ação Civil Pública.

22. Para fundamentar o pedido cautelar, a União alegou haver perigo na demora que poderia acarretar prejuízos face ao vultoso desembolso de verba para pagar as execuções que têm sido ajuizadas pelos Municípios para recebimento da complementação.

23. Em **22 de setembro de 2017**, foi concedida tutela cautelar pelo TRF da 3ª Região, cujos trechos abaixo merecem destaque:

Na ação civil pública com projeção econômica, como é exatamente o caso, o requisito para a fixação da competência funcional é o dano material. O Ministério Público Federal jamais provou que São Paulo, sede do juízo da ação civil pública, sofreu dano material.

(...)

Foi o que aconteceu no caso concreto. Sem que São Paulo tenha, remotamente, qualquer relação com o potencial conflito econômico vislumbrado entre alguns Estados e Municípios das Regiões Norte e Nordeste com a União, o Ministério Público Federal ajuizou ação coletiva perante juízo manifestamente incompetente.

(...)

Para evidenciar, ainda mais, a gravidade do caso, a União noticia que não poucos Prefeitos, ao invés de solicitarem a gratuita execução do julgado ao Ministério Público Federal, aqui em São Paulo, na sede do juízo, **estão contratando advogados, a um custo entre 10 e 20 por cento da bilionária verba complementar. Apenas para a simples execução de causa já ganha.**

De fato, segundo os documentos, parte substancial das execuções – que poderia ser operada a custo zero – está sendo feita em Brasília, a centenas de quilômetros, tanto do juízo do processo de conhecimento, em São Paulo, como das sedes dos Municípios, em Estados do Norte e Nordeste. Ao menos neste momento de juízo cautelar, parece que a opção dos Prefeitos é transferir, sem aparente justa causa, parte vultosa da complementação bilionária destinada a milhares de alunos e professores do ensino fundamental, a poucos escritórios de advocacia.

(...)

Por estes fundamentos, concedo a tutela cautelar, para determinar a suspensão da eficácia do v. Acórdão impugnado e, como consequência, de todas as execuções dele derivadas.

24. Considerando que a decisão cautelar, proferida nos autos da ação rescisória, suspendendo os efeitos do acórdão proferido na ação civil pública, atinge a todos os Municípios que fazem jus ao recebimento da complementação do valor do VMAA, diversos Estados e Municípios vêm requerendo no Supremo Tribunal Federal a Suspensão da Tutela Antecipada daquela decisão de modo a poderem prosseguir com o cumprimento de sentença.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

25. Entre os inúmeros pedidos de Suspensão da Tutela Antecipada distribuídos no STF<sup>6</sup>, cumpre mencionar que apenas aquele feito pelo Estado do Piauí já teve decisão liminar proferida.

26. Importante mencionar, ainda, que em virtude da mencionada ACP e da discussão envolvendo os honorários advocatícios nas ações de cumprimento de sentença, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, concedeu liminar na Suspensão de Liminar n. 1186<sup>7</sup>, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em decisão publicada em 11 de janeiro de 2019, para **“determinar a imediata suspensão de todas as decisões que tenham autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação de verbas do FUNDEB”**. (sem grifos no original).

27. Posteriormente, o Ministro Dias Toffoli proferiu a seguinte decisão nos embargos de declaração interpostos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB):

De fato, padeceu a decisão embargada de omissões, na medida em que não fez a necessária distinção entre situações decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos, daquelas decorrentes de mera execução da aludida ação coletiva, ajuizada pela ora embargada.

(...)

Não ocorreu, contudo, a apontada vulneração ao verbete da súmula vinculante n. 47, desta Suprema Corte, pois a suspensão em questão não obstou o direito dos advogados em receberem os honorários arbitrados em seu favor, apenas suspendendo, temporariamente, seu pleno exercício.

(...) para, sanando omissões constantes da decisão embargada, **declarar, expressamente, que seu comando não atinge execuções decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos**, através de patronos para tanto constituídos, **tampouco aquelas em que já transitadas em julgado a decisão que reconheceu o direito ao recebimento da verba honorária**, pelos advogados que atuaram no feito.

28. A Procuradora-Geral da República, em 27 de maio de 2019, recorreu da nova decisão, argumentando, em síntese, que a questão em análise, independentemente da modalidade da ação, seria inconstitucional e ilegal, porquanto a destinação dos valores do Fundef, ainda que obtidos pela via judicial, tem aplicação vinculada.

29. Pois bem.

---

<sup>6</sup> Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?numeroOrigem=50063258520174030000>>. Acesso em: 2 set. 2019.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5608992>>. Aceso em 2 set. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

30. O cerne da questão que ora se coloca ao crivo da Corte de Contas mineira é o exame da **contratação de escritório de advocacia** – requisitada, autorizada, adjudicada, homologada e assinada pelo primeiro representado, o Sr. Eduardo Cardoso Garcia – **com previsão de pagamento de 17% sobre o benefício efetivamente auferido pelo contratante a título de honorários advocatícios contratuais** ao terceiro representado, Monteiro e Monteiro Advogados Associados, para o fim de dar cumprimento à decisão judicial proferida em sede de ACP, que conferiu aos Municípios o direito ao repasse dos valores devidos a título de complementação do FUNDEF entre os anos de 1998 a 2006.

31. A questão tem relevância porque envolve **desvio de finalidade de verbas vinculadas à educação** e também porque, embora atualmente a execução da decisão judicial esteja suspensa, a suspensão ocorreu de maneira provisória, em sede de tutela cautelar na ação rescisória ajuizada pela União perante o TRF da 3ª Região.

32. Diante destes fatos, algumas ilegalidades podem ser suscitadas com relação tanto ao procedimento licitatório em si como ao contrato firmado entre o Município de Cana Verde e o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, conforme se explica a seguir:

**III) ILEGALIDADES NO PROCESSO LICITATÓRIO N. 045/2017 – CONCORRÊNCIA N. 001/2017**

33. A análise detida de todos os atos que compõem o processo licitatório, bem como das cláusulas do edital da Concorrência n. 001/2017, leva a crer que houve direcionamento para beneficiar o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, senão vejamos:

**a) Processo “montado”**

34. Conforme se depreende da documentação enviada a este órgão ministerial, a contratação do serviço advocatício foi solicitada pelo atual Prefeito Municipal, o Sr. Eduardo Cardoso Garcia (fls. 02 do procedimento licitatório), a quem coube também autorizar a abertura do procedimento, adjudicar, homologar e assinar o contrato (fls. 05, 237, 240 e 241/244 – numeração do procedimento de licitação). Por sua vez, a solicitação do bloqueio orçamentário e do parecer jurídico e o aviso de licitação, coube ao Sr. Ronni Carlos Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (fls. 09, 10 e 11). O parecer jurídico coube ao Procurador Jurídico Municipal, o Sr. Matheus Freire Lino (fls. 15 do procedimento licitatório).

35. Assim, ao analisar o processo de licitação na modalidade concorrência em referência, causou estranheza o fato de que **toda a fase interna do certame ocorreu entre os dias 20 e 21 de julho de 2017.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

36. A fim de demonstrar a complexidade do processo que foi realizado no breve período indicado, cumpre indicar quais foram suas etapas: (i) requisição de abertura de processo licitatório para recuperação de verbas do FUNDEF pelo Prefeito, ao Setor de Compras; (ii) solicitação, pelo Chefe do Setor de Compras, para que as providências para abertura do procedimento sejam tomadas pelo Pregoeiro; (iii) solicitação, pelo Pregoeiro, para abertura da licitação na modalidade concorrência; (iv) autorização da abertura do procedimento administrativo licitatório, pelo Prefeito; (v) termo de autuação, pelo Pregoeiro; (vi) solicitação do bloqueio orçamentário, pelo Pregoeiro; (vii) elaboração da minuta do Edital, pelo Pregoeiro e (viii) parecer jurídico, pelo Procurador Jurídico.

37. O que se observa é que essas circunstâncias realizadas em um só dia são indicativas de que a fase interna do “procedimento de licitação na modalidade concorrência” estava previamente montado, servindo, na verdade, como simulacro de concorrência, o que é corroborado pela circunstância narrada a seguir:

38. Consta do projeto básico, elaborado pelo Procurador Municipal Matheus Freire Lino, em 24 de **julho de 2017**, a seguinte descrição quanto ao valor estimado da “perda do FUNDEF” (fls. 28/29 do processo licitatório):

**VALOR ESTIMADO DA PERDA DO FUNDEF**

Após análise do setor financeiro do ente municipal verifica-se a necessidade de contratação de empresa especializada para recuperar os valores deduzidos das parcelas do FUNDEF. Nesse caso, **foi levantado um montante estimado de perda do repasse mensal do FUNDEF no período de janeiro de 1998 a dezembro de 2006, totalizando o valor estimado e atualizado de R\$ 951.644,49** (novecentos e cinquenta e um mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e quarenta e nove centavos) que deixaram de ser repassados.

39. No projeto básico não há especificação alguma a respeito da metodologia ou fórmulas utilizadas para se chegar ao valor de R\$951.644,49. Em outras palavras, não se sabe como o órgão licitante chegou ao mencionado valor, pois há somente menção a ele, desprovido de qualquer planilha explicativa.

40. Pois bem. Em 19 de setembro de 2017, o escritório vencedor apresentou a proposta comercial no valor de 17% incidente sobre o valor estimado para perda do FUNDEF (fls. 231 do processo licitatório). Curiosamente, a proposta foi acompanhada do memorial de cálculos, atualizada em **outubro de 2016**, com indicação pormenorizada dos índices de correção monetária e percentual de juros, que chegou exatamente ao mesmo valor estimado da perda do FUNDEF do projeto básico da Concorrência n. 001/2017: **R\$951.664,49 (!)**

41. Essa circunstância comprova que o órgão licitante e o escritório Monteiro e Monteiro trocaram informações previamente e atuaram em conluio para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

direcionar a Concorrência n. 001/2017, com a inserção de cláusulas restritivas e desproporcionais no edital que visavam favorecer o referido escritório, tais como, por exemplo, a fixação de critérios desarrazoados para a proposta técnica e de pesos distintos para a pontuação de técnica (6,75) e preço (3,75).

**b) Ausência de pertinência do critério 7.6 da proposta técnica**

42. Quanto às cláusulas editalícias que dizem respeito à proposta técnica, embora o gestor tenha, de fato, discricionariedade para elencar quais critérios técnicos são relevantes para a contratação de determinado serviço, é imprescindível que a escolha desses critérios guarde absoluta pertinência com o objeto e que não restrinja a concorrência entre os licitantes.

43. Verifica-se do item 7.6 do edital da Concorrência n. 001/2017 a pontuação em *“Experiência em execução de serviços com entidades coletivas – Este critério é aferido através da apresentação de atestado de capacidade técnica ou contrato, com entidades coletivas municipalistas, em serviços semelhantes ao objeto do presente certame”*.

44. Não por acaso, o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados apresentou 10 atestados de trabalho para entidades coletivas e recebeu a nota máxima, de 100 (cem) pontos.

45. Ora, no caso em análise não soa razoável que o licitante que comprove experiência em prestação de serviços para entidades coletivas seja pontuado com até 100 (cem) pontos, uma vez que se trata de parâmetro que não guarda nenhuma pertinência com o objeto do contrato, na medida em que a licitação foi promovida por um ente municipal para ajuizamento de *ação individual*.

46. Neste ponto, cite-se enunciado de decisão do Tribunal de Contas da União no sentido de que *“Ao inserir nos editais de licitação exigência de comprovação de capacidade técnica, como critério de pontuação ou como requisito indispensável à habilitação de licitantes, a Administração deve consignar expressa e publicamente os motivos dessa exigência e demonstrar, tecnicamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado.”*<sup>8</sup>

47. Portanto, o item 7.6 configura critério restritivo e desproporcional às características exigidas dos licitantes por estabelecer pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade da disputa e, ainda, sem relação de pertinência com os requisitos técnicos indispensáveis à boa execução dos serviços.

<sup>8</sup> TCU. Acórdão 1417/2008-Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

48. Estamos diante, assim de cláusula restritiva que direcionou o certame para a contratação do escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, em ofensa ao art. 3º, §1º, inciso I da Lei Federal n. 8.666/93.

**c) Deficiência na justificativa para atribuição de pesos distintos para a pontuação de técnica e de preço**

49. Outro ponto que chamou atenção foi a ausência de razoabilidade da adoção de pesos distintos para a pontuação de técnica e de preço, acarretando prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração.

50. Conforme se verifica da resposta à impugnação apresentada pelo escritório Almeida e Costa Advogados Associados, o peso da **nota atribuída à técnica** é 6,75 e o da **nota atribuída ao preço** é de 3,25, com o fundamento de que a maior vantagem “à nota técnica se justifica pela complexidade do objeto e necessidade de contratação de empresa com capacidade e conhecimento técnicos necessários à execução do objeto” (fls. 70 do processo licitatório).

51. Não há como sustentar, em face da natureza dos serviços prestados – ajuizamento de ação judicial de mero cumprimento de sentença – a presença de um serviço complexo que justificasse a atribuição de peso 6,75 para a técnica.

52. A pontuação atribuída à técnica e ao preço deve ser proporcional à complexidade do objeto. Com efeito, não há nos autos do processo de licitação na modalidade Concorrência n. 001/2017 nenhuma demonstração da complexidade do objeto. Pelo contrário, a análise dos serviços contratados revela que estes são ínsitos à atividade jurídica (ajuizamento de ação de cumprimento de sentença que foi julgada precedente).

53. Veja-se, a esse respeito, o entendimento da Corte de Contas mineira na Denúncia n. 1.031.478:

Verifica-se que a percentagem fixada para o critério técnica está desproporcional com aquela fixada para o critério preço.

As razões de escolha do tipo da licitação, dos critérios de seleção e dos fatores de aferição e classificação dos licitantes devem ser suficientemente justificadas nos autos para serem avaliados pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Quanto à valoração dos critérios, o item editalício estabelece expressivamente e injustificada a valoração de 60% (sessenta por cento) em relação ao critério financeiro, o que destoia das boas práticas públicas.

A valoração de 40% para o critério preço torna-o irrelevante para o tipo de licitação adotada. Recomenda-se que para licitações do tipo técnica e preço a valoração do critério técnico não sobressaia à valoração do critério financeiro.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

O critério desta Corte de Contas está pautado no Acórdão n. 828/2007 do Plenário do TCU, a conferir:

74. Assim, a **adoção do peso 7 para avaliação da proposta técnica** (item 11 do edital, fl. 63), correspondendo ao mais alto nível de complexidade técnica permitido pela legislação, **não foi adequado**, nem justificado pela Ancine.

75. Todavia, **o risco existente no caso de licitação do tipo técnica e preço**, como a ora examinada, em que a técnica é valorada como o fator mais importante, **é sagrar-se vencedor o concorrente que obtenha a mais alta pontuação técnica, embora ofereça preço elevado**. (grifo nosso) (Denúncia n. 1031478/2018, Segunda Câmara, Rel. Cons. José Alves Viana, j. 08/02/2018).

54. Não por acaso, o único escritório que compareceu à sessão pública, Monteiro e Monteiro Advogados Associados, apresentou proposta de preços no percentual mais elevado, isto é, 17%. Segundo a tabela constante do edital (fls. 22 do processo licitatório), o percentual variava de 8% a 17%.

55. Portanto, afirma o Ministério Público de Contas que não foram demonstrados os requisitos da **complexidade do objeto** a justificar a utilização de notas tão elevadas para “técnica”, o que acabou ocasionando o direcionamento do certame para a contratação do escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, em ofensa ao art. 3º, §1º, inciso I da Lei Federal n. 8.666/93.

**IV) NULIDADE NA FORMA DE REMUNERAÇÃO – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEFICIENTE – DESVIO DE VERBAS DA EDUCAÇÃO - PRECEDENTES DO STF, STJ E TRF'S**

56. Este órgão ministerial constatou, também, nulidade na remuneração estabelecida no contrato celebrado com o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, senão vejamos:

**CLÁUSULA SEGUNDA – DO PREÇO**

O valor deste contrato é composto de honorários sobre o êxito, isto é, sobre o resultado financeiro decorrente do serviço prestado, indicado através de porcentagem sobre o benefício direto auferido pelo município através da recuperação de receitas relativas às deduções ocorridas no FUNDEF. Na espécie, o contrato fará jus ao recebimento de 17% sobre o benefício efetivamente auferido pelo contratante, conforme proposta financeira apresentada.

O pagamento da parcela de êxito dos honorários advocatícios será devido em até 30 dias a partir da data em que os valores recuperados ingressarem nos cofres municipais, em caráter definitivo, o que ocorre neste último caso quando as execuções fiscais patrocinadas pelo futuro contratado tornarem-se definitivas.

**CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

A despesa decorrente do presente contrato correrá à conta do seguinte recurso orçamentário:

**020201041220013201333903900.**

57. Segundo o projeto básico, o valor estimado da “perda do FUNDEF” gira em torno de R\$951.000,00 (fls. 29 do processo de licitação). Significa dizer que, caso confirmado o referido valor, a municipalidade terá que pagar ao escritório contratado, a título de honorários advocatícios contratuais, **R\$161.670,00**, correspondente a 17% sobre o “benefício efetivamente auferido pelo contratante”.

58. Contudo, a dotação orçamentária indicada no contrato para dar conta do referido pagamento é de apenas **R\$10.000,00**, como se verificou em pesquisa realizada no SICOM – Sistema Informatizado de Contas Municipais (doc. anexo):

Unidade: 02004002 - F.U.N.D.E.B

Função: 12 - Educação

Subfunção: 361 - Ensino Fundamental

Prog.: 0036 - MANUTENÇÃO DO F.U.N.D.E.B

Ação: 2029 - MANUTENÇÃO DO FUNDEF

Subação: -

Nat. Des.: 3.3.90.39 – **OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIRO**

**PESSOA JURÍDICA**

Fonte Rec.: 101 – Receita de Impostos e de Transferências de Impostos Vinulados à Educação

Fonte Rec.: 119 – Transferências de Fundeb para Aplicação em Outras Despesas da Educação

**Valor Fixado: R\$ 10.000,00**

59. Portanto, ao que tudo indica, o pagamento de honorários advocatícios à razão de “17% sobre o benefício efetivamente auferido pelo contratante” **será via destaque de precatório (17%), em juízo ou fora dele**, pois é evidente que uma dotação orçamentária de apenas R\$10.000,00 não seria suficiente para arcar com o pagamento de honorários advocatícios em percentual tão elevado.

60. Trata-se de irregularidade gravíssima, pois enseja o **desvio de verbas “carimbadas” do FUNDEF** que, de acordo com a citada cláusula contratual, ao invés de serem utilizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão utilizadas para pagamento de honorários advocatícios, o que não pode ser chancelado pela Corte de Contas mineira.

61. Em razão da natureza jurídica do FUNDEF, os recursos devidos aos Municípios em razão da complementação do VMAA devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, uma vez serem recursos vinculados à educação, não havendo espaço para discricionariedade quanto à sua destinação.

62. Sabe-se que os recursos do FUNDEF eram transferidos aos Municípios de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

forma automática, mediante crédito em conta. A ocorrência de erros de cálculo pela União no período de 1998 a 2006 ensejou os repasses a menor aos Municípios, os quais, por intermédio do Poder Judiciário, têm obtido a complementação pela via dos precatórios judiciais.

63. Contudo, apesar da diferença existente nos moldes de repasse dos recursos do FUNDEF, estes valores continuam sendo de **aplicação vinculada às finalidades acima mencionadas**. Afinal, a obtenção de êxito no Judiciário nas ações propostas pelos respectivos Municípios significa o reconhecimento do direito à complementação (provenientes da União), pois, naquele período, o valor para custeio da educação foi repassado aquém do mínimo permitido e, por conseguinte, presume-se a ocorrência de prejuízos à prestação do serviço público de educação nas municipalidades.

64. Em substituição ao FUNDEF, a EC n. 53/2006 criou o FUNDEB, conforme alteração promovida no art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição. Segundo o inciso IV, *“os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios **exclusivamente** nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;”*.

65. O FUNDEB é a principal fonte de financiamento da educação básica pública e constitui-se em um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, composto por 20% das fontes de receita disciplinadas no art. 3º da Lei Federal n. 11.494/2007.

66. Por isso, não é exagerado afirmar que a cláusula contratual que fixou a remuneração a ser paga ao escritório contratado é uma afronta direta e frontal à natureza do antigo FUNDEF, hoje substituído pelo FUNDEB, definido no art. 60 do ADCT, mais especificamente no seu inciso IV, e art. 2º e 21 da Lei Federal n. 11.494/2007.

67. Ainda, a cláusula viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o art. 8º, parágrafo único, que determina: *“Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*.

68. Analisando questão em tudo semelhante à hipótese dos autos em representação apresentada pelo MPF, MPE e MPC do Maranhão (n. 005.506/2017-4), o Tribunal de Contas da União foi taxativo ao afirmar que *“o uso desses recursos para pagamento de advogados constitui-se em ato ilegal e inconstitucional, violando, respectivamente a Lei 11.494/2007 e o art. 60, IV, ADCT, da Constituição Federal”*. (Acórdão n. 1.824/2017, julgado em 23 de agosto de 2017).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

69. Confirmam-se outros trechos do acórdão:

72. Assim, como se observa, os recursos a serem repassados aos estados/municípios – embora advenham de pagamentos a serem efetuados via precatórios – têm origem vinculada aos recursos provenientes do Fundef. Uma vez que a origem desses recursos é vinculada ao referido fundo, conclui-se que sua destinação também deve ser vinculada às finalidades do Fundef/Fundeb, a saber, o dispêndio exclusivo em manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

86. Desse modo, entende-se que a vinculação dos recursos do Fundef é impositiva, não podendo haver qualquer outra utilização que não contemple a finalidade constitucional e infraconstitucional conferida ao Fundef/Fundeb, que é a aplicação de seus recursos exclusivamente no ensino. Nesse sentido, a Lei Complementar 101, em seu art. 8º, parágrafo único, é taxativa nos seguintes termos: “Parágrafo único. Os **recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” (grifos inseridos).

(...)

90. Com base no exposto, considera-se que os argumentos dos representantes são coerentes, no sentido de que **as verbas do Fundef, a título de complementação da União, mesmo pagas por meio de precatório, não podem ser reduzidas para pagamento de honorários advocatícios, somente podendo ser destinadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação**, nos termos dos arts. 2º e 21 da Lei 11.494/2007 e do art. 60, IV, ADCT, da Constituição Federal. (sem grifos no original)

(...)

92. Assim, o entendimento defendido na presente instrução é de que os recursos originalmente advindos do Fundef não podem ser reduzidos para pagamento de honorários advocatícios contratuais, de modo que **o uso desses recursos para pagamento de advogados constitui-se em ato ilegal e inconstitucional**, violando, respectivamente a Lei 11.494/2007 e o art. 60, IV, ADCT, da Constituição Federal. (sem grifos no original)

70. Ainda, o TCU, visando a efetividade da atuação relativamente à matéria, entendeu que *“a decisão a ser proferida deve alcançar todos os municípios que devem ser beneficiados com a correção da complementação subestimada, os quais podem ser prejudicados com o desvio de finalidade tratado nestes autos”*. (sem grifos no original)

71. Portanto, o uso dos recursos do FUNDEF para pagamento de honorários advocatícios contratuais, seja no percentual que for, constitui ato ilegal e inconstitucional, pois viola a Lei Federal n. 11.494/2007, o art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 60, IV do ADCT da CR/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

72. Nesse sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça. Vejamos excertos do voto do Relator:

[...] a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais a respeito do FUNDEF, trazidas à baila pela agravante, toma clara a **finalidade de suas verbas servirem exclusivamente à promoção de um sistema educacional básico e fundamental de qualidade, a fim de diminuir a desigualdade social existente no país e atender, assim, a um dos objetivos fundamentais da Federação.**

Nesse caminho, **não é coerente que a verba desse fundo, repassada ao Município, sirva a outro propósito que não atender à finalidade para qual o fundo foi criado.** Isso porque, a rigor, o crédito não está sujeito a **disponibilidade pelo município para que possa dar a ele livre destinação**, como é o caso de utilizá-lo para pagamento de honorários contratuais. **Sua aplicação**, como prescreve a legislação de regência, **deve estar peremptoriamente vinculada à educação.**

(STJ, REsp 1.409.240/PE, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 17/12/2013, DJe 03/02/2014).

73. O mesmo Superior Tribunal de Justiça não reconhece a possibilidade de abater do montante a ser recebido pelos precatórios honorários advocatícios contratuais:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO. **RETENÇÃO DOS HONORÁRIOS CONTRATUAIS. VERBA DO FUNDEF.** ACÓRDÃO COM DUPLO ENFOQUE. SÚMULA 126/STJ. INVIABILIDADE DO APELO NOBRE.

1. Hipótese em que a Corte Regional deu provimento ao agravo de instrumento interposto pela União para obstar, na expedição do precatório, o destaque de 20% dos honorários advocatícios contratuais do montante devido ao Município de Jurema a título de complementação de verbas do FUNDEF.

2. O Tribunal de origem entendeu presente o interesse da União e **inviável a retenção do valor contratual, porque a verba do FUNDEF, por expressa destinação constitucional (art. 60 do ADCT, CF/88), não pode ser reduzida para pagamento de honorários advocatícios devidos pelo Município ao escritório de advocacia.** Decidida a questão com duplo enfoque, constitucional e infraconstitucional, e não interposto recurso extraordinário, é inadmissível o apelo nobre pelo óbice constante da Súmula 126/STJ.

3. Recurso especial não conhecido.

(STJ, REsp 1.409.240/PE, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 17/12/2013, DJe 03/02/2014).

74. Neste mesmo processo acima colacionado, o Ministério Público Federal consignou com clareza em seu parecer:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

No mérito, a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais a respeito do FUNDEF, trazidas à baila pela agravante, torna clara a finalidade de suas verbas servirem exclusivamente à promoção de um sistema educacional básico e fundamental de qualidade, a fim de diminuir a desigualdade social existente no país e atender, assim, a um dos objetivos fundamentais da Federação.

**Nesse caminho, não é coerente que a verba desse fundo, repassada ao Município, sirva a outro propósito que não atender a finalidade para a qual o fundo foi criado. Isso porque, a rigor, o crédito não está sujeito a disponibilidade pelo município para que possa dar a ele livre destinação, como é o caso de utilizá-lo para pagamento de honorários contratuais. Sua aplicação, como prescreve a legislação de regência, deve estar peremptoriamente vinculado à educação.**

A propósito, a retenção da verba em discussão envolve o pagamento de honorários contratuais, numa relação de direito material que diz respeito ao Município e os advogados contratados para patrocinar a sua causa. Ora, permitir que a verba do FUNDEF sirva para o pagamento desses serviços implica não utilizá-la de forma integral para a sua finalidade, deixando de beneficiar aqueles a quem o fundo verdadeiramente deve beneficiar. Diferente, talvez, seria a lógica para pagamento dos honorários sucumbenciais, em que o próprio precatório pode ser expedido em favor dos causídicos.

75. No mesmo sentido, têm se manifestado os Tribunais Regionais Federais da 1ª e da 5ª Regiões, respectivamente:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. **EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL. FUNDEF. PRECATÓRIO. DESTAQUE DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE.** PRECEDENTES DO STJ E DESTE TRIBUNAL. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. ART. 22, § 4º, DA LEI N. 8.906/94 E ART. 489, § 1º, DA LEI 13.105/2015 (NOVO CPC). INAPLICABILIDADE. ADI'S 4357 E 4425. MODULAÇÃO DE EFEITOS. VÁLIDAS AS COMPENSAÇÕES DE CRÉDITOS PREVISTAS NA EC 62/2009, DESDE QUE REALIZADAS ATÉ 25.03.2015. AGRAVOS REGIMENTAIS DOS EXEQUENTES E DA UNIÃO NÃO PROVIDOS.

1. Consoante entendimento jurisprudencial dominante, os embargos de declaração opostos contra decisão proferida pelo Relator, objetivando sua reforma, com caráter infringente, devem ser recebidos como agravo regimental, em homenagem ao princípio da fungibilidade recursal.

2. "O STJ tem jurisprudência firmada no sentido de ser possível a expedição de precatório referente às parcelas incontroversas da dívida em execução contra a Fazenda Pública" (AgRg no REsp 1224556/PR, STJ, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho).

**3. A verba do FUNDEF não pode ser reduzida para o pagamento de honorários contratuais devidos ao escritório de advocacia pelo Município, haja vista existência de expressa destinação constitucional,**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**nos termos do art. 60 do ADCT da CF/88 (REsp 1409240/PR, STJ, Rel. Min. Og Fernandes).**

4. Legítimo o interesse da União no destaque dos honorários contratuais do precatório, enquanto ente responsável pela gestão, repasse e complementação das verbas do FUNDEF, não se aplicando à espécie o art. 22, § 4º, do Estatuto da OAB.

5. Impossibilidade de aplicação do art. 489, § 1º, da Lei n. 13.105/2015, tendo em vista que somente entrará em vigor a partir de 16/03/2016. 6. Agravos regimentais dos exequentes e da União não providos. (AGA 0042823-33.2014.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL MARCOS AUGUSTO DE SOUSA, TRF1 - OITAVA TURMA, e-DJF1 DATA:14/08/2015 PAGINA:3041.)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. REPASSES EFETUADOS A MENOR. VMMA. EXECUÇÃO. LIQUIDAÇÃO. **VINCULAÇÃO DO PRECATÓRIO À EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE.** RETENÇÃO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA. LEI Nº 11.960/09. INCONSTITUCIONALIDADE.

[...]

3. Conforme assentado na jurisprudência desta Corte, a extinção do FUNDEF e a criação do FUNDEB não têm o condão de tornar inexigível o título executivo constituído em plena vigência de lei posteriormente revogada.

**4. Em se tratando de diferenças alusivas ao FUNDEF, justifica-se a sua vinculação, quando pagas, a finalidades relacionadas à área a que se destina, qual seja, à educação.**

[...]

6. Os honorários advocatícios contratuais devem ser pagos aos patronos contratados pelo ente Público através da verba própria e não com retenção de verba vinculada, sob pena de violação ao texto constitucional, retirando da destinação do FUNDEF cerca de R\$1.600.000,00 (TRF-5ª R. 1ª T., AG 126993/PE, rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, DJE em 19/10/2012).

[...]

(PROCESSO: 00001961720144058305, AC578610/PE, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, Terceira Turma, JULGAMENTO: 23/04/2015, PUBLICAÇÃO: DJE 06/05/2015 - Página 76).

**76. Mais recentemente, o próprio Tribunal de Contas da União reafirmou que os recursos em tela são de destinação vinculada no Acórdão 1.824/2017, já citado no tópico anterior. Veja-se:**

[...] há, sim, evidente desvio de finalidade na utilização de verbas do Fundef para pagamentos de honorários advocatícios, conforme será exposto em



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

seção própria, em que se demonstrará que atuar na defesa de recursos educacionais e aplicar recursos em Educação são coisas totalmente distintas.

Tal desvio de finalidade ocorre sempre que o pagamento é feito utilizando-se recursos da União proveniente do Fundef, seja quando isso é feito por meio da retenção de honorários ou por outro meio qualquer. Caso o município use seus próprios recursos, aí sim não caberia a afirmação de desvio de finalidade. Nesse sentido, cita-se o seguinte precedente:

‘Os honorários advocatícios contratuais devem ser pagos aos patronos contratados pelo ente Público através da verba própria e não com retenção de verba vinculada, sob pena de violação ao texto constitucional, retirando da destinação do FUNDEF cerca de R\$1.600.000,00 (Voto do Relator, Des. Paulo Machado Cordeiro, acompanhado pela Terceira Turma do TRF 5, na Apelação Cível 578610, DJE 06/05/2015, p. 76)’

Assim, nesta seção, apenas demonstrou-se que a estrita análise da retenção de percentual de precatórios para pagamentos de honorários foge à competência do TCU. Todavia, não pode a Corte de Contas deixar de se manifestar quanto ao desvio de finalidade existente quando da realização de pagamentos de honorários com recursos do Fundef, razão pela qual, destina-se a próxima seção à discussão de tal problemática (**Proc. TC 005.506/2017-4, Acórdão n. 1824/2017 – TCU – Plenário**).

**V) ANULAÇÃO DO CONTRATO E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS – LEI FEDERAL N. 13.655/2018**

77. Tendo em vista a patente ilegalidade e inconstitucionalidade da contratação em questão, a Corte de Contas deve determinar ao gestor que promova a **anulação do Procedimento Licitatório n. 045/2017 na modalidade Concorrência n. 001/2017 e consequentemente do Contrato n. 035/2017**, firmado entre o Município de Cana Verde e o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados, conforme previsto no art. 3º, inciso XVIII, Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG): “Art. 3º da LC n. 102/2008: *Compete ao Tribunal de Contas: [...] XVIII – estabelecer prazo para que o dirigente de órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade*”.

78. O regime de anulação do procedimento licitatório e do contrato está previsto no art. 49 da Lei Federal n. 8.666/93:

Art. 49: A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, **devendo anulá-la por ilegalidade**, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

§ 2º **A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato**, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

79. Anulado o contrato, é preciso que a instância controladora indique expressamente as **consequências jurídicas e administrativas** aplicáveis ao caso concreto objeto do controle, nos termos da Lei Federal n. 13.655/2018, que recentemente incluiu disposições no regramento jurídico pátrio sobre aplicação de normas de direito público:

“Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

80. A primeira consequência é que, anulado o contrato, fica sem validade o mandato conferido pelo Município de Cana Verde ao escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados para ajuizamento e acompanhamento da ação de cumprimento de sentença n. 0011338-58.2018.4.01.3400. Contudo, considerando o direito do Município de receber as verbas do FUNDEF, já declarado em ação civil pública, o ente municipal obviamente não pode permanecer sem representação judicial na citada ação.

81. Levando em consideração que o acompanhamento da ação de cumprimento de sentença não pode ser considerado um serviço de natureza singular, mas, pelo contrário, um serviço simples sob a ótica jurídica / contábil, entende esse órgão ministerial que deve ser conduzido pelo próprio corpo jurídico do Município em questão.

82. No caso em análise, o Município de Cana Verde possui um Procurador-Geral, Sr. Matheus Freire Lino, o qual, inclusive, exarou parecer jurídico no Procedimento Licitatório 045/2017 (fls. 15 do processo licitatório).

83. Por isso, é preciso que a Corte de Contas mineira, ao determinar ao gestor a anulação do malsinado contrato, **indique que o acompanhamento da ação de cumprimento de sentença deve ficar a cargo da assessora jurídica do Município.**

**VI) RECENTE DECISÃO PROFERIDA PELO STF NA SUSPENSÃO DE LIMINAR N. 1.186**

84. Por fim, deve ser citada a recente decisão liminar proferida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, na Suspensão de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

Liminar n. 1186<sup>9</sup>, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em decisão publicada em 11 de janeiro de 2019, para “**determinar a imediata suspensão de todas as decisões que tenham autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação de verbas do FUNDEB**”. (sem grifos no original)

85. Na SL n. 1186, a eminente Procuradora-Geral da República argumentou, em síntese, que:

Ocorre que, não obstante estejam suspensas, neste momento, todas as execuções decorrentes da ACP nº 1999.61.00.050616-0 – o que afasta, em princípio, o risco de aplicação dos recursos do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios em execuções individuais promovidas pelos municípios beneficiados pelo acórdão exequendo –, há diversas execuções em curso, em todo o Brasil, que estão lastreadas em títulos executivos oriundos de ações propostas diretamente pelos municípios, as quais não foram atingidas pela medida cautelar deferida na Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000.

(...)

Busca-se, por meio da presente medida, a suspensão de provimentos judiciais oriundos de Tribunais Regionais Federais, que tenham confirmado ordens de destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios relativos a recursos do Fundef, sendo cabível, neste caso, a provocação da instância superior para buscar-se a suspensão de seus efeitos, consoante a expressa dicção legal e a reiterada jurisprudência dessa Suprema Corte.

(...)

(...) cabe repisar o entendimento firmado pelo Plenário dessa Suprema Corte, já acima mencionado, no sentido de que o adimplemento das condenações pecuniárias impostas à União, relativamente à complementação do Fundef, vincula-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, inexistindo possibilidade de destinação dessas verbas para pagamento de despesas estranhas àquela finalidade.

(...)

Verifica-se, assim, que a autorização judiciais para destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para pagamento de diferenças de complementação do Fundef viola frontalmente o ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional, e contraria a orientação firmada pelos Tribunais Superiores sobre a temática, carecendo de respaldo jurídico capaz de justificá-la. (sic)

(...)

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5608992>>. Aceso em 22 jan. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

Firme nesse entendimento, e tendo em vista a essencialidade do bem jurídico aqui protegido – qual seja, a educação fundamental –, que está a demandar uma proteção especial do Estado, há de se deferir a medida suspensiva pleiteada, de modo a propiciar a adequada destinação das verbas de complementação federal do Fundef repassadas aos municípios brasileiros.

86. Portanto, este órgão ministerial **deixa de requerer ao i. Conselheiro Relator a concessão de medida cautelar nestes autos, tendo em vista a suspensão já determinada pelo Ministro Dias Toffoli na SL n. 1186**, que tem o condão de impedir o desvio de verbas que deveriam ser destinadas, única e exclusivamente, para a manutenção e desenvolvimento da educação.

**DOS PEDIDOS**

87. Ante o exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

- a) seja recebida a presente representação, nos termos da Resolução n. 12/2008 (RITC/MG), em face das seguintes irregularidades:
  - a.1) montagem do Processo Licitatório n. 045/2017 - Concorrência n. 001/2017;
  - a.2) ausência de pertinência do critério 7.6 do edital da proposta técnica com o objeto contratado;
  - a.3) deficiência na justificativa para atribuição de pesos distintos para a pontuação de técnica e de preço;
  - a.4) nulidade da forma de remuneração do contrato, por significar desvio de recursos vinculados à educação, em violação aos arts. 2º e 21 da Lei Federal n. 11.494/2007, art. 8º, parágrafo único da LRF e art. 60, IV do ADCT da CR/88;
- b) seja determinada a citação dos responsáveis abaixo identificados para, querendo, apresentarem defesa em face das irregularidades:
  - b.1) **Eduardo Cardoso Garcia**, Prefeito do Município de Cana Verde; subscritor do contrato;
  - b.2) **Ronni Carlos Oliveira**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação;
  - b.3) **Matheus Freire Lino**, Procurador do Município de Cana Verde responsável pela elaboração do projeto



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

básico;

b.4) **Monteiro e Monteiro Advogados Associados**, escritório de advocacia contratado pelo Município de Cana Verde.

c) no mérito, seja a representação julgada procedente e confirmadas as irregularidades acima elencadas e:

c.1) aplicada sanção aos responsáveis, com fulcro no art. 83, inciso I, c/c art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;

c.2) seja assinalado prazo para que o gestor promova a **anulação do Procedimento Licitatório n. 045/2017 na Modalidade Concorrência n. 001/2017 e consequentemente do Contrato n. 035/2017**, firmado entre o Município de Cana Verde e o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados, conforme previsto no art. 3º, inciso XVIII, Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG);

c.3) anulado o contrato, seja indicado que o acompanhamento da ação de cumprimento de sentença deve ficar a cargo assessoria jurídica municipal.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 25 de novembro de 2019.

*Cristina Andrade Melo*  
Procuradora do Ministério Público de Contas