



“Educação não transforma o mundo.
Educação muda as pessoas.
Pessoas transformam o mundo”.
(Paulo Freire).

PR-PA-00014903/2020

RECOMENDAÇÃO nº 32/2020

EMENTA: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF, EXERCÍCIOS 1998 A 2006, DECORRENTE DA SUBESTIMAÇÃO DO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). DESTINAÇÃO EXCLUSIVA PARA EDUCAÇÃO. PROIBIÇÃO DE PAGAMENTO PARA HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E SERVIDORES PÚBLICOS. PREVENÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, PREJUÍZO AO ERÁRIO E ATENTADO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos procuradores da República signatários, no exercício das atribuições constitucionais e legais que lhe são conferidas pelos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX da Constituição da República Federativa do Brasil; artigo 5º, incisos I, III, “b” e “e”, V, VI, e artigo 6º, incisos VII, XIV, “f” e XX, todos da Lei Complementar nº 75/93; artigo 4º, inciso IV, e artigo 23, ambos da Resolução CSMPF nº 87/2006, e demais dispositivos pertinentes à espécie;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Federal é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis conforme dispõe o artigo 1º da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de



1993;

CONSIDERANDO a legitimidade do Ministério Público Federal no interesse difuso ou coletivo conforme o artigo 5º da Lei 7.347 de 24 de julho de 1985 a qual disciplina a Ação Civil Pública;

CONSIDERANDO que dispõe o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal ser função institucional do Ministério Público: “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública e da atuação de seus respectivos gestores, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37, caput, CF);

CONSIDERANDO que a garantia do direito à educação, a cargo do Estado Brasileiro, obedece ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, sob o qual todos os agentes públicos são obrigados, prioritariamente, a pautar as suas ações (art. 1º, caput, CF);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, nos artigos 205 e 206, consagra os objetivos e princípios que densificam o direito à educação “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205 da CF);

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal possui farta jurisprudência no sentido de reconhecer o caráter fundamental e indisponível do direito à educação, bem como “o dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício” (AG.REG-RE-1.122.529, Relator Min. Edson Fachin, Decisão Monocrática, julgado em 07/06/2018; ACO 648/BA, Relator Min. Marco Aurélio, Plenário, julgado em 09/03/2018; ACO 669/SE, Relator Min. Marco Aurélio, Plenário, julgado em 09/03/2018; ACO 700/RN, Relator



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

Min. Marco Aurélio, Plenário, julgado em 09/03/2018; RE 594018 AgR, Relator: Min. Eros Grau, Segunda Turma, julgado em 23/06/2009);

CONSIDERANDO que a Constituição da República criou um sistema de proteção à probidade administrativa, destacando-se as seguintes normas:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...);

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, compete ao Ministério Público “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público determina:



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

“Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo”;

CONSIDERANDO que a Lei de Improbidade Administrativa (lei nº8.429/92) estabelece que:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

CONSIDERANDO que a Lei de Improbidade Administrativa (lei nº8.429/92) determina que:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”;



CONSIDERANDO que a Lei de Improbidade Administrativa (lei nº8.429/92) tipifica que:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”;

CONSIDERANDO que o Código Penal determina, no art. 13: “§ 2º A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem: a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; (...), de modo que se isto é válido para a esfera penal, mais severa, com maior razão tal raciocínio se aplica à seara cível (improbidade administrativa), que fornece ao administrador público o instrumental dos atos administrativos (atributos da imperatividade e autoexecutoriedade), conferindo-lhe verdadeiro poder-dever de prevenir, reprimir e sanar irregularidades que envolvam recursos públicos;

CONSIDERANDO que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), atualmente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que deu nova redação ao art. 60 do ADCT, como um fundo de natureza contábil (§ 1º do art. 60), que assegurava aos estados e municípios o repasse automático de seus recursos, de acordo com os coeficientes de distribuição previamente estabelecidos e publicados;



CONSIDERANDO que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação está na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 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;

CONSIDERANDO que a Lei nº 9.424/96, que regulamento o art. 60 do ADCT e definiu mais ainda os contornos do FUNDEF, determinou expressamente que seus recursos fossem obrigatoriamente aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério;

CONSIDERANDO que a maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no País, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. Além disso, introduziu novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino;

CONSIDERANDO que o FUNDEF era caracterizado como um Fundo de natureza contábil, com o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso significa que seus recursos eram repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica;

CONSIDERANDO que, genericamente, um Fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Nesse sentido, encontra-se a Lei nº 4.320/64, recepcionada pela



atual Constituição com status de Lei Complementar, em seu art. 71;

CONSIDERANDO que dada a sua natureza jurídica de fundo especial, os recursos do FUNDEF deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério, de modo que não haveria juízo de conveniência e oportunidade do Administrador Público. Com efeito, os recursos do respectivo fundo previamente já eram vinculados à realização de determinados objetivos (art. 2º da Lei nº 9.424/96);

CONSIDERANDO que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, nos termos da Emenda Constitucional nº 53/2006, consoante nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

CONSIDERANDO que com a alteração da ordem constitucional, fora editada a Lei nº 11.494/2007, regulando o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, *ex vi*:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. (...)

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei. (...)

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (...)



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. (...)

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:
I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica. (...)

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal”;

CONSIDERANDO que, na mesma toada que o FUNDEF, é vedada a utilização de recursos do FUNDEB na realização de despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica de qualidade, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa e ensejar intervenção nos Municípios;

CONSIDERANDO que fica claro que o constituinte optou por reservar recursos para serem aplicados com exclusividade no desenvolvimento e valorização do ensino básico, em consonância com o destaque que foi dado ao direito à educação na Carta Magna de 1988. Aliás, está aí o sentido do regime de colaboração entre os entes federativos nessa importante área social. Eis o texto constitucional:



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a *garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira* aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”;

CONSIDERANDO que a partir da interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais a respeito do FUNDEF, evidencia-se que a finalidade de suas verbas serviam 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 República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que é, no mínimo, incongruente que a verba que seria destinada a esse fundo, repassada aos Municípios, sirva a outro propósito que não a melhoria da rede e da qualidade do ensino. Com efeito, o crédito público não está sujeito à disponibilidade pelo Município para que possa dar a ele livre destinação. Sua aplicação, em que pese não vir diretamente do fundo, deve guardar vinculação com o direito à educação, tal qual relação de causa e efeito;

CONSIDERANDO que facultar que recursos relacionados ao extinto FUNDEF sejam destinados ao custeio de quaisquer despesas mostra-se absolutamente contraproducente. Contraditório demais pleitear que a União repasse os valores seguindo a metodologia correta do FUNDEF e, em logrando êxito na ação, desejar gastar como se um cheque em branco lhe tivesse sido apresentado. Não vislumbramos ter sido este o intento dos nobres julgadores que reconheceram o equívoco da União e determinaram o pagamento aos Municípios;



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO que há Ação Civil Pública promovida pela Procuradoria da República do Estado de São Paulo (processo nº 1999.61.00.050616-0 ou **0050616-27.1999.4.03.6100**), em curso na 19ª Vara Cível Federal de São Paulo;

CONSIDERANDO que na referida ação, **a União foi condenada a pagar diferenças decorrentes da subestimação do Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), previsto na lei n.º 9.424/96, dos anos de 1998 a 2006, com juros e correção monetária;**

CONSIDERANDO que a questão chegou ao Superior Tribunal de Justiça e no julgamento do Resp 1.105.015/BA, decidiu pelo rito dos Recursos repetitivos pelo dever da União de efetuar o cálculo do VMAA na forma determinada em lei, e repassar aos entes federados os valores que deixaram de ser complementados quando dos repasses dos recursos do FUNDEF;

CONSIDERANDO que, por meio de ação rescisória manejada pela União no âmbito do TRF da 3ª Região em face da retrocitada ação civil pública, foi deferida liminar, em setembro de 2017, que suspendeu no país todas as execuções propostas por municípios contra a União as quais possuam lastro no título executivo formalizado na referida ação civil pública;

CONSIDERANDO que, em alguns estados, escritórios de advocacia estão fazendo contato com as prefeituras dos municípios, com o objetivo de celebrar contrato de prestação de serviços advocatícios amparado em suposta “inexigibilidade de licitação”, pela “singularidade dos serviços prestados”, visando ao recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/96), e fixando como uma de suas cláusulas contratuais que o pagamento dos honorários aos referidos escritórios será feito com os próprios recursos complementares do FUNDEF (normalmente no percentual de 20%);



CONSIDERANDO que a Administração Pública deve, na aquisição de bens e serviços, observar e seguir os ditames da Lei nº 8.666/93, a fim de resguardar os princípios constitucionais supramencionados e o patrimônio público;

CONSIDERANDO que as contratações com escritórios de advocacia para promover a execução enfocada podem envolver o montante de milhões de reais, e, como pagamento pela prestação dos serviços, a título *ad exitum*, os honorários advocatícios poderão igualmente atingir a cifra de milhões de reais, incorrendo assim nas seguintes ilegalidades e inconstitucionalidades: a primeira concernente à contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, contrariando a regra de realização de concurso público para contratação de procurador do ente público interessado, bem como a previsão de que a contratação por inexigibilidade é medida excepcionalíssima, que deve ocorrer quando configurada e comprovada a necessidade de serviços de profissional de notória especialização, nos termos do art. 25, II, §1º, da Lei 8666/93; a segunda referente à celebração de contrato de risco que não estabelece preço certo na contratação e que vincula a remuneração do contratado a um percentual sobre o crédito a ser auferido, em desacordo com os arts. 5º, 6º, VIII e 55, III e V, da Lei n. 8.666/93; e, a terceira relacionada à previsão de pagamento do contratado com recursos que possuem destinação vinculada e exclusiva à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade;

CONSIDERANDO que o art. 55, incisos III e V, da Lei 8.666/93, prevê que é cláusula essencial no contrato administrativo aquela que estabelece e define o preço (valor líquido a ser pago), bem como o crédito pelo qual correrá a despesa, não se admitindo pois um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda;

CONSIDERANDO que já se encontra sedimentado na jurisprudência dos Tribunais de Contas (Consulta nº 7458/2011-TCE/MA, Decisão PL TCE nº 100/2012, e Prejulgado nº 1199 do TCE/SC) o entendimento de que somente é admissível o contrato de risco (*ad exitum*) na Administração pública na hipótese em que o poder público não



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

desembolse qualquer valor, devendo a remuneração do contratado abranger exclusivamente honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados em juízo;

CONSIDERANDO que a Controladoria-Geral da União, no Estado do Maranhão, constatou o que segue, na Nota Técnica nº430/2017, o que vem ocorrendo também no Estado do Pará:

Por fim, a referida Nota Técnica destaca que “os 149 cumprimentos de sentença de municípios maranhenses formulados perante a Justiça Federal – Seção Judiciário do Distrito Federal comprovam que os escritórios venderam a um elevado preço um direito já garantido por meio de ação Ministerial a custo zero para os municípios, possivelmente utilizando-se do desconhecimento dos gestores públicos acerca da ACP transitada em julgado em São Paulo. É dizer, com esses contratos os escritórios buscam participar do quinhão já garantido aos municípios pela ação ministerial”.

CONSIDERANDO que eventual contrato celebrado que permita o pagamento de honorários advocatícios com recurso do FUNDEF é, além de ilegal e inconstitucional, lesivo ao patrimônio público e ao patrimônio educacional dos estudantes, por prever honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a inexistente complexidade de causa, que trata de matéria exclusivamente de direito, já pacificada no âmbito dos Tribunais superiores;

CONSIDERANDO que, via de regra, é necessário que o poder público preceda de licitação as suas contratações, conforme o art. 2º, da Lei nº. 8.666/93. Entretanto, o próprio dispositivo prevê exceções, sendo as mais emblemáticas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação (arts. 24 e 25). Destaca-se o teor do art. 25, inciso II. Vejamos:



Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza **singular**, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;(...)

§1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de **desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica**, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é **essencial e indiscutivelmente** o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”. (...)

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: (...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; (...)

§ 1º - Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a **realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração**.

§2º – Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

CONSIDERANDO que, mesmo nos casos de inexigibilidade de licitação, o poder público não tem total liberdade de contratação, devendo o administrador seguir regras que permitam selecionar a melhor proposta. Segundo as disposições legais, é possível, em tese, a contratação de serviços de advocacia por meio de inexigibilidade, mas, para que isso ocorra da forma legal, diversos requisitos devem estar presentes. Sendo assim, o primeiro requisito está no caput do art. 25, qual seja, “*quando houver inviabilidade de competição*”. Essa inviabilidade de competição deve decorrer da “natureza singular” do serviço e da “notória especialização” dos respectivos profissionais (inc. II);



CONSIDERANDO que CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (Curso de Direito Administrativo, 21ed, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 525/526) aborda a singularidade do serviço nos seguintes termos:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da **necessidade** administrativa, **um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa**, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e **necessita** para a satisfação do interesse público em causa”.

CONSIDERANDO que, de acordo com abordagem do autor, faz-se necessária a *existência da especialização notória* e a *necessidade* dessa especialização notória por parte da Administração;

CONSIDERANDO que, para o §1º do art. 25, deve ser entendido como um profissional de notória especialização aquele que “*no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato*”;

CONSIDERANDO que a especialidade deve ser evidente o suficiente para tornar *impossível* a realização da licitação, pois, ainda que se trate de um serviço especializado, mas que possa ser prestado por mais de um profissional, deve ser obrigatoriamente realizada a licitação, por não ser inviável, e, conseqüentemente, não ser inexigível na forma da lei;



CONSIDERANDO que entende MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo. 22ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 376/377):

“Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que **não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado**; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação”.

CONSIDERANDO que a Súmula nº. 252 do Tribunal de Contas da União determina:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº. 8.666/1993, decorre da presença **simultânea** de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza **singular** do serviço e **notória especialização** do contratado.

CONSIDERANDO que, aos requisitos mencionados na Súmula nº. 252 do TCU, acrescenta-se ainda a *inviabilidade de competição*, eis que é da própria essência da inexigibilidade a impossibilidade de competição. Ora, ainda que um serviço seja técnico especializado, esteja previsto no art. 13 da Lei nº. 8.666/93, tenha natureza singular e o profissional tenha notória especialização, é possível que existam outros profissionais que preencham esses requisitos, sendo obrigatório, nesse caso, o uso da licitação, pois a primeira condição prevista no art. 25 é *“quando houver inviabilidade de competição”*;

CONSIDERANDO que, para que a contratação pelo poder público de profissional particular para patrocínio ou defesa de causas judiciais através da inexigibilidade de licitação seja legal, é preciso a presença dos seguintes requisitos: a)



Natureza singular do serviço (art. 25, inc. II); b) Serviço técnico especializado (art. 25, inc. II); c) Notória especialização do contratado (art. 25, inc. II); d) Inviabilidade de licitação (art. 25, caput);

CONSIDERANDO que o que se constata nas contratações de escritórios de advocacia para executar as diferenças do FUNDEF, é que as ações desenvolvidas pelos escritórios em hipótese alguma apresenta característica de singularidade, tanto que diversos e múltiplos escritórios e profissionais propuseram ações iguais em favor de diversos outros municípios. Além disso, quando as ações foram propostas, a matéria de direito debatida já não guardava nenhuma obscuridade ou controvérsia, pois se encontrava pacificada na jurisprudência nacional, sendo possível obter diversos precedentes favoráveis e até mesmo petições modelo na internet;

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, interpretando a Lei de Licitações, considerou que, para que seja legal a inexigibilidade, o serviço deva envolver *“casos incomuns e anômalos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado”*, conforme restou consignado no julgado abaixo:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. ART. 535 NÃO VIOLADO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO POR MUNICÍPIO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS NÃO SINGULARES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 25, II, § 1º C/C 13, V, DA LEI 8.666/93. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/92.

1. Trata-se de Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o então Prefeito, membros da Comissão Permanente de Licitação e Contratos do Município de Visconde do Rio Branco e o Procurador Municipal pela contratação do escritório de José Nilo de Castro Advocacia Associada S/C, sem a realização do devido procedimento licitatório, sob o fundamento da inexigibilidade.



2. Verifica-se que o acórdão recorrido analisou todas as questões necessárias ao desate da controvérsia. Logo, não padece de vícios de omissão, contradição ou obscuridade, a justificar sua anulação pelo STJ. Dessarte, merece ser repelida a tese de violação do art. 535 do CPC.

3. Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente.

4. A singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado.

5. No caso dos autos, o objeto do contrato descreve as atividades de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas e elaboração de pareceres, as quais são **genéricas e não apresentam peculiaridades e/ou complexidades incomuns, nem exigem conhecimentos demasiadamente aprofundados, tampouco envolvem dificuldades superiores às corriqueiramente enfrentadas por advogados e escritórios de advocacia atuantes na área da Administração Pública e pelo órgão técnico jurídico do município.** Ilegalidade. Serviços não singulares.

6. O STJ possui entendimento de que viola o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993 a contratação de advogado quando não caracterizada a **singularidade** na prestação do serviço e a **inviabilidade da competição**. Precedentes: REsp 1.210.756/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010; REsp 436.869/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 01/02/2006, p. 477.

7. A contratação de serviços sem procedimento licitatório quando não caracterizada situação de inexigibilidade viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade. Improbidade administrativa - art. 11 da Lei 8.429/92.

8. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

9. Recurso parcialmente conhecido e nessa parte provido, com a devolução dos autos para a instância de origem para a apreciação das penalidades cabíveis.

(STJ – RESP 201303523557, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE de 31/03/2015).

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas da União possui a seguinte decisão:

REPRESENTAÇÃO PROMOVIDA PELA 5ª SECEX. **CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO CARACTERIZADA.** POSSIBILIDADE DE DISPENSA DA LICITAÇÃO, COM BASE NA URGÊNCIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. INOBSERVÂNCIA DO DEVER DE FUNDAMENTAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. É indevida a aplicação do art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993 para fins de contratação direta de escritório de advocacia quando o contratante não demonstra a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado com relação ao objeto do serviço a ser prestado.

2. É possível afastar a obrigatoriedade de licitação com base na urgência da prestação dos serviços, evidenciada no caso concreto, a teor do art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações.

3. Mesmo no caso de dispensa de licitação, é dever do contratante formalizar o respectivo processo, caracterizando a situação emergencial, a razão da escolha do prestador de serviço e a justificativa do preço, e publicar o ato de dispensa na imprensa oficial, conforme prevê o art. 26, parágrafo único e incisos I, II e III, da Lei n. 8.666/1993, sendo vedada a prestação de serviços sem a cobertura de contrato devidamente formalizado, por expressa previsão do art. 60, parágrafo único, do Estatuto das Licitações.

4. A inobservância de dispositivos da Lei n. 8.666/1993 sujeita o responsável à multa prevista pelo art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992. (TCU – 01990220050; Acórdão nº 3083/2007 – 1ª Câmara; Rel. Min. MARCOS BEMQUERER; Data da sessão: 02/10/2007).



CONSIDERANDO que, no caso das diferenças do FUNDEF, claramente a tese que fundamenta as ações da advocacia particular em favor das Prefeituras nada tem de inovadora, visto que o Ministério Público Federal em São Paulo já tinha ajuizado, no ano 1999 (há mais de 10 anos atrás), a ACP nº 1999.61.00.050616-0; os próprios precedentes jurisprudenciais citados nesta Recomendação demonstram que a tese objeto das ações da advocacia particular em favor das Prefeituras não era inovadora;

CONSIDERANDO que fica evidente que o objeto contratado pelas Prefeituras não tem natureza singular, na medida em que diversas ações semelhantes foram propostas por diversos outros escritórios e sociedades de advogados, bem como órgãos públicos, em vários outros municípios brasileiros, o que descaracteriza, por si só, a singularidade do serviço prestado no caso em apreço. Dessa forma, ausente o requisito da singularidade do serviço ou mesmo sua demonstração, a contratação se mostra, por si só, irregular, consoante já decidiu o STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO NÃO-CONFIGURADA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA SEM LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS DE AUDITORIA. REVISÃO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS, PARA FINS DE APURAÇÃO DA QUOTA PARTE DA REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI 8.666/1993.

1. O vício da contradição pressupõe que os fundamentos e a conclusão do julgamento caminhem em sentidos opostos, o que não ocorreu nos autos.
2. O Tribunal de origem considerou justificada a contratação direta porque a empresa é bem conceituada, e o serviço de revisão da arrecadação do ICMS, para controle da quota-parte na repartição de receitas, demanda conhecimentos técnicos especializados.
3. Contudo, a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) serviço técnico listado no art. 13; b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização; c) natureza singular do serviço a ser prestado.



4. Sem a demonstração da natureza singular do serviço prestado, o procedimento licitatório é obrigatório e deve ser instaurado, com o objetivo maior de a) permitir a concorrência entre as empresas e pessoas especializadas no mesmo ramo profissional e, b) garantir ampla transparência à contratação pública e, com isso, assegurar a possibilidade de controle pela sociedade e os sujeitos intermediários (Ministério Público, ONGs, etc.).

5. Recurso Especial parcialmente provido.

(STJ – RESP 200601529161, HERMAN BENJAMIN - SEGUNDA TURMA, DJE de 09/03/2009).

CONSIDERANDO que outro dos requisitos não presentes nos contratos advocatícios com as Prefeituras para a diferença do FUNDEF é a notória especialização do contratado, sobre a qual JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (Manual de Direito Administrativo. 23ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2009, p. 294) leciona:

“A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como **estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero**. Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato”.

CONSIDERANDO que, ainda que se admita a existência do serviço técnico especializado nesses casos de diferença do FUNDEF, nada comprova ou mesmo indica que os escritórios possuíam a notória especialização, no sentido da Lei. Notória especialização deve ser demonstrada, fundamentada e comprovada para justificar, nesse ponto, a inexigibilidade de licitação. No caso, porém, não há nenhum desses elementos. Para o STJ, a notória especialização, que o tribunal qualifica de jurídica, somente justifica a inexigibilidade de licitação quando for *absolutamente extraordinária e incontestável*, o que nem de longe é o caso. Vejamos:



ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ.

1. A notória especialização jurídica, para legitimar a inexigibilidade de procedimento licitatório, é aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável.

2. A especialidade do serviço técnico está associada à singularidade que veio a ser expressamente mencionada na lei 8.666/1993, ou seja, envolve serviço específico que reclame **conhecimento peculiar** do seu executor e **ausência de outros profissionais capacitados no mercado**, daí decorrendo a inviabilidade da competição.

3. O tribunal de origem, com base nas provas colacionadas aos autos, asseverou que "é sabido que a contratação de advogado sem licitação somente se justifica quando em razão da **alta complexidade** do serviço a ser executado impõe-se a escolha de profissional de **alto nível** e de **notória especialização**. Não preenche os requisitos definidos na lei 8.666/93 a contratação de escritório de advocacia para ajuizar e acompanhar ações trabalhistas" (fl. 79, e-stj).

4. A análise da alegação de que foram atendidos os requisitos para a contratação sem licitação demandaria, na hipótese dos autos, diante da análise ampla da prova feita pelo tribunal, incide o óbice da súmula 7/STJ.

5. Agravo regimental não provido.

(STJ – AGA RESP 201402420517, Rel. Min. Herman Benjamin, T2 - Segunda Turma, DJE DE 11/02/2015).

CONSIDERANDO que fica evidente, assim, que a alegada notória especialização nas contratações de advogados particulares para diferenças do FUNDEF não passa de instrumento para afastar a exigência de licitação e viabilizar pagamentos indevidos aos escritórios. Logo, sendo evidente a irregularidade da contratação também quanto a esse requisito, deve ser reconhecida a *nulidade contratual*, conforme entendimento do STJ:



ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.

1. A contratação dos serviços descritos no art. 13 da lei 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização.

2. **A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, e inciso i, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.**

3. A multa civil, que não ostenta feição indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11, da lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos), independentemente de dano ao erário, dolo ou culpa do agente.

4. **Patente a ilegalidade da contratação, impõe-se a nulidade do contrato celebrado**, e, em razão da ausência de dano ao erário com a efetiva prestação dos serviços de advocacia contratados, deve ser aplicada apenas a multa civil reduzida a patamar mínimo (10% do valor do contrato, atualizado desde a assinatura).

5. Recurso especial provido em parte.

(STJ – Resp 488842 SP 2002/0163048-3; T2 - Segunda Turma; Rel. Min. João Otávio de Noronha; DJe De 05.12.2008).

CONSIDERANDO que resta claro que, nestes casos de execução das diferenças do FUNDEF, a licitação seria perfeitamente viável, por se tratar, na verdade, de serviço técnico ordinário, o qual *poderia ser prestado por diversos outros profissionais em igualdade de condições, sem a necessidade de qualquer qualificação especial*. Com efeito,



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

se inúmeros escritórios detinham o “*know-how*” e, com isso, plenas condições de propor e acompanhar a ação, seria plenamente viável a licitação, pois havia possibilidade de concorrência. Destarte, sendo inequivocamente possível a competição, a inexigibilidade de licitação se configura irregular, na esteira do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, RESP 201303523557, Rel. Min. Herman Benjamin, T2 – Segunda Turma, DJE de 31/03/2015, já reproduzido nesta Recomendação;

CONSIDERANDO que eventual contrato celebrado nesses moldes é, além de ilegal, lesivo ao patrimônio público e ao patrimônio educacional dos estudantes, por prever *honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a inexistente complexidade da causa*, que trata de matéria exclusivamente de direito, já pacificada no âmbito dos Tribunais superiores;

CONSIDERANDO, ainda, que não se reconhece no caso a “singularidade” da matéria, a carecer de serviços jurídicos especializados que justifiquem a contratação via inexigibilidade de licitação, uma vez que vários escritórios de advocacia no país têm ajuizado sobreditas ações, de idêntico conteúdo, sendo grande parte limitando-se ao cumprimento de sentença proferida na referida ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (ACP nº 1999.61.00.05.0616-0);

CONSIDERANDO pois, que destinar recursos públicos vinculados à educação ao pagamento de serviços de advocacia contratados sem o devido processo licitatório, ou seja, sem a necessária competitividade que garanta a higidez do preço pactuado, sem margem de dúvida malferem os postulados legais e constitucionais acima explicitados, além de causar grave prejuízo ao erário;



CONSIDERANDO também, que a contratação de profissionais de advocacia sem vínculo empregatício com a entidade pública contratante somente deve ocorrer via processo licitatório, e ainda assim em situações raras, pois a regra deve ser a realização de concurso público para nomeação de procurador do ente público interessado – em verdade, diante da matéria já estar sedimentada nos tribunais superiores, não demanda complexidade e trata-se apenas de pedido de execução, o próprio procurador do Município pode fazer este peticionamento, não havendo, repita-se, necessidade de contratar advogados. Apenas em casos excepcionalíssimos, caso se configure e comprove a necessidade de serviços de profissional de *notória especialização*, a contratação poderá ser efetuada por inexigibilidade, nos termos do art. 25, II, § 1º, da Lei n.º 8.666/93; e havendo ação já promovida pelo MPF, não se faz necessário nem advogado particular, nem procurador do Município;

CONSIDERANDO, ademais, que os honorários advocatícios objeto desses contratos não podem ser remunerados com recursos do FUNDEF/FUNDEB, por tratar-se de recurso de aplicação vinculada à melhoria da qualidade da educação, consoante exigência da Lei 9.424/96, bem como do art. 60 do ADCT e do que restou decidido pelo pleno do STF nas Ações Cíveis Originárias (ACOs) 648, 660, 669 e 700;

CONSIDERANDO que, reiterando esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, decidiu em 12/9/2017, na Suspensão de Liminar (SL) 1107, formulada pelo município de *Marituba-PA*, em face da Relatora do Agravo de Instrumento nº 0007950-02.2017.4.01.0000, do TRF 1ª Região, que “[...] o precatório titularizado pelo Município não se presta para o pagamento de dívidas outras diversas daquelas referentes à ‘manutenção e ao desenvolvimento do ensino para a educação básica, entre as quais não se inclui o pagamento de honorários advocatícios’ ”;



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO que tais recursos, garantidos pelo sucesso da ACP acima mencionada, já estão disponíveis por meio de precatórios aos estados que faziam jus, à época, à complementação da União, sendo necessário, porém, para o seu efetivo recebimento, a simples execução da sentença em cada localidade;

CONSIDERANDO que é desnecessária a contratação de serviço de advocacia pela Prefeitura, pois há ilegitimidade do município para a execução do julgado, pois, a União foi condenada a recompor o Fundef e não o patrimônio do município;

CONSIDERANDO que é, também, desnecessária a contratação de serviço de advocacia pela Prefeitura, pois há litispendência em razão de a PR/SP estar promovendo a execução da ACP;

CONSIDERANDO que a fixação dos honorários advocatícios não deve levar em conta, apenas, o valor da causa, mas também o trabalho *efetivamente* prestado; neste sentido, é o Estatuto da Advocacia (lei nº 8.906/94), segundo o qual:

“Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência. (...)”

§ 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração **compatível com o trabalho** e o valor econômico da questão, não podendo ser inferiores aos estabelecidos na tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB”;

CONSIDERANDO que, neste mesmo sentido, o Código de Processo Civil, norma posterior, determina no seu art. 85, que o valor da causa não é o único critério para a fixação dos honorários advocatícios, devendo-se levar em conta o trabalho efetivamente prestado:



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

“§2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos:

- I - o grau de zelo do profissional;
- II - o lugar de prestação do serviço;
- III - a natureza e a importância da causa;
- IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço”;

CONSIDERANDO que os valores devidos estão calculados por estado e por município (Nota Técnica MEC/SE nº 07/2018), não sendo necessário que os cálculos referentes aos municípios sejam solicitados individualmente à representação da CGU de cada localidade – o que reforça que não é necessária contratação de advocacia particular para isso;

CONSIDERANDO que, todavia, apesar da baixa complexidade jurídica da ação, diversos municípios contrataram, sob justificativa diversa, sem licitação, escritórios de advocacia para recuperação de tais valores, utilizando parte deles para pagamento de honorários advocatícios;

CONSIDERANDO que a Lei nº 9.424/1996, ao disciplinar a organização do Fundo, determinou expressamente que seus recursos devem ser obrigatoriamente aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, não conferindo, pois, margem de discricionariedade ao gestor para utilizá-lo de modo diverso;

CONSIDERANDO que determina o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que “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”;



CONSIDERANDO que o STF nas *Ações Cíveis Originárias (ACOs)* 648, 660, 669 e 700, ajuizadas, respectivamente, pelos estados da Bahia, do Amazonas, de Sergipe e do Rio Grande do Norte, condenou a União ao pagamento de diferenças relacionadas à complementação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), afirmando que o valor mínimo repassado por aluno em cada unidade da Federação não pode ser inferior à média nacional apurada, impondo à União o dever de suplementação desses recursos;

CONSIDERANDO que nas referidas *Ações Cíveis Originárias*, o STF estabeleceu que os recursos recebidos retroativamente deverão ser destinados exclusivamente à educação: “o adimplemento das referidas obrigações por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, *única* possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas”;

CONSIDERANDO que a 1ª Seção do STJ, em 10/10/2018, no julgamento do REsp 1703697/PE, decidiu que não pode haver destaque para pagamento de honorários advocatícios nos precatórios do FUNDEF;

CONSIDERANDO que a substancial materialidade desses fundos recebidos em decorrência de ação ajuizada contra a União e os riscos de desvios na utilização de forma diversa àquela prevista na Lei nº 11.984/2007, ou em desacordo com princípios constitucionais e legais, a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF promoveu no dia 21 de agosto de 2018, na sede da Procuradoria-Geral da República em Brasília-DF, “Reunião de Alinhamento entre MPF e MPs Estaduais sobre Verbas Precatórias do Fundeb” que contou com a presença da procuradora-geral da República, dos procuradores gerais de Justiça, de membros do MPF e da Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União (SecexEducação/TCU), como representante dos órgãos de controle; durante a reunião, foi firmado memorando de entendimento assinado pela procuradora-geral da República, Raquel Dodge, representando o MPF, e pelo presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE), Benedito



Ministério Público Federal Procuradoria da República no Estado do Pará

Torres Neto, representando os MPs Estaduais, reafirmando como prioridade absoluta do Ministério Público Brasileiro zelar pelo cumprimento da sentença judicial que, em ação civil pública, determinou que sejam aplicados *exclusivamente* em serviços de educação os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):




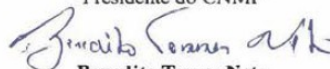
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

A Procuradora-Geral da República e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, Raquel Dodge, e o Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e da União, Benedito Torres, ao final da reunião conjunta com a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão e todos os Procuradores Gerais de Justiça e membros dos Ministérios Públicos Estaduais e do Ministério Público Federal, resolvem afirmar que é prioridade absoluta zelar pelo fiel cumprimento da sentença judicial que, em ação civil pública, determinou que sejam aplicados **exclusivamente** em serviços de educação os recursos do FUNDEF para 3.800 municípios, assumindo a execução de decisão judicial

recursos do FUNDEF para 3.800 municípios, assumindo a execução de decisão judicial ajuizada pelo Ministério Público Federal, de modo a que **não incidam honorários advocatícios** e qualquer outro tipo de despesa, e sejam aplicados **exclusivamente** em ação de manutenção e desenvolvimento da educação.

Brasília, 21 de setembro de 2018.


Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República
Presidente do CNMP


Benedito Torres Neto
Procurador-Geral de Justiça de Goiás
Presidente do CNPG



CONSIDERANDO que, ainda como resultado da Reunião de Alinhamento entre MPF e MPFs Estaduais sobre Verbas Precatórias do FUNDEB, deliberou-se pela criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional para compartilhamento de iniciativas e alinhamento de diretrizes que garantissem a aplicação desses recursos no desenvolvimento da Educação Básica; o Grupo de Trabalho Interinstitucional reuniu-se no dia 14 de setembro de 2018 e, tendo por base as providências já adotadas por cada ente federado, deliberam pela assinatura da Recomendação Conjunta nº 01/2018 em que o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos de Contas e os Ministérios Públicos dos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, *Pará*, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins adotariam as providências necessárias ao acompanhamento do cumprimento das redes formadas em cada um dos estados da Federação;

CONSIDERANDO que *Tribunal de Contas da União (TCU)* publicou o **Acórdão 1824/2017** firmando, em resumo, os seguintes entendimentos:

- a. que os recursos federais provenientes 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 do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundeb), ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser recolhidos *integralmente* à conta bancária do Fundeb, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;
- b. que sua utilização seja exclusiva na destinação prevista na lei e na Constituição;
- c. que sua utilização fora da destinação legal implica a imediata necessidade de recomposição do erário, ensejando a responsabilidade do gestor que deu causa ao desvio;
- d. que *a destinação desses valores para o pagamento de honorários advocatícios é ilegal e inconstitucional*;
- e. que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei nº 11.494/2007;



f. que o disposto no referido art. 22, incide sobre recursos ordinários (anuais) para garantir despesas correntes do exercício com numeração;

g. que os recursos dos precatórios do Fundef possuem natureza extraordinária (recursos não permanentes);

h. que a situação concreta dos precatórios do Fundef não se enquadra na previsão legal do dispositivo;

i. que a aplicação estrita do dispositivo (recursos extraordinários utilizados na remuneração), poderia gerar riscos sobre o impacto orçamentário-financeiro para exercícios seguintes (manutenção de despesas continuadas, teto remuneratório, irredutibilidade salarial);

j. que a previsão legal expressa é a de que os recursos sejam utilizados para pagamento da “remuneração dos professores no magistério”, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou de qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada dos profissionais de educação;

k. que os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, 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 que o TCU decida sobre o mérito das questões suscitadas no feito, relatado pelo ministro Walton Alencar, cuja cautelar foi concedida em 27/6/2018, no Acórdão 1518/2018- TCU-Plenário.

CONSIDERANDO que o acórdão merece transcrição:

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:

9.2.1. a **competência** para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da **União**, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, **ainda que oriundos de sentença judicial**, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. **recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;** e

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;**

9.3. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, crie mecanismos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que evidenciem as receitas e as despesas vinculadas à Lei 11.494/2007 oriundas de condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e institua controles no sistema que permitam a rastreabilidade da aplicação desses recursos, possibilitando, assim, a plena verificação da regular aplicação desses valores;

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos Estados:

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP



1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram **integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb**, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;

9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata **recomposição** dos valores à referida conta;

9.4.3. caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário;

9.5. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), respaldado no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que têm direito a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, oriundos da ACP 1999.61.00.050616-0, ou de ações similares na esfera judicial ou administrativa, cópia integral desta deliberação, alertando-os de que os recursos de complementação da União de verbas do Fundef, obtidos pela via judicial ou administrativa, **devem ser utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental**, sob pena de responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação;

9.6. determinar aos **municípios** beneficiados pela ACP 1999.61.00.050616-0 que **não promovam pagamento de honorários advocatícios** com recursos oriundos da complementação da União ao Fundef/Fundeb, bem como não celebrem contratos que contenham, de algum modo, essa obrigação;

9.7. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará e do Pará, informando-os do entendimento acerca da impossibilidade de os recursos transferidos, a título de complementação, da União para o Fundef/Fundeb,



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

comporem o cálculo do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, expresso no *caput* do art. 212 da Constituição, conforme expresso nas normas de contabilidade pública, em especial no Manual de Demonstrações Financeiras emitido pela STN (Portaria STN 403/2016), bem como, a título de colaboração, aos Tribunais de Contas dos demais Estados da federação;

9.8. encaminhar cópia deste processo, para as finalidades que entenderem cabíveis, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, à Procuradoria da União no Maranhão (PU/MA), ao Ministério Público dos Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Bahia, Ceará e Pará, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal;

9.9. encaminhar, a título de colaboração, cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, informando-os de que este Tribunal firmou o entendimento de que, por força do art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, **é inconstitucional e ilegal a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios;**

9.10. autorizar a Segecex, em conjunto com demais secretarias do Tribunal, a:

9.10.1. compartilhar as informações/documentos necessários à atuação conjunta e coordenada dos órgãos parceiros da Rede de Controle no âmbito de suas esferas de competência, seja cível ou criminal;

9.10.2. realizar, caso necessário, eventuais ações em conjunto, como diligências, fiscalizações e operações visando a obtenção de elementos comprobatórios adicionais e a conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados e a correspondente responsabilização dos agentes públicos e terceiros que deram causa aos danos que venham a ser comprovados



CONSIDERANDO que o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, nas Notas Técnicas nº 12/2018 e nº 19/2018, posicionou-se contrariamente a sua obrigatoriedade na aplicação dos recursos recebidos a título de complementação do Fundef, nos seguintes termos:

a. o objetivo dos preceitos constitucionais que vinculam 60% dos recursos dos Fundos (Fundef e Fundeb) à remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica e, precipuamente, direcionar recursos que auxiliem na criação e implementação dos planos de carreira e no cumprimento do piso salarial do magistério, visando garantir a esses profissionais uma melhor formação e condições de trabalho que estimulem o ingresso e a permanência na carreira;

b. tais políticas devem ser continuamente formuladas e implementadas, de forma que as medidas requeridas à efetiva concretização sejam permanentemente revistas e atualizadas, sem provocar sobressaltos e perturbações desmedidas, que fujam à normalidade e à razoabilidade que deve pautar o planejamento e a ação dos entes governamentais, o que não justifica, entretanto, a liberação pontual de significativa quantia de recursos, no caso, oriunda dos precatórios;

c. o pagamento de significativa quantia remuneratória aos profissionais do magistério de uma só vez, por ocasião da liberação dos recursos dos precatórios, não se inscreve e não atende às políticas de valorização do magistério público da educação básica, mas, de modo contrário, representa momentâneo e desproporcional pagamento, em valores totalmente desconectados das reais possibilidades de garantia e permanência do nível remuneratório que representam, rompendo, dessa forma, com os princípios da continuidade que devem nortear as políticas de valorização dos profissionais do magistério e da irredutibilidade de salário, que se encontram esculpidos no art. 70, da CF/88;

d. a subvinculação anual que incide sobre a totalidade dos recursos dos Fundos possui uma finalidade que não prevalece na hipótese da liberação de uma quantia



exorbitante a determinados profissionais, de uma única vez; isso porque a subvinculação não objetiva favorecer pessoalmente os profissionais do magistério, mas colaborar com a implementação e manutenção de uma política voltada à sua valorização; assim, a aplicação dos recursos dos precatórios em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino inscreve-se de maneira muito mais pertinente com o propósito presente no arcabouço legal que objetiva assegurar valorização a esses profissionais do magistério;

CONSIDERANDO que o *Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ)*, por meio do Grupo Nacional de Direitos Humanos/Comissão Permanente de Educação, emitiu a *Nota Técnica CNPJ/CNDH nº 25*, de 20 de setembro de 2018, ratificando posicionamentos anteriormente exarados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em consonância com o alinhamento ao planejamento estratégico nacional (CNMP), com foco na atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público Brasileiro e na perspectiva de proteção do patrimônio público educacional, posicionou-se pela vinculação da utilização das verbas do Fundef *unicamente* na Educação e pela impossibilidade de pagamento de remuneração dos profissionais da educação (subvinculação) com recurso de caráter excepcional em razão da ofensa a princípios constitucionais, bem como pelo fortalecimento das redes de controle, mediante ação articulada. Destaca-se os seguintes trechos:

Outros entes federados, também à época entraram com suas ações de conhecimento na Justiça Federal, com o mesmo desiderato, sendo certo que a partir do ano de 2014, os municípios brasileiros começaram a receber os precatórios do FUNDEF, Levantamento preliminar feito pelos órgãos de controle, concluiu que as verbas devidas aos municípios e estados brasileiros **superam o valor de noventa e um bilhões de reais**. No Estado do Maranhão, a título de exemplo, o valor a ser recebido pelos municípios gira em torno de **10 (dez) bilhões de reais**, os quais poderão fazer diferença na **transformação social da educação, mediante a melhora da qualidade do ambiente escolar e do ensino, criando-se novas janelas de oportunidades, notadamente com o cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação**.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

No mesmo sentido, o ministro Walton Alencar Rodrigues, do Tribunal de Contas da União (TCU), determinou, cautelarmente, na decisão do último dia 27 de junho do corrente ano, Acórdão 1518/2018, **que todos os entes municipais e estaduais que receberam os precatórios do Fundef se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, seja ele remuneração, salário, abono ou rateio, até que a Corte de Contas da União decida o mérito desta e de outras questões suscitadas na representação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, sob pena de responsabilização dos agentes públicos.**

No âmbito do Poder Judiciário, **ressalta-se também, por oportuno, que o Ministro Luis Roberto Barroso, na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 35675/DF, definiu, com base nos entendimentos anteriormente firmados pelo TCU e na Nota Técnica firmada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que “ (...) em síntese, os fundamentos elencados para obstar a aplicação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007 foram os seguintes: (i) a norma incide tão somente sobre “recursos anuais”; (ii) dada a natureza eventual do recurso, após seu exaurimento, haveria o problema da irredutibilidade salarial; (iii) risco de ultrapassar o teto remuneratório constitucional; (iv) ofensa aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade; (v) ofensa aos artigos 15, 16 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 15. Em sede de cognição sumária, os argumentos postos acima são relevantes e possuem ampla razoabilidade, o que faz com que não esteja presente, neste momento processual, a probabilidade de existência do direito invocado pelo impetrante. É verdade que, no julgamento das ações civis ordinárias nºs 648, 660, 669 e 700, o pleno desta Corte, ao confirmar a condenação da União ao pagamento da diferença do Fundef/Fundeb, manteve a vinculação da receita à educação.**



Esse fato, todavia, não importa em reconhecer de forma automática que deva ser mantida a subvinculação de 60% para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério como requer a impetrante. 16. A probabilidade do direito invocado é esvaziada, principalmente, por conta de dois argumentos. Em primeiro lugar, o art. 22 da Lei nº

11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos “recursos anuais”, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como seriam os recursos objeto deste mandado de segurança. Em segundo lugar, a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da “remuneração dos professores no magistério”, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria”. (grifo nosso).

Aliados aos argumentos de que o pagamento de vultosa quantia em dinheiro aos profissionais do magistério, de uma vez só, não alcançaria a finalidade da regra do art. 22 da Lei n.º 11.494/2007 de valorização abrangente e continuada da carreira do magistério, além de ferir preceitos constitucionais como o da irredutibilidade salarial e do teto remuneratório constitucional, outros fundamentos devem ser lançados para justificar o afastamento da regra.



Verifica-se que há necessidade de complementação da União ao FUNDEB, ainda se constata: a) infraestrutura precária das escolas, com escolas de taipa, sem banheiros, sem bibliotecas, salas de professor ou quadra de esporte; b) transporte escolar inseguro e indigno, como os veículos “paus de arara”; c) ausência de capacitação continuada do professor; d) ausência de acessibilidade nas escolas; e) ausência de material pedagógico adequado, entre outras impropriedades;

Convém ressaltar, ainda, que passados 4 (quatro) anos de vigência do Plano Nacional de Educação, documento que guia as diretrizes educacionais da próxima década, estipulando 20 metas desdobradas em 254 estratégias para garantir o acesso e a qualidade à Educação Básica e Superior e de seus profissionais, pelo menos oito metas têm prazos finais ou intermediários já vencidos, razão pela qual o Brasil está sendo, inclusive, pressionado internacionalmente para implementação do Plano¹.

Na Revisão Periódica Universal da ONU, 17 (dezessete) países “*citaram explicitamente a necessidade de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei 13.005/2014. No total, 10 países realizaram recomendações para que o Brasil invista em políticas de educação, tendo inclusive afirmações que relacionam o descumprimento do PNE com as recentes políticas econômicas regressivas*”². A respeito, digno de nota que a



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que limita um teto de gastos para a Educação, deixou a União mais longe ainda de atingir suas metas previstas no Plano Nacional.

Ora, as metas dos Planos de Educação encerram verdadeiras obrigações de fazer ao ente federado, podendo desde logo ser exigíveis perante o Poder Judiciário, surgindo os recursos provenientes dos Precatórios do FUNDEF, vinculados que são às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, como financiamento possível para investimentos em educação, com real possibilidade dos Municípios, e via de consequência a União, atingirem suas metas e alavancar os índices educacionais da educação pública.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

A propósito, fazendo uma relação dos recursos dos precatórios do FUNDEF e a necessidade do atingimento das metas do Plano Nacional de Educação, o FNDE assim se manifestou na já citada Nota Técnica 5006/2016/CGFSE/DIGEF:

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

Dessa forma, os recursos adicionais oriundos dos precatórios do FUNDEF devem ser vinculados intertemporalmente a um plano de cumprimento tempestivo das metas do Plano Municipal de Educação, pois a destinação de 60% desses recursos aos profissionais do magistério que trabalharam na época em nada impactará a qualidade da educação desses municípios, que passaram anos sem o investimento adequado em



educação.

A finalidade do FUNDEF/FUNDEB é atingir um padrão mínimo de qualidade, em termos de equidade do gasto por aluno. A adequada remuneração dos professores é um meio para tanto, não um fim em si mesmo, de forma que gastos com formação continuada dos professores e melhoria da infraestrutura das escolas impactará a qualidade da carreira do magistério e, por conseguinte, da educação, mostrando-se mais consentânea com a finalidade do FUNDEF/FUNDEB e dos Planos de Educação dos entes federados.

Como bem ressaltado pelos Procuradores do Ministério Público de Contas Flávia Gonzalez Leite e Gleydson Alexandre, *“o contexto apresentado impõe limites à discricionariedade do gestor, que deve direcionar suas ações governamentais à concretização das metas dos PNE/PEE/PME previstas para o período de 2014/2024. a interpretação sistemática dos dispositivos legais citados direciona a aplicação dos recursos dos precatórios do FUNDEF ao cumprimento de todas as obrigações de fazer constantes dos respectivos planos de educação de cada ente público, sob pena de caracterização de oferta irregular do ensino a que se refere o art. 208, §2º, da Carta Magna”*.³

Além disso, existem as metas dos planos estaduais e municipais de educação, com metas igualmente vencidas ou a vencer, dependendo de recursos financeiros para implementação, sendo o presente recurso, repisa-se de natureza extraordinária, aptos a comporem cronograma físico-financeiro, em Plano de Atuação Estratégica, fortificando as redes locais de controle para fiscalização da correta aplicação dos recursos.



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

Assim, no que diz respeito a destinação de, pelo menos, 60% desses valores para pagamento de remuneração de professores, também entende o Ministério Público brasileiro pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG, pelo Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH e pela Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), pela

impossibilidade, não havendo discricionariedade do gestor no tocante a fazer ou não este pagamento, notadamente pela natureza extraordinária dos recursos dos precatórios e pela necessidade premente de transformação social da educação pública brasileira, necessitando dotar escolas e sistemas de ensino de uma melhor infraestrutura e de investimentos que possam dar conta da melhoria da qualidade dos indicadores educacionais, incluindo a possibilidade premente de investimento na capacitação continuada dos professores, o que se traduz em investimento real na valorização dos profissionais da educação, além da necessidade de abertura de conta específica, com todos os requisitos previstos em lei para movimentação de conta pública, e elaboração de plano de atuação estratégica, elaborado participativamente, com a fortificação das entidades de controle interno local e atendendo as metas estabelecidas pelos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação.



CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela exclusividade da destinação das diferenças para a educação:

AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS. ESTADO DA BAHIA. DIREITO FINANCEIRO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF. EMENDA CONSTITUCIONAL 14/1996. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO. FUNÇÃO SUPLETIVA. VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO. FIXAÇÃO. LEI 9.424/1996. DECRETO 2.264/1997. FORMA DE PAGAMENTO. OBRIGAÇÃO DE PAGAR. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS. **VINCULAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DE ENSINO**. DANO MORAL COLETIVO.

1. O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional. RE-RG 636.978, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno do STF. REsp 1.101.015, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, 1ª Seção do STJ. Acórdão do Pleno TCU 871/2002.

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.

3. É ilegal o Decreto 2.264/1997 na medida em que extravasou da delegação legal oriunda do §1º do art. 6º da Lei 9.424/1996 e das margens de discricionariedade conferidas à Presidência da República para fixar, em termos nacionais, o Valor Mínimo Nacional por Aluno.

4. Há um único método de cálculo do Valor Mínimo Nacional por Aluno nunca 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, tudo em âmbito nacional.

5. A adoção de parâmetros nacionais não descaracteriza o caráter regional dos fundos de natureza contábil, gerenciados pelos Estados federados, com vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental. Art. 60 do ADCT.

6. Eventual frustração de repasse de verbas é unicamente interesse público secundário da Fazenda Pública, inconfundível, pois, com suposta ofensa aos direitos de personalidade da população de determinado ente federativo para efeitos de responsabilização de danos morais coletivos.

7. Deu-se a perda superveniente do objeto da demanda com o advento da EC 53/2006, instituidora do FUNDEB, porquanto se torna inviável a imposição de obrigações de fato positivo e



negativo no que diz respeito ao FUNDEF.

8. O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas.

9. Ação cível originária parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá parcial procedência.

(ACO 648, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2017).

CONSIDERANDO que, no mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, inclusive se manifestando expressamente contra a destinação dos valores para pagamento de honorários advocatícios:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. RETENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA. CRÉDITO RELATIVO A DIFERENÇAS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF. IMPOSSIBILIDADE. AMICUS CURIAE. INTEMPESTIVIDADE. INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE. AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO OU VIOLAÇÃO DE PRERROGATIVA INERENTE À CARREIRA DA ADVOCACIA. (...)

7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF.

8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se referem a verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo.

9. O fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial com trânsito em julgado, não descaracteriza a sua natureza nem a da prestação correspondente. Assim, uma vez que os valores relacionados ao FUNDEF, hoje FUNDEB, encontram-se constitucional e legalmente vinculados ao custeio da educação básica e à valorização do seu magistério, é vedada a sua utilização em despesa diversa, tais como os honorários advocatícios contratuais.



10. Reconhecida a impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao FUNDEF/FUNDEB, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio.

11. Recurso especial a que se dá provimento para negar o direito à retenção dos honorários advocatícios contratuais do crédito devido pela União.

(REsp 1703697/PE, Rel. Ministro OG Fernandes, Primeira Seção, julgado em 10/10/2018, DJe 26/02/2019).

CONSIDERANDO que não merece prosperar a interpretação de algumas Prefeituras de que a destinação das diferenças em finalidade diversa da educação estaria respaldada pelo **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, que exarou a Resolução TCM nº 12.566/2016. Isso porque, conforme disposto na própria Resolução, para que os recursos advindos do referido Precatório estivessem desvinculados da educação, seria necessário que o Município comprove, no caso concreto, que durante os exercícios apurados para fins de ressarcimento, tenha efetivamente cumprido com os limites de despesas com a educação – o que não vem ocorrendo - conforme trecho do voto, a seguir colacionado, aprovado por unanimidade pelos Conselheiros do TCM/PA, integrante da citada Resolução:

“Vejo, ainda, como de relevante levantamento técnico, para fortalecimento do entendimento indenizatório de tal parcela e sua desvinculação de aplicação, a comprovação de que a municipalidade, durante os exercícios apurados, para fins de ressarcimento, tenha efetivamente cumprido com os limites de despesas com a educação, o que deverá ser apurado, dentro de cada caso concreto, que eventualmente venha a ser submetido ao TCM/PA.”



CONSIDERANDO que, muito ao contrário, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) vem espedindo cautelares para impedir que Municípios utilizem a complementação do FUNDEB para pagamento de honorários advocatícios ou outros destinos diferentes da manutenção e desenvolvimento da educação. Seguem as notícias ^{1 2}:

Cautelares do TCM-PA impedem municípios de usar complementação do Fundeb para contratar escritórios de advocacia e em outras áreas

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) homologou, nesta terça-feira (29/08), duas medidas cautelares dando direcionamento aos municípios a respeito da aplicação dos recursos integrantes dos fundos constitucionais de educação pública (antigo Fundef, atual Fundeb), que receberam complementação da União. As cautelares foram propostas pelo conselheiro Cezar Colares.

A decisão do Tribunal se deve ao fato de alguns municípios estarem contratando escritórios de advocacia com honorários de 20% sobre o valor dos recursos recuperados, o que é vedado, pois são recursos de uso exclusivo para a área de educação, inclusive, não podendo ser usados em outros setores como saúde e urbanismo.

Em julho passado, a presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministra Cármen Lúcia, suspendeu decisão de desembargadora do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ-MA) na parte em que obsteu a atuação do Tribunal de Contas daquele Estado (TCE-MA) na fiscalização dos contratos firmados, com inexigibilidade de licitação, entre 104 municípios maranhenses e um escritório de advocacia. Na decisão tomada na Suspensão de Segurança (SS) 5182, a ministra autoriza a continuidade da prestação dos serviços contratados, no entanto ressalva que o pagamento de honorários ao escritório fica condicionada à conclusão da análise da validade dos contratos. Para a ministra Cármen Lúcia, o tribunal de contas, no exercício do poder geral de cautela, pode determinar medidas, em caráter precário, que assegurem o resultado final dos processos administrativos sob sua responsabilidade. “Isso inclui, dadas as peculiaridades da espécie vertente, a possibilidade de sustação de alguns dos efeitos decorrentes de contratos potencialmente danosos ao interesse público e aos princípios dispostos no artigo 37 da Constituição da República”,

¹ <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/cautelares-do-tcm-pa-impedem-municipios-de-usar-complementacao-do-fundeb-para-contratar>

² <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/tcm-pa-julga-improcedente-denuncia-contra-prefeitura-de-curuca-e-mantem-veto-pagamento-de>



afirmou.

Uma das cautelares homologadas pelo TCM-PA determina que os municípios não realizem despesas que não sejam relacionadas à educação, até que haja decisão de mérito. A outra cautelar determina aos municípios que não paguem honorários advocatícios a escritórios de recuperação de crédito do Fundef/Fundeb até decisão de mérito.

TCM-PA julga improcedente denúncia contra Prefeitura de Curuçá e mantém veto a pagamento de honorários advocatícios com recursos do FUNDEB

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) julgou improcedente a denúncia protocolada pelo Escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados contra o prefeito de Curuçá, Jefferson Ferreira de Miranda, sob alegação de contratação irregular do Escritório D'Oliveira Advogados, que gerou a substituição processual do denunciante como representante legal do Município junto ao Juízo Federal de Castanhal no processo nº 0001925-81.2006.4.01.3904, para recuperação judicial de diferenças de valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em seu voto, aprovado pelo Plenário do Tribunal, o conselheiro Antonio José Guimarães, relator do processo, decidiu pela improcedência da denúncia porque foi apresentada em processo de inexigibilidade de licitação, presente motivação da necessidade da contratação do Escritório D'Oliveira Advogados, assim como não foi demonstrado prejuízo ao erário.

CAUTELAR INDEFERIDA

O Tribunal decidiu pelo indeferimento de cautelar requerida pelo denunciante para suspensão do contrato celebrado com o Escritório D'Oliveira Advogados, considerando a ausência de iminente possibilidade da ocorrência de dano de difícil reparação, ou de fundado receio de grave lesão aos cofres municipais.

PAGAMENTO DE HONORÁRIOS

Por outro lado, o Pleno do TCM-PA determinou a manutenção da cautelar editada por meio do Acórdão nº 31.614/TCM-PA, de 14 de dezembro de 2017, que sustou todo e qualquer procedimento administrativo relativo ao pagamento de honorários advocatícios, cuja fonte de custeio seja de receitas oriundas da parcela recebida pelo Município através do citado processo judicial, por meio de precatório, quitado ou a ser quitado pela União, relativo a complementação do FUNDEF, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios por



determinação judicial, diante da permanência dos motivos que a fundaram.

Sobre a manutenção da cautelar editada por meio do Acórdão nº 31.614/TCM-PA, o conselheiro relator destacou: “Neste caso, para fins de evitar situações de risco de dano ao Erário, recomenda-se à Prefeitura de Curuçá que a Representação nos autos do Processo nº 0001925-81.2006.4.01.3904, para a recuperação judicial de diferenças de valores do FUNDEB, junto ao Juízo Federal de Castanhal, seja substituída por membro ocupante de cargo da Procuradoria Municipal, considerando que não foi demonstrada a necessidade de serviços advocatícios de natureza complexa e especializada para o acompanhamento da referida Ação, já em fase de execução de sentença”.

O voto aprovado determina que seja oficiado o Juizado Federal de Castanhal, no Processo nº 0001925-81.2006.4.01.3904, dando ciência da decisão do Tribunal. Determina também que a referida decisão subsidiará a análise da prestação de contas da Prefeitura de Curuçá, nos exercícios de 2017 e seguintes, para fins de verificação do cumprimento da mesma, bem como da realização de novas licitações, dispensa ou inexigibilidades sem a adequada delimitação do objeto contratado.

A decisão foi tomada em sessão plenária realizada no dia 14 de agosto.

CONSIDERANDO que, quanto as diferenças do FUNDEF em análise, não cabe a subvinculação de 60% para remuneração e valorização do magistério, como estão querendo fazer crer alguns sindicatos de professores. Sobre isso já se manifestou o Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 1962/2017:

9.2.1. esclarecer a todos os interessados que:

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;

9.2.1.2. **a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;**

9.2.2. conferir efeitos infringentes ao presente recurso para conferir a seguinte redação ao item 9.2.2.1. do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494 2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;



CONSIDERANDO que em **25 de março de 2020**, o **Supremo Tribunal Federal** decidiu na **Suspensão de Tutela Provisória (STP) nº 88**:

“Trata-se de suspensão de tutela provisória, com requerimento de medida liminar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, em face de decisão monocrática proferida pelo eminente Desembargador Federal Fábio Prieto, nos autos da ação rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, em trâmite na 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e por meio da qual foi determinada a suspensão da eficácia do acórdão rescindendo, bem como de todas as execuções desse derivadas, que são decorrentes da ação civil pública nº 005061627.1999.4.03.6100, em que reconhecido o dever da União de complementar verbas repassadas a menor, a partir do ano de 1998 e relativas ao FUNDEF.

Aduziu que referida decisão tem potencial para causar grave lesão à ordem e à economia públicas, postulando seja permitida a execução coletiva do referido julgado, sob sua titularidade ativa, de modo a obstar o severo abalo à ordem pública e à economia de diversos entes federativos, em âmbito nacional, e evitar a multiplicação de pedidos individuais idênticos propostos por municípios ou estados perante esta Suprema Corte.

Quanto ao mais, ressaltou o perfeito cabimento do presente pleito, bem como a competência da Suprema Corte para sua apreciação, defendendo, ainda, a plena validade do acórdão rescindendo, postulando, assim, possa prosseguir em sua pronta execução.

Em decisão proferida no dia 31/8/18, a então Presidente, Ministra Cármen Lúcia, indeferiu o pedido de cautelar, o que ensejou, por parte da Procuradoria-Geral da República, a interposição de agravo regimental.

Por fim, manifestou-se a União, postulando o indeferimento da suspensão.

É o relatório. Decido: (...)

Quanto à matéria de fundo em debate nos autos, refere-se essa ao direito à educação, e, conforme já tive oportunidade de escrever acerca do tema, o direito à educação, dada sua absoluta relevância na garantia de um futuro melhor aos brasileiros e à própria nação, não pode ser negligenciado e este Tribunal já proferiu diversas decisões no sentido de reconhecer sua relevância e mesmo de impor ao Poder Público



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

sua efetiva implementação, nos moldes em que previstos em nossa Magna Carta. Cite-se, apenas para exemplificar, parte da ementa do seguinte precedente:

“(…) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade de o Poder Judiciário determinar, excepcionalmente, em casos de omissão estatal, a implementação de políticas públicas que visem à concretização do direito à educação, assegurado expressamente pela Constituição (…)” (ARE nº 1.092.138-AgR-segundo//SE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 6/12/18).

Conforme dantes destacado, a controvérsia origina-se da execução de sentença proferida em ação civil pública, em que se reconheceu o dever da União em complementar verbas do FUNDEF, devidas aos demais entes federados.

Referida matéria, de resto, já foi submetida à apreciação do Plenário deste STF, o qual também reconheceu a existência desse dever a cargo da União, citando-se, apenas para exemplificar, o julgamento das ACO's nºs 683-AgR/CE e 722-AgR/MG, ambas relatadas pelo ilustre Ministro Édson Fachin e publicadas no DJe de 19/2/20. Destaque-se, de suas ementas, os seguintes e esclarecedores trechos:

“(…) 1. O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional. RE-RG 636.978, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno do STF REsp 1.101.015, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, 1ª Seção do STJ. Acórdão do Pleno TCU 871/2002. 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. ACOs 648, 660, 669 e 700, todas de relatoria do Ministro Marco Aurélio e com redação dos acórdãos a mim designada (…)”.

Em face dessa posição jurisprudencial assim **consolidada**, mostram-se despiciendas ulteriores considerações sobre essa matéria, vez que **já definitivamente reconhecido** o direito dos entes federados destinatários das verbas, a seu efetivo recebimento.

E a delonga em formalizar-se esse pagamento, inegavelmente gera lesão à ordem pública e administrativa dos credores de tais valores, posto que, por cuidar-se de verba cuja utilização está vinculada à educação pública, poderia ser, desde logo, utilizada para implementar melhorias nesse setor sempre tão



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

carente da Administração Pública, na maioria dos municípios e estados brasileiros.

Rememoro, por oportuno, o que destaquei, em meu discurso de posse no cargo de Presidente desta Suprema Corte, citando Manoel Bomfim:

“Um povo não pode progredir sem a instrução, que encaminha a educação e prepara a liberdade, o dever, a ciência, o conforto, as artes e a moral” (A América Latina: males de origem. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 273).

Uma educação falha, de baixa qualidade, é uma das causas do retardo no desenvolvimento do país, desenvolvimento esse que apenas pode ser almejado com a formação de cidadãos aptos ao exercício de seus direitos e à efetiva colaboração para o engrandecimento da nação.

Deve-se salientar, ainda, que a **execução do julgado, em sendo promovida pelo próprio Ministério Público Federal, autor da ação, afigura-se mais razoável do que exigir que todos os beneficiários constituam patronos, para a defesa de seus interesses.**

Não se deve perder de vista, quanto a tal aspecto, que nesta Suprema Corte, de **há muito já se pacificou o entendimento acerca da plena vinculação das verbas do FUNDEB exclusivamente ao uso em educação pública e a nenhum outro fim.** Nesse sentido, e apenas para ilustrar, citem-se os seguintes precedentes:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM ENTENDIMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 636.978-RG (TEMA 422). VINCULAÇÃO DE VERBAS DA UNIÃO PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. INVIABILIDADE DO USO DOS RECURSOS PARA DESPESAS DIVERSAS. PROVIMENTO PARCIAL.

1. O acórdão não divergiu do entendimento firmado pelo Plenário desta CORTE, no julgamento do mérito da repercussão geral reconhecida no RE 841.526-RG (Rel. Min. LUIZ FUX, Tema 592).

2. **As verbas do FUNDEF não podem ser utilizadas para pagamento de despesas do Município com honorários advocatícios contratuais.**

3. **Agravo interno a que se dá parcial provimento” (ARE nº 1.066.281-AgR/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 26/11/18).**



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

“(…) O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores **vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas**” (…)” (ACO nº 648/BA, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/18).

Tem-se, então, a **consolidada situação, pacificada pela jurisprudência pátria**, no sentido de que é devida a pretendida complementação de verbas do FUNDEF, em dadas situações; assim, **como isso foi buscado e obtido pelo MPF, nos autos da referida ação civil pública, mais razoável parece ser possibilitar-lhe o manejo da respectiva execução, em proveito dos beneficiados por aquela decisão.**

Assim, impõe-se a suspensão da ordem atacada, para **permitir que o Ministério Público Federal possa promover, em seus ulteriores termos, a execução do julgado proferido na ação civil pública que ele próprio intentou.**

Ante o exposto, acolho o presente pedido de suspensão, para **permitir que o Ministério Público Federal promova a execução coletiva do acórdão proferido na ACP nº 0050616-27.1999.4.03.6100**, suspendendo, com relação a ele, os efeitos da decisão monocrática proferida pelo relator, nos autos da ação rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, até o respectivo trânsito em julgado, prejudicado o agravo regimental interposto nos autos.

Comunique-se com urgência. Publique-se.

Brasília, 25 de março de 2020.

Ministro DIAS TOFFOLI
Presidente”.

CONSIDERANDO Ofício do Excelentíssimo **Procurador-Geral da República, AUGUSTO ARAS, em 07 de abril de 2020**, nos seguintes termos:



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

a) Os efeitos da liminar na Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000 foram suspensos apenas em relação ao MPF, sendo **defeso aos Municípios e advogados constituídos promover a execução do acórdão da Ação Civil Pública nº 0050616-27.1999.4.03.6100; também é vedado aos Municípios executar individualmente o acórdão e não se justifica a contratação de escritórios para o ajuizamento de tais ações, pois o próprio MPF promoverá a execução coletiva do julgado;**

b) Como registrado na decisão da STP 88, assentou-se jurisprudencialmente, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, serem as verbas do FUNDEF **vinculadas exclusivamente ao uso em educação pública e a nenhum outro fim, vedado o pagamento de honorários advocatícios com tais recursos.** Nos moldes propostos no roteiro de atuação acima referido, **é cabível o acompanhamento dos contratos eventualmente firmados entre as Prefeituras e os escritórios de advocacia para o ajuizamento de ações sobre a questão, visando a impedir a fixação de honorários abusivos nos casos em que houve o ajuizamento de ações de cobrança pelos municípios, bem como a anular contratos que prevejam destaque de pagamentos de honorários advocatícios do valor a ser recebido;**

c) Tendo em conta aproximar-se a liberação das verbas para os Municípios, também é cabível o acompanhamento do emprego dos recursos que serão destinados, mormente fiscalizando se foi construído plano de ação localmente para sua destinação e se não foram empregados no pagamento de honorários advocatícios, para as devidas medidas legais.

d) Verificada a percepção indevida de valores, é cabível o ajuizamento das medidas necessárias à obtenção do **ressarcimento ao erário, sem prejuízo de eventuais ações penais e de improbidade administrativa;**

e) Em relação às verbas complementares **não há a subvinculação de 60% de sua destinação para a remuneração dos profissionais da educação, como já consignado pelo Tribunal de Contas da União (nesse sentido, o Acórdão nº 1824/2017, dentre outros) e pelo Supremo Tribunal Federal (nessa linha, a decisão no Mandado de Segurança nº 35.675)".**

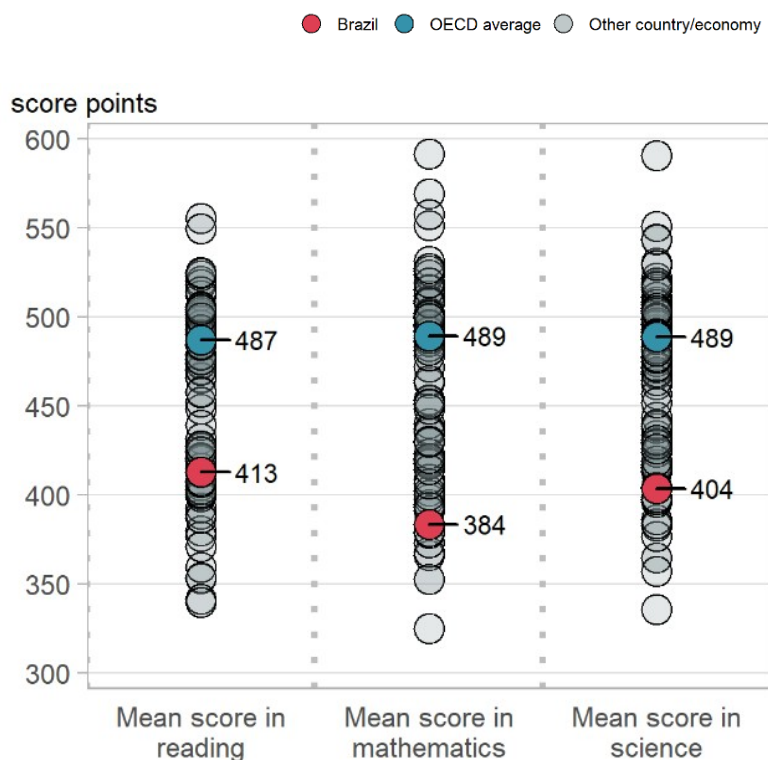


CONSIDERANDO que se encontra em vigor o Plano Nacional de Educação - PNE, no qual foram previstas 20 metas desdobradas em 254 estratégias para garantir acesso e qualidade à Educação e a seus profissionais, que encontra correspondência nos Estados e Municípios em seus Planos decenais de Educação – PEE e PMEs, cujas ações para sua concretização devem ocupar a agenda de prioridades dos entes federativos;

CONSIDERANDO que o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e que em 2018, **o Brasil apresentou níveis de Leitura (Português), Matemática e Ciências, em estudantes com 15 anos de idade, em nível bem abaixo de outros países da OCDE :**

What 15-year-old students in Brazil know and can do

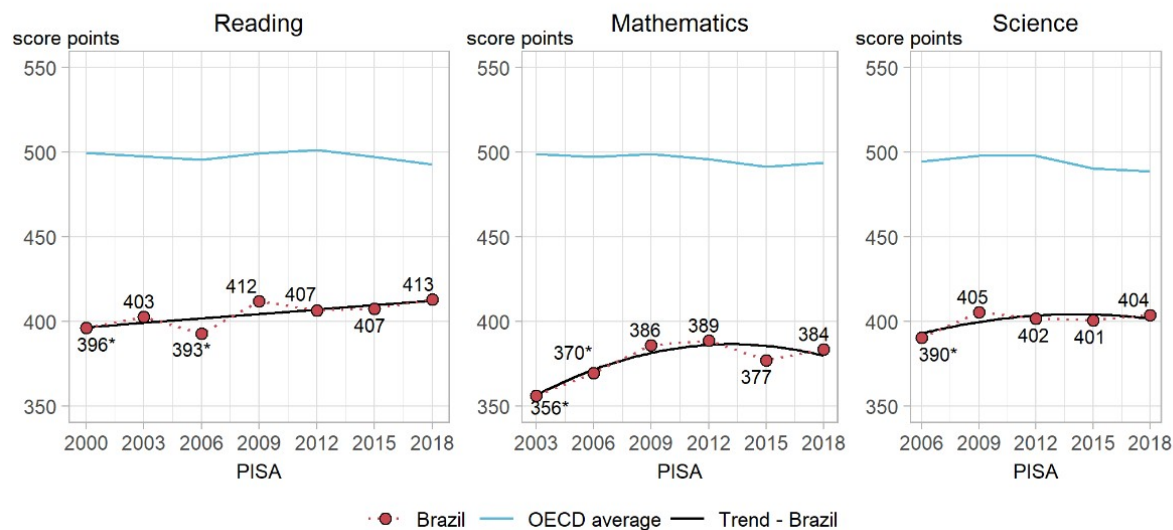
Figure 1. Snapshot of performance in reading, mathematics and science





CONSIDERANDO que, além dos níveis bem abaixo da média comparado aos de outros países da OCDE, o Brasil não vem apresentando melhoramento na qualidade do aprendizado em Matemática e Ciências:

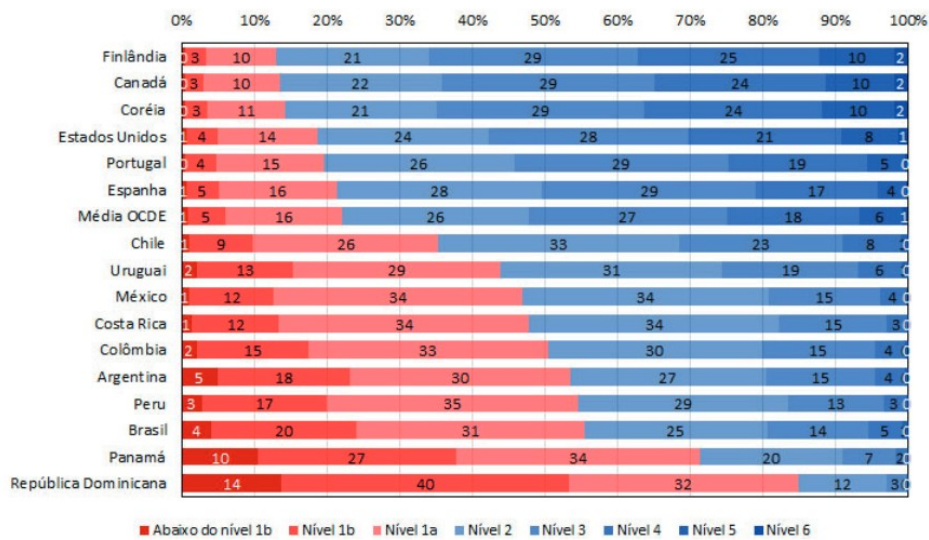
Figure 2. Trends in performance in reading, mathematics and science



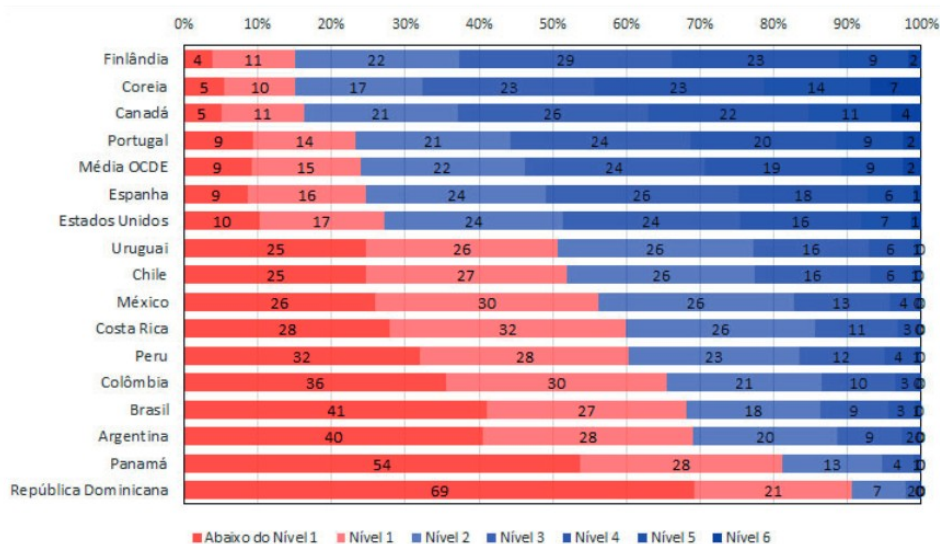


Ministério Público Federal Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO que os estudantes do Brasil apresentam níveis de desempenho em Ciências abaixo de alguns países mais pobres, como Uruguai e Colômbia, que possuem menos recursos públicos para aplicação em educação:

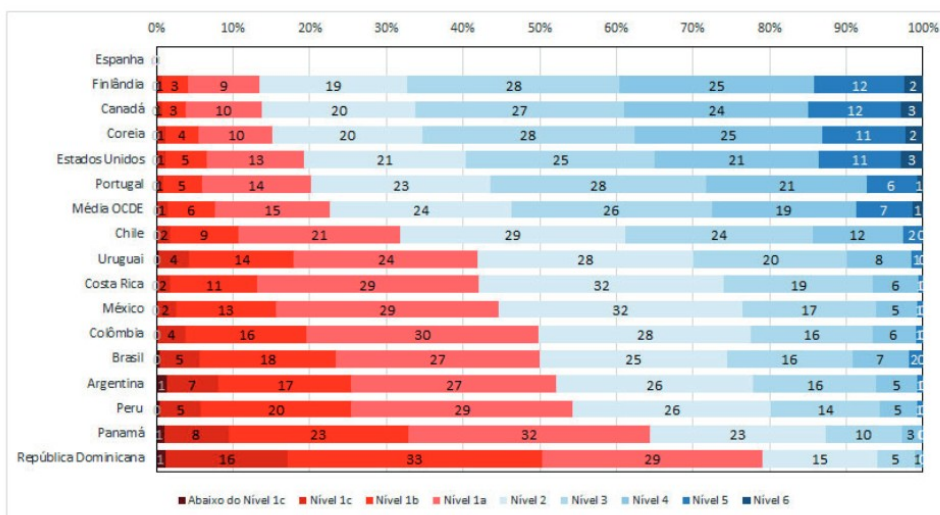


CONSIDERANDO que os estudantes do Brasil apresentam níveis de desempenho em Matemática abaixo de alguns países mais pobres, como Peru, Uruguai e Colômbia, que possuem menos recursos públicos para aplicação em educação:





CONSIDERANDO que os estudantes do Brasil apresentam níveis de desempenho em Leitura (Português) abaixo de alguns países mais pobres, como Uruguai e Colômbia, que possuem menos recursos públicos para aplicação em educação:



CONSIDERANDO que, de acordo como o **INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (autarquia federal), conforme dados obtidos na *Prova Brasil 2017*, nas **escolas municipais do Pará, em Português**, é de **apenas 33%** o percentual de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 5º ano³:

Informações sobre:

5º ano

9º ano

Português

Matemática

Todas

Escolas Municipais

Escolas Estaduais



Pará

33%

É a proporção de alunos que **aprenderam o adequado** na competência de leitura e interpretação de textos até o 5º ano na rede municipal de ensino.

Dos 123.400 alunos, 41.232 demonstraram o aprendizado adequado.



Brasil

54%

É a proporção de alunos que **aprenderam o adequado** na competência de leitura e interpretação de textos até o 5º ano na rede municipal de ensino.

Dos 1.951.356 alunos, 1.062.530 demonstraram o aprendizado adequado.

³Fonte: <https://www.qedu.org.br>



CONSIDERANDO que, de acordo como o INEP, conforme dados obtidos na *Prova Brasil 2017*, nas escolas municipais do Pará, em **Matemática**, é de apenas **20% o percentual de alunos que aprenderam o adequado** na competência de resolução de problemas até o 5º ano⁴:

Informações sobre: 5º ano 9º ano Português Matemática Todas Escolas Municipais Escolas Estaduais



Pará

20%

É a proporção de alunos que **aprenderam o adequado** na competência de resolução de problemas até o 5º ano na rede municipal de ensino.

Dos 123.400 alunos, 24.781 demonstraram o aprendizado adequado.



Brasil

42%

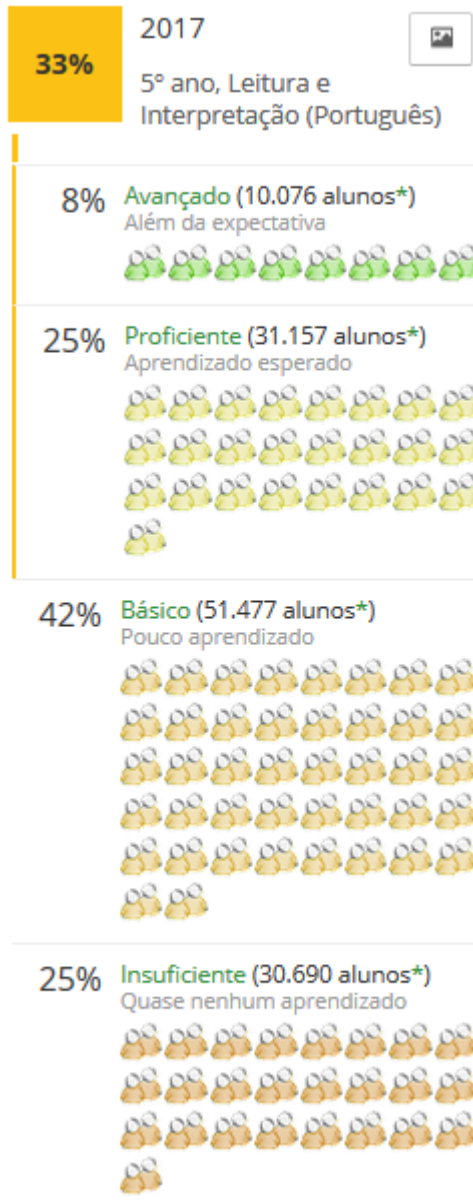
É a proporção de alunos que **aprenderam o adequado** na competência de resolução de problemas até o 5º ano na rede municipal de ensino.

Dos 1.951.356 alunos, 825.335 demonstraram o aprendizado adequado.

CONSIDERANDO que, de acordo com o INEP, conforme dados obtidos na *Prova Brasil 2017*, nas escolas municipais do Pará, em **Português**, é de **42% o percentual de alunos com pouco aprendizado**, e de **25% o percentual de alunos com aprendizado insuficiente** (quase nenhum aprendizado); em **Matemática**, esses percentuais são de **43% (pouco aprendizado)** e **37% insuficiente** (quase nenhum aprendizado)⁵:

⁴Fonte: <https://www.qedu.org.br>

⁵Fonte: <https://www.qedu.org.br>



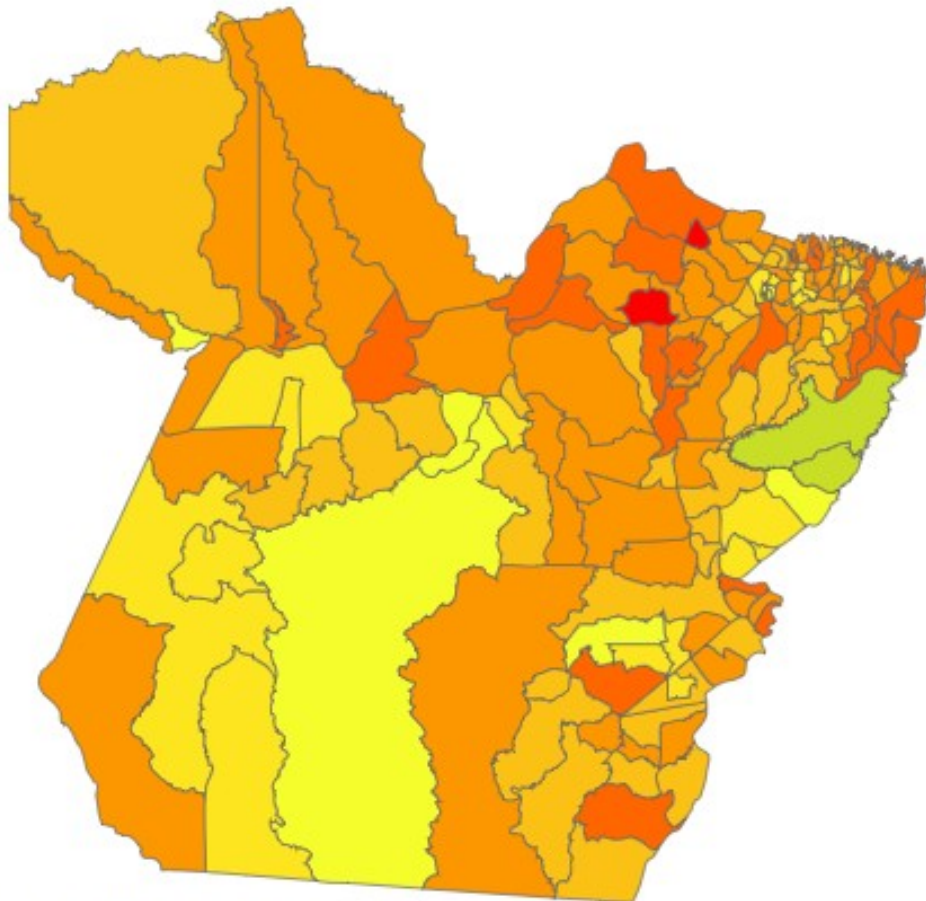


Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO o seguinte mapa do desempenho dos alunos, de acordo com os dados do INEP, obtidos na *Prova Brasil 2017*, nas escolas municipais do Pará, em Português⁶:

Legenda



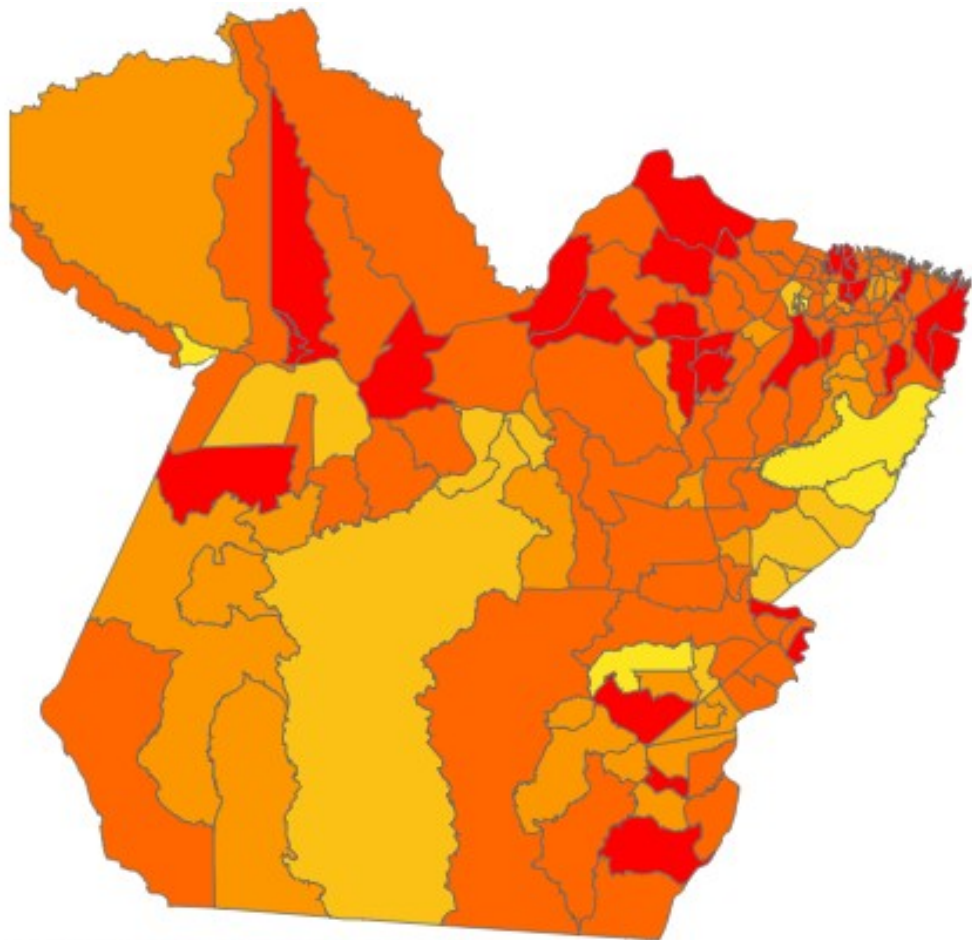
Fonte: Prova Brasil 2017/INEP. QEdu (www.qedu.org.br)

⁶<https://www.qedu.org.br/estado/114-para/explorar?grade=5&discipline=1&dependence=3&zoom=3&sort=name&sortDirection=asc&visualizacao=map>



CONSIDERANDO o seguinte mapa do desempenho dos alunos, de acordo com os dados do INEP, obtidos na Prova Brasil 2017, nas escolas municipais do Pará, em Matemática⁷:

Legenda



Fonte: Prova Brasil 2017/INEP. QEDu (www.qedu.org.br)

⁷<https://www.qedu.org.br/estado/114-para/explorar?grade=5&discipline=2&dependence=3&zoom=3&sort=name&sortDirection=asc&visualization=map>



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO os percentuais de alunos com aprendizado adequado em Matemática, nas escolas municipais do Pará, obtidos na Prova Brasil 2017, de acordo com os dados do INEP⁸:

4%	4%	5%	5%	5%	5%	5%
Curralinho	Santa Cruz	Anajás	Gurupá	Melgaço	Palestina Do	São João Do
6%	6%	6%	6%	6%	7%	7%
Chaves	Magalhães	São João Da	Tracuateua	Viseu	Cachoeira	Curuá
8%	8%	8%	8%	8%	9%	9%
Aveiro	Cametá	Garrafão Do	Pau D'arco	Prainha	Acará	Água Azul
9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
Alenquer	Concórdia	Curuçá	Igarapé-Açu	Limoeiro Do	Marapanim	Oeiras Do
9%	9%	10%	10%	10%	10%	10%
Santa Maria	São	Almeirim	Augusto	Baião	Bragança	Cachoeira
10%	10%	10%	11%	11%	11%	11%
Igarapé-Miri	Mocajuba	São Félix Do	Bonito	Capitão	Faro	Piçarra
11%	11%	12%	12%	12%	12%	12%
Santa Luzia	Santo	Bujaru	Itupiranga	Ponta De	Santa Isabel	São João De

⁸<https://www.qedu.org.br/estado/114-para/explorar?grade=5&discipline=2&dependence=3&zoom=2&sort=name&sortDirection=asc&visualizacao=isotope>



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%
Afuá	Colares	Juruti	Maracanã	Monte	Portel	Santa Maria
13%	13%	13%	13%	14%	14%	14%
São	São	São	Soure	Breu Branco	Cumarú Do	Floresta Do
14%	14%	14%	15%	15%	15%	15%
Jacareacanga	Muaná	Porto De	Anapu	Barcarena	Nova	Nova
15%	15%	15%	16%	16%	16%	16%
Novo	Pacajá	Salinópolis	Breves	Eldorado	Salvaterra	Tomé-Açu
17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%
Medicilândia	Moju	São Miguel	Tailândia	Terra Alta	Uruará	Vigia
18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%
Brejo	Conceição	Inhangapi	Irituia	Ourém	Placas	Santana Do
18%	18%	19%	19%	19%	19%	19%
Santarém	São Geraldo	Belterra	Goianésia	Marabá	Óbidos	Quatipuru



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

19%	20%	20%	20%	21%	21%	21%
São Caetano	Abaetetuba	Nova	Oriximiná	Capanema	Ipixuna Do	Jacundá
21%	21%	22%	22%	22%	22%	23%
Mojuí Dos	Redenção	Bannach	Canaã Dos	Tucuruí	Xinguara	Aurora Do
23%	23%	23%	23%	24%	25%	25%
Bagre	Primavera	Rio Maria	Sapucaia	Rurópolis	Marituba	Oirilândia
25%	26%	26%	27%	27%	27%	27%
Tucumã	Santa	Trairão	Itaituba	Mãe Do Rio	Peixe-Boi	Senador
28%	29%	30%	30%	31%	32%	32%
Castanhal	Novo	Ananindeua	Rondon Do	Santarém	Belém	Bom Jesus
33%	33%	34%	37%	38%	39%	40%
Curionópolis	Vitória Do	Brasil Novo	Abel	Altamira	Dom Eliseu	Parauapebas
41%	48%	49%	55%			
Terra Santa	Paragominas	Ulianópolis	Benevides			



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

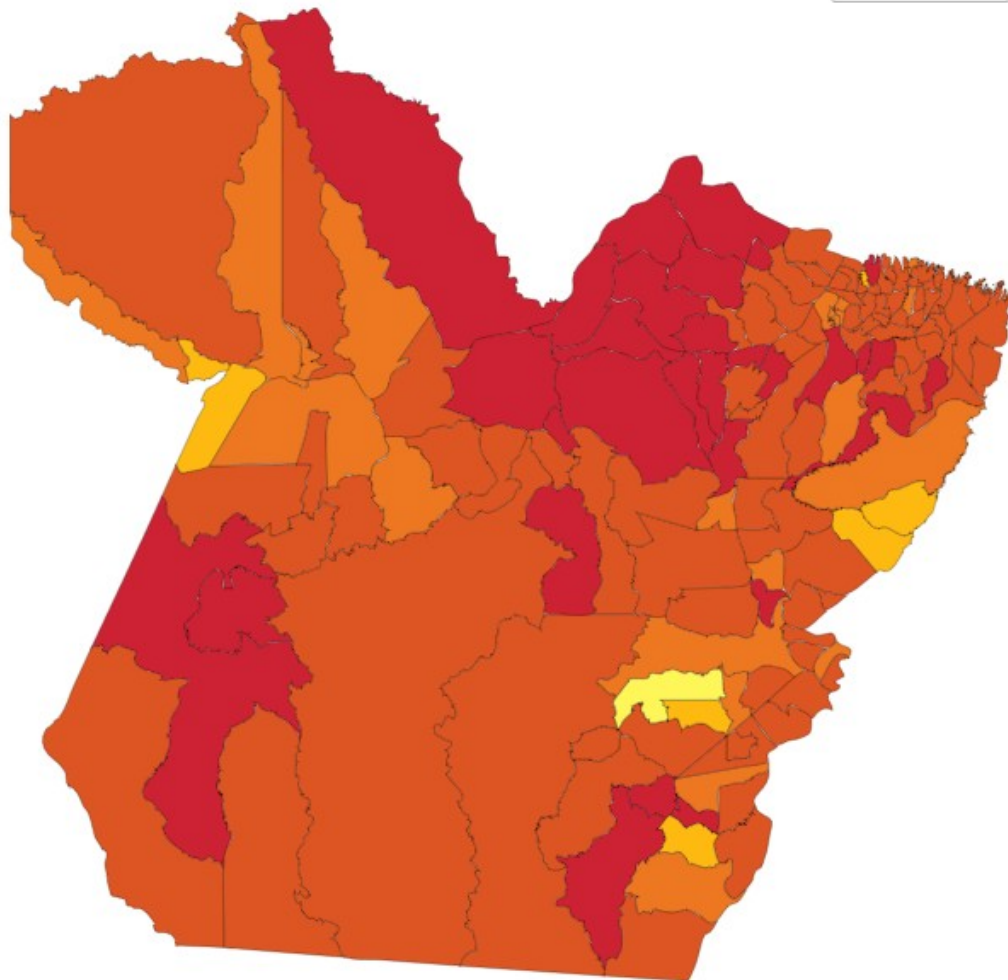
CONSIDERANDO os seguintes índices de **reprovação e abandono** escolar, em 2018, nas escolas da rede municipal do Pará, de acordo com o Censo Escolar, INEP⁹:

Anos Iniciais	Reprovação	Abandono	Aprovação
1º ano EF	1,0% 1.208 reprovações	2,3% 2.778 abandonos	96,7% 116.782 aprovações
2º ano EF	2,0% 2.428 reprovações	1,6% 1.942 abandonos	96,4% 116.984 aprovações
3º ano EF	18,7% 28.464 reprovações	1,9% 2.892 abandonos	79,4% 120.854 aprovações
4º ano EF	17,6% 27.333 reprovações	2,4% 3.728 abandonos	80,0% 124.240 aprovações
5º ano EF	15,8% 23.768 reprovações	3,1% 4.664 abandonos	81,1% 121.998 aprovações
Anos Finais	Reprovação	Abandono	Aprovação
6º ano EF	18,1% 24.518 reprovações	6,4% 8.670 abandonos	75,5% 102.268 aprovações
7º ano EF	14,3% 16.379 reprovações	6,2% 7.101 abandonos	79,5% 91.053 aprovações
8º ano EF	8,8% 8.167 reprovações	5,9% 5.476 abandonos	85,3% 79.161 aprovações
9º ano EF	7,8% 6.162 reprovações	6,0% 4.740 abandonos	86,2% 68.092 aprovações

⁹ <https://www.qedu.org.br/estado/114-para/taxas-rendimento/rede-municipal/rural-e-urbana?year=2018>



CONSIDERANDO que de cada 100 alunos, 24 possuem distorção idade-série (atraso escolar de 2 anos ou mais) na rede municipal de ensino do Pará ¹⁰:

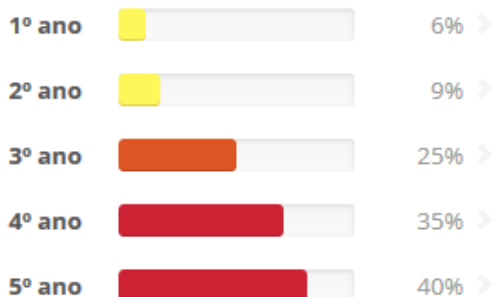
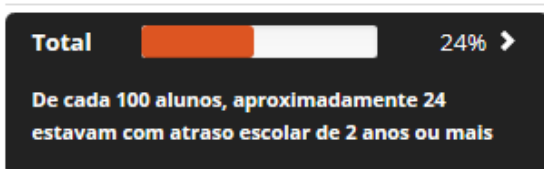


Fonte: Inep, 2017. Organizado por QEdu, 2017

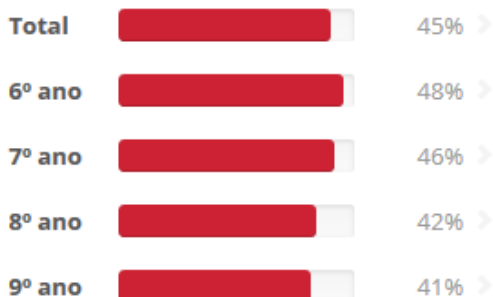
¹⁰ https://www.qedu.org.br/estado/114-para/distorcao-idade-serie?dependence=3&localization=0&stageld=initial_years&year=2017



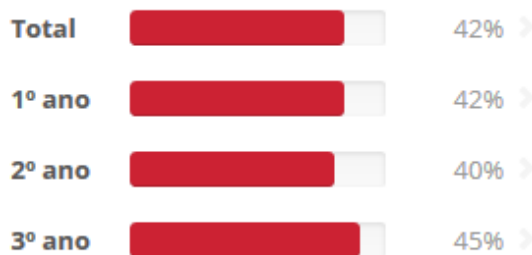
ANOS INICIAIS (1º AO 5º ANO)



ANOS FINAIS (6º AO 9º ANO)



ENSINO MÉDIO (1º AO 3º ANO)



Legenda

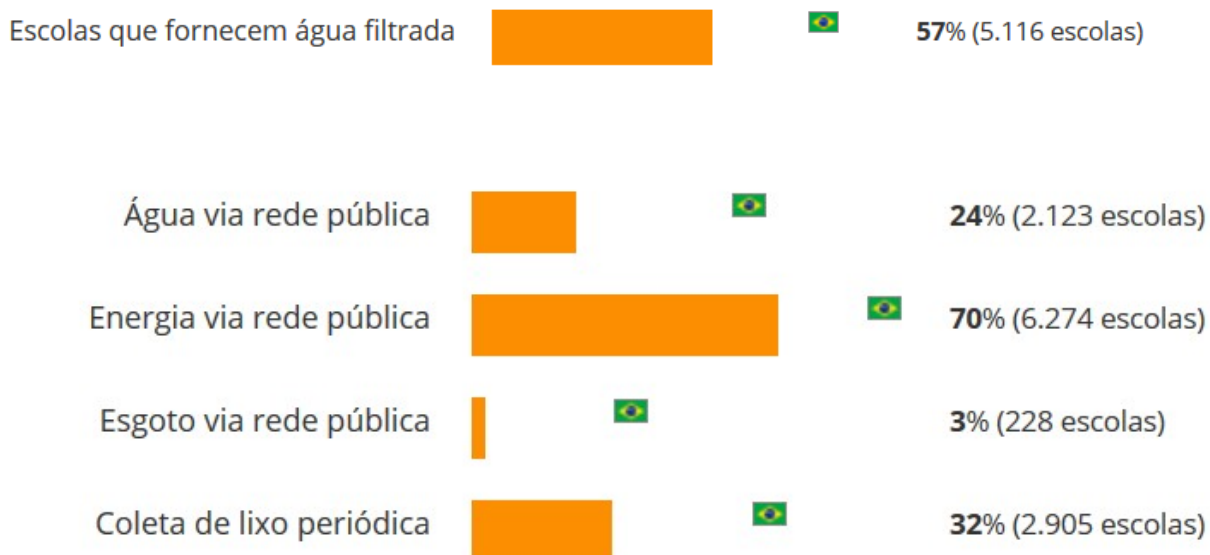




Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO os seguintes percentuais em escolas públicas da rede municipal no Pará¹¹, de acordo com o Censo Escolar/INEP 2018 ¹²:



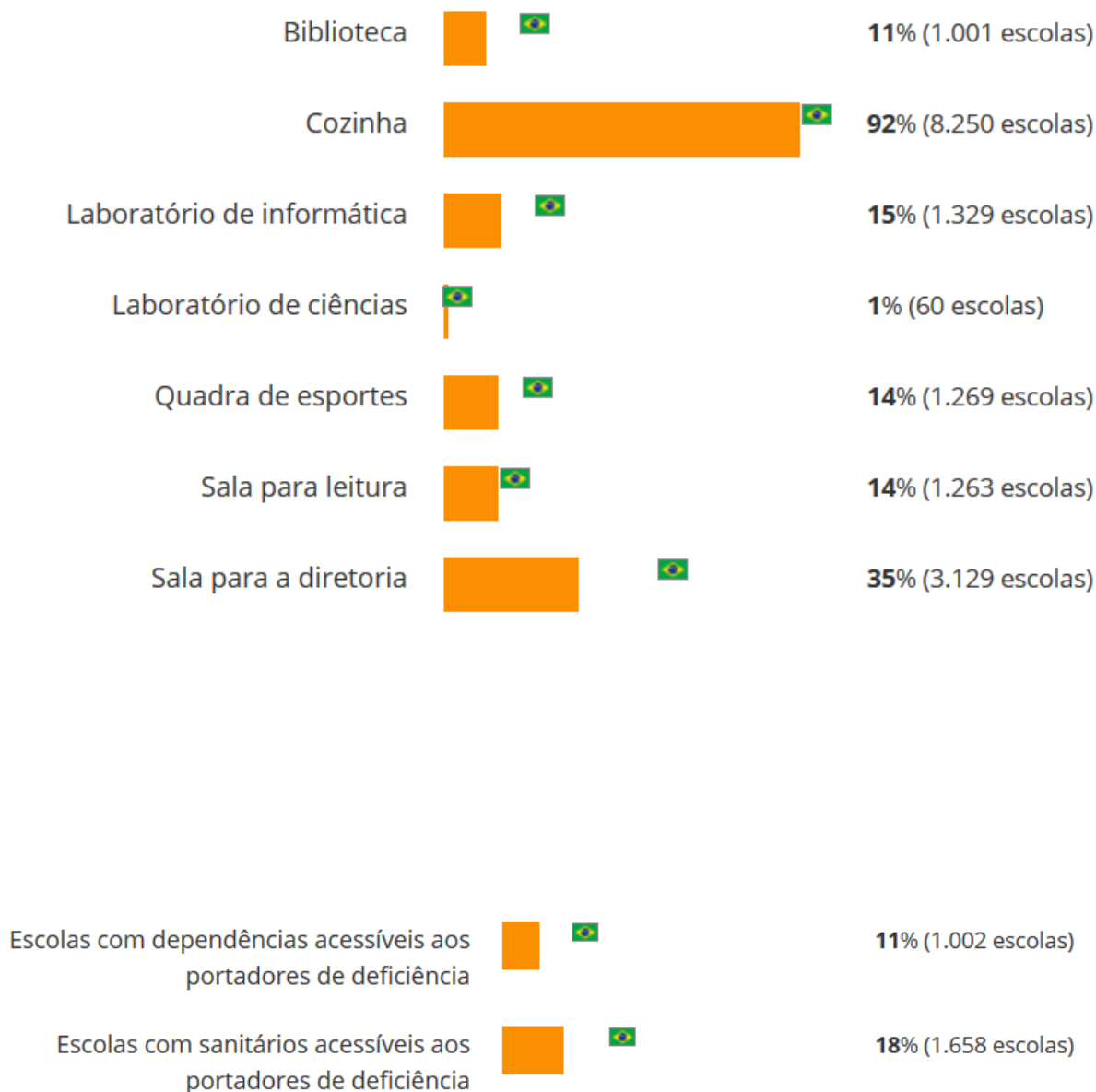
¹¹ Apesar da bandeira nacional, os dados não são de todo o Brasil, mas apenas da rede municipal no Pará.

¹² https://www.qedu.org.br/estado/114-para/censo-escolar?year=2018&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=



Ministério Público Federal

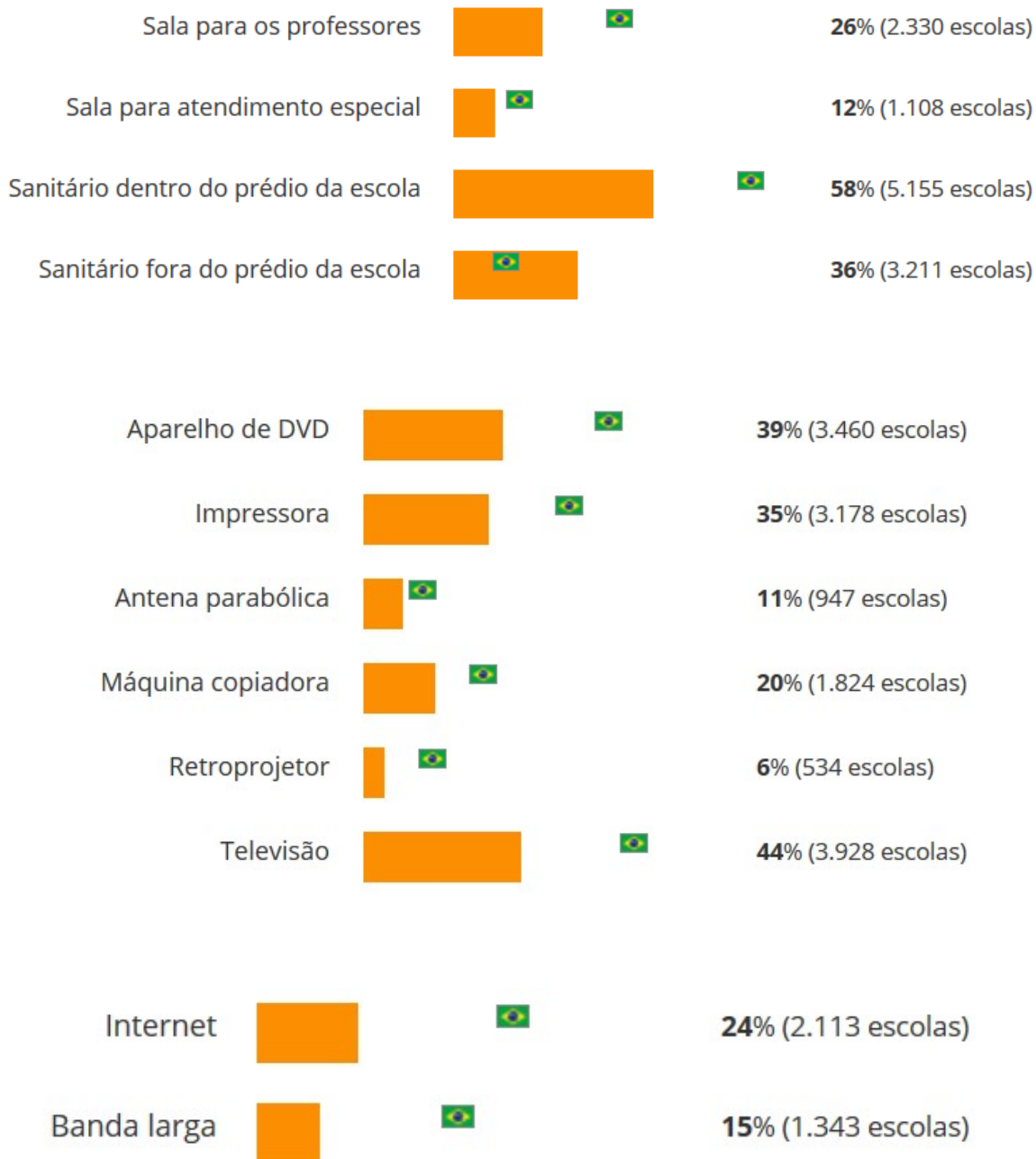
Procuradoria da República no Estado do Pará





Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará





Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

CONSIDERANDO que, em que pese as investigações ainda estarem em curso neste 9º Ofício da PR/PA (Núcleo de Combate a Corrupção), nos autos do Inquérito Civil de nº 1.23.000.002213/2017-72, há indícios de irregularidades a exigir ação dos administradores públicos e a ensejar imediata recomendação,

RECOMENDA o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelos procuradores da República signatários, com fundamento no artigo 6º, XX da Lei Complementar nº 75/93:

Às Excelentíssimas Prefeitas e aos Excelentíssimos Prefeitos de Abaetetuba, Abel Figueiredo, Acará, Afuá, Água Azul do Norte, Alenquer, Almeirim, Altamira, Anajás, Ananindeua, Anapu, Augusto Corrêa, Aurora do Pará, Aveiro, Bagre, Baião, Bannach, Barcarena, Belém, Belterra, Benevides, Bom Jesus do Tocantins, Bonito, Bragança, Brasil Novo, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Breves, Bujaru, Cachoeira do Arari, Cachoeira do Piriá, Cametá, Canaã dos Carajás, Capanema, Capitão Poço, Castanhal, Chaves, Colares, Conceição do Araguaia, Concórdia do Pará, Cumaru do Norte, Curionópolis, Currealinho, Curuá, Curuçá, Dom Eliseu, Eldorado dos Carajás, Faro, Floresta do Araguaia, Garrafão do Norte, Goianésia do Pará, Gurupá, Igarapé-Açu, Igarapé-Miri, Inhangapi, IPIXUNA do Pará, Irituia, Itaituba, Itupiranga, Jacareacanga, Jacundá, Juruti, Limoeiro do Ajuru, Mãe do Rio, Magalhães Barata, Marabá, Maracanã, Marapanim, Marituba, Medicilândia, Melgaço, Mocajuba, Moju, Monte Alegre, Muaná, Nova Esperança do Piriá, Nova IPIXUNA, Nova Timboteua, Novo Progresso, Novo Repartimento, Óbidos, Oeiras do Pará, Oriximiná, Ourém, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, Paragominas, Parauapebas, Pau D'Arco, Peixe-Boi, Piçarra, Placas, Ponta de Pedras, Portel, Porto de Moz, Prainha, Primavera, Quatipuru, Redenção, Rio Maria, Rondon do Pará, Rurópolis, Salinópolis, Salvaterra, Santa Bárbara do Pará, Santa Cruz do Arari, Santa Isabel do Pará, Santa Luzia do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santa Maria do Pará, Santana do Araguaia, Santarém, Santarém Novo, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Araguaia, São Domingos do Capim, São Félix do Xingu, São Francisco do Pará, São Geraldo do Araguaia, São João da Ponta, São João



de Pirabas, São João do Araguaia, São Miguel do Guamá, São Sebastião da Boa Vista, Sapucaia, Senador José Porfírio, Soure, Tailândia, Terra Alta, Terra Santa, Tomé-Açu, Tracuateua, Trairão, Tucumã, Tucuruí, Ulianópolis, Uruará, Vigia, Viseu, Vitória do Xingu e Xinguará que:

(I) não contratem prestação de serviço de advocacia, para ajuizamento de natureza cognitiva, executória ou cautelar, contra a União e/ou FNDE/FUNDEB para o recebimento das diferenças decorrentes da complementação de verbas do então FUNDEF decorrentes da subestimação do Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), previsto na lei n.º 9.424/96, dos anos de 1998 a 2006;

(II) não destinem as referidas diferenças para pagamento de honorários advocatícios;

(III) suspendam o pagamento e anulem o contrato de prestação de serviço de advocacia já feito, por inexigibilidade de licitação, prevendo pagamento dos honorários contratuais com cláusula de risco e vinculando o pagamento dos honorários contratuais a qualquer percentual dos recursos a serem recebidos a esse título;

(IV) caso já tenha havido pagamento de honorários advocatícios, realizem peticionamento para revisão do valor, assegurado contraditório e ampla defesa, mediante arbitramento judicial, na Justiça Federal (por envolver recursos do FUNDEB), com intimação do MPF e FNDE/FUNDEB para se manifestarem sobre o interesse em litisconsórcio ativo, a fim de que o valor dos honorários advocatícios seja compatível com o trabalho realizado pelo advogado, tempo exigido para o seu serviço e o grau de zelo do profissional, *sem levar em consideração apenas o valor da causa*, e considere, ainda, o que se recebeu ou receberá a título de honorários sucumbenciais; de modo a haver restituição de valores, acima do valor arbitrado nos termos retromencionados;



(V) não utilizem tais recursos no pagamento a profissionais de educação ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono, rateio, previdência;

(VI) destinem as verbas exclusiva e estritamente para manutenção e desenvolvimento da educação, vedando-se destinação, por exemplo, a eventos, publicidade, propaganda, ainda que da Secretaria de Educação;

(VII) criem conta específica para fins de depósito e movimentação financeira exclusivos dos valores, a ser informada ao MPF; a realização de pagamentos (débitos) deve se dar apenas sob a forma de transferência eletrônica via crédito na conta bancária dos destinatários, vedados cheques e saques na “boca do caixa”, a fim de se permitir a identificação dos destinatários e rastreabilidade da verba;

(VIII) promovam as medidas administrativas e judiciais para a devolução dos valores pagos em desconformidade com o acima descrito; o ressarcimento não deve ser feito a débito dos recursos do próprio FUNDEB;

(IX) informem ao MPF se já receberam precatórios referentes a diferenças da complementação federal do FUNDEF, bem como a destinação que lhes foi dada;

(X) apresentem Plano de Ação, com cronograma, para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação no município, alinhado às metas dos Planos Decenais de Educação (nacional, estadual e municipal), norteados pelos indicadores educacionais do município, promovendo ampla discussão com a sociedade local, inclusive com a participação da Promotoria de Justiça, Câmara de Vereadores, Conselho Municipal de Educação e Conselho de Acompanhamento do FUNDEB.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

Requisita o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 8º, II da Lei Complementar nº 75/1993 e art. 23, §1º, da Resolução n. 87/2006, do Conselho Superior do MPF, que os destinatários informem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da presente, sobre o acatamento ou não da presente Recomendação e sobre as providências concretas efetivamente tomadas para resolução do problema aqui apontado, ou, em caso de acatamento parcial, quais serão os itens não acatados, informando, em qualquer hipótese de negativa, os respectivos fundamentos, juntando toda documentação pertinente.

A ausência de resposta às requisições emitidas pelo Ministério Público no bojo Inquérito Civil Público é passível de configurar os crimes previstos nos arts. 330 do Código Penal e art.10 da Lei 7.347/85, além de ato de improbidade administrativa (art. 11, II, da Lei 8.429/92).

Quanto à eficácia da presente Recomendação, informa o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL que, em que pese não possuir caráter vinculativo e obrigatório, a Recomendação (a) é meio extrajudicial voluntário e amigável de prevenção de litígio (art. 840 do Código Civil, em analogia), em tentativa do MPF instar a solução do problema sem sobrecarregar o Poder Judiciário; (b) constitui em mora o destinatário quanto às providências recomendadas (art. 397, parágrafo único do Código Civil), prevenindo responsabilidades (art. 867 do anterior Código de Processo Civil, em analogia, atual art. 727); (c) torna inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado, perdendo este a partir de então o argumento de que não sabia do caráter ilícito de sua conduta ativa ou omissiva, caracterizando, assim, o dolo ou má-fé para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa quando tal elemento subjetivo for exigido; e (d) constitui-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais, registrando-se ainda que a manutenção de ação ou omissão ilegais em desconformidade com a presente Recomendação poderá implicar no manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis para responsabilização civil, criminal e administrativa.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

A presente recomendação não esgota a atuação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas com relação a pessoas aqui não indicadas.

Quanto aos Municípios que possuem questões judicializadas, deverá prevalecer o teor da Decisão Judicial em detrimento da presente Recomendação, nos pontos em que esta não for compatível. A presente recomendação tem plena eficácia quanto aos pontos não decididos pelo Poder Judiciário (por exemplo, item X).

Dê-se ciência da presente Recomendação ao(à):

- a) FNDE/FUNDEB;
- b) Procuradoria da União no Estado do Pará;
- c) Ministério Público do Estado do Pará;
- d) Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará;
- e) Ministério Público junto ao TCU;
- f) Controladoria-Geral da União;
- g) Câmara de Vereadores do Município objeto desta recomendação;
- h) Assessoria de Comunicação desta PR/PA;
- i) 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Direitos Sociais e Fiscalização dos Atos Administrativos em Geral);
- j) 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Combate a Corrupção).

Belém/PA, 21 de abril 2020.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

ADRIANO AUGUSTO LANNA DE OLIVEIRA
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Marabá

ALAN ROGERIO MANSUR SILVA
Procurador da República
Núcleo de Combate a Corrupção da PR/PA

BRUNO ARAÚJO SOARES VALENTE
Procurador da República
Núcleo de Combate a Corrupção da PR/PA

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procurador da República
Procuradoria da República no Estado do Pará

GABRIEL DALLA FAVERA DE OLIVEIRA
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Itaituba

GUSTAVO KENNER ALCÂNTARA
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Santarém

HUGO ELIAS SILVA CHARCHAR
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Santarém

IGOR LIMA GOETTENAUER DE OLIVEIRA
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Marabá

ISADORA CHAVES CARVALHO
Procuradora da República
Procuradoria da República no Município de Altamira



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

JOSÉ AUGUSTO TORRES POTIGUAR
Procurador Regional da República
Núcleo de Combate a Corrupção da PR/PA

JOSÉ RICARDO CUSTODIO DE MELO JÚNIOR
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Tucuruí

LUÍS EDUARDO PIMENTEL VIEIRA ARAÚJO
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Altamira

MANOELA LOPES LAMENHA LINS CAVALCANTE
Procuradora da República
Procuradoria da República no Município de Tucuruí

MATHEUS DE ANDRADE BUENO
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Altamira

MELIZA ALVES BARBOSA PESSOA
Procuradora da República
Procuradoria da República no Estado do Pará

MILTON TIAGO ARAUJO DE SOUZA JUNIOR
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Redenção

NATHÁLIA MARIEL FERREIRA DE SOUZA PEREIRA
Procuradora da República
Procuradoria da República no Estado do Pará

NAYANA FADUL DA SILVA
Procuradora da República
Procuradoria da República no Estado do Pará



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Pará

NICOLE CAMPOS COSTA
Procuradora da República
Procuradoria da República no Estado do Pará

PATRICIA DAROS XAVIER
Procuradora da República
Procuradoria da República no Município de Santarém

PATRICK MENEZES COLARES
Procurador da República
Núcleo de Combate a Corrupção da PR/PA

PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Itaituba

RENAN ALEXANDRE CORREA DE LIMA
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Paragominas

RICARDO AUGUSTO NEGRINI
Procurador da República
Procuradoria da República no Estado do Pará

ROBERT RIGOBERT LUCHT
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Redenção

SADI FLORES MACHADO
Procurador da República
Procuradoria da República no Município de Marabá

THAIS SANTI CARDOSO DA SILVA
Procuradora da República
Procuradoria da República no Município de Altamira



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00014903/2020 RECOMENDAÇÃO nº 32-2020**

Signatário(a): **MANOELA LOPES LAMENHA LINS CAVALCANTE**

Data e Hora: **22/04/2020 10:26:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE RICARDO CUSTODIO DE MELO JUNIOR**

Data e Hora: **22/04/2020 10:59:59**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **ROBERT RIGOBERT LUCHT**

Data e Hora: **22/04/2020 08:47:48**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **RICARDO AUGUSTO NEGRINI**

Data e Hora: **22/04/2020 01:02:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICK MENEZES COLARES**

Data e Hora: **21/04/2020 23:40:56**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **ADRIANO AUGUSTO LANNA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **22/04/2020 10:16:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **22/04/2020 01:19:41**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **GABRIEL DALLA FAVERA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **22/04/2020 07:02:38**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MILTON TIAGO ARAUJO DE SOUZA JUNIOR**

Data e Hora: **22/04/2020 09:30:49**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **HUGO ELIAS SILVA CHARCHAR**

Data e Hora: **22/04/2020 08:51:08**

Assinado com login e senha



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00014903/2020 RECOMENDAÇÃO nº 32-2020**

Signatário(a): **LUIS EDUARDO PIMENTEL VIEIRA ARAUJO**

Data e Hora: **22/04/2020 10:33:03**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **JOSE AUGUSTO TORRES POTIGUAR**

Data e Hora: **22/04/2020 10:22:52**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SADI FLORES MACHADO**

Data e Hora: **21/04/2020 23:41:35**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICIA DAROS XAVIER**

Data e Hora: **22/04/2020 15:32:01**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MATHEUS DE ANDRADE BUENO**

Data e Hora: **22/04/2020 03:06:16**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **IGOR LIMA GOETTENAUER DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **22/04/2020 11:01:49**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NICOLE CAMPOS COSTA**

Data e Hora: **22/04/2020 10:54:12**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ISADORA CHAVES CARVALHO**

Data e Hora: **22/04/2020 09:44:52**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALAN ROGERIO MANSUR SILVA**

Data e Hora: **22/04/2020 10:30:43**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RENAN ALEXANDRE CORREA DE LIMA**

Data e Hora: **22/04/2020 11:24:33**

Assinado com certificado digital



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00014903/2020 RECOMENDAÇÃO nº 32-2020**

Signatário(a): **GUSTAVO KENNER ALCANTARA**

Data e Hora: **22/04/2020 11:57:22**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NAYANA FADUL DA SILVA**

Data e Hora: **22/04/2020 11:50:43**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **BRUNO ARAUJO SOARES VALENTE**

Data e Hora: **22/04/2020 11:18:27**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **THAIS SANTI CARDOSO DA SILVA**

Data e Hora: **22/04/2020 15:46:06**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA**

Data e Hora: **22/04/2020 19:39:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MELIZA ALVES BARBOSA PESSOA**

Data e Hora: **22/04/2020 20:55:18**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0EAE5823.DE8F2197.CF9149DB.7D14A9F1