



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

---

Ofício nº 051/2020/PG/MPC

Belo Horizonte, 13 de maio de 2020.

Excelentíssimo Senhor  
Conselheiro Mauri José Torres Duarte  
Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

**Assunto:** Rede de controle "De olho nos recursos do FUNDEF em Minas Gerais", instituída pelo Ato Interinstitucional n. 01/2018 – fundamentos expedição de determinação aos municípios mineiros

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente,**

Na esteira de discussões realizadas no âmbito da Rede de controle "De olho nos recursos do FUNDEF em Minas Gerais", instituída pelo Ato Interinstitucional n. 01/2018, concluiu-se pela necessidade de se expedir determinação aos municípios mineiros para que se abstenham de realizar contratação de escritório para executar individualmente a decisão proferida na ação civil pública n. 0050616-27.1999.4.03.6100.

Assim, para embasamento da referida medida, que ficou a cargo desse TCEMG, tendo em vista o rol de competências de cada instituição que compõe a rede, passa-se a apresentar breve contextualização, incluindo recente decisão proferida pelo STF na Suspensão de Tutela Provisória n. 88, pela ordem:

### **I) CONTEXTUALIZAÇÃO - A ORIGEM DO DIREITO DOS MUNICÍPIOS À COMPLEMENTAÇÃO DAS VERBAS DO EXTINTO FUNDEF**

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto Federal n. 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar.
3. A instituição do FUNDEF inovou ao alterar a forma de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) vinculando parcelas de recursos para esse nível do ensino em todo país.
4. O FUNDEF foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, nos termos da Emenda Constitucional n. 53/2006, consoante nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com a alteração da ordem constitucional, foi editada a Lei Federal n. 11.494/2007, regulando FUNDEB.
5. Com relação ao extinto FUNDEF, instalou-se acirrada discussão acerca da forma de cálculo do VMAA, valor mínimo anual por aluno, que é o índice eleito para dimensionar o desembolso financeiro da União, a título de complementação para o sistema de ensino fundamental, de custeio prioritário de Estados e Municípios, de modo que toda a controvérsia se relaciona à interpretação do art. 6º, *caput* e § 1º da Lei n. 9.424/1996, vigente à época em que a complementação era devida:

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

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

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

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

---

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

6. Neste cenário, em outubro de 1999, o Ministério Público Federal ajuizou na Justiça Federal de São Paulo a ação civil pública n. 1999.61.00050616-0<sup>1</sup>, argumentando, em síntese, que seria devida aos Municípios, nos exercícios de 1998 a 2006, a complementação em razão das diferenças no cálculo do VMAA que, por seu entendimento, haveria de ser calculado considerando o total do país, seja de arrecadação, seja de alunos matriculados. A seu turno, a União defendia que o valor do VMAA tem como patamar mínimo o menor quociente entre todos os Estados, sob fundamento de que não existe um único fundo, mas um por Estado.

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

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

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

(...)

Como se vê, a interpretação sistemática do texto legal afasta aquela realizada pela União no sentido de que o "valor mínimo nacional" seria o menor valor dos 27 quocientes entre as receitas vinculadas a cada fundo e a matrícula total no ensino fundamental de cada Estado da Federação, porquanto ela colide com os propósitos perseguidos pela criação do FUNDEF. Há que se registrar ainda que a destinação de recursos em volumes

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/?numeroProcesso=199961000506160>>. Acesso em: 15 abr. 2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

---

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

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

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

11. Contudo, ainda inconformada, em 12 de maio de 2017, a União ajuizou ação rescisória n. 5006325-85.2017.4.03.0000<sup>2</sup>, perante a seção de São Paulo do TRF da 3ª Região, com pedido de liminar, com objetivo de desconstituir a eficácia do que foi decidido na ação civil pública.

12. Para fundamentar o pedido cautelar, a União alegou haver perigo na demora que poderia acarretar prejuízos face ao vultuoso desembolso de verba para pagar as

---

<sup>2</sup> Disponível em:

<https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=b28e3dc b53711d18f40dbe9204b3fd8639b484d172d84d8e>. Acesso em: 18 mar. 2019.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

---

execuções que têm sido ajuizadas pelos Municípios para recebimento da complementação.

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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

---

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

14. Portanto, o cenário posto desde a concessão da liminar na ação rescisória era a impossibilidade de execução da sentença da ação civil pública que concedia o direito aos Municípios ao recebimento da complementação fruto do erro de cálculo do VMAA.

### II) RECENTE DECISÃO PROFERIDA PELO STF NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA N. 88

15. Em recente decisão proferida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal na Suspensão da Tutela Provisória n. 88<sup>3</sup>, publicada no dia 30 de março de 2020, a liminar concedida no bojo da ação rescisória foi suspensa para permitir que o MPF promova a execução coletiva do acórdão proferido na ACP n. 0050616-27.1999.4.03.6100. Merecem destaque os seguintes trechos da decisão:

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.

(...)

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-**

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342765645&ext=.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

---

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. (sem grifos no original)

16. Frise-se, a decisão proferida na STP n. 88 permitiu *“que o Ministério Público Federal promova a execução coletiva do acórdão proferido na ACP nº 0050616-27.1999.4.03.6100”*.

17. Portanto, tendo sido suspensa a liminar da rescisória e permitida a execução coletiva da ACP por parte do Ministério Público Federal, **não há justificativa plausível para contratação de escritório de advocacia** com a finalidade de ajuizamento de ação de cumprimento de sentença. Tal conduta subverte a essência da decisão, uma vez que, como foi lembrado na sua fundamentação, é inadmissível o pagamento de honorários contratuais com os recursos advindos do precatório, já que a verba deve ser integralmente aplicada em educação como determina a Constituição da República.

18. Após a citada decisão, foi veiculada a seguinte notícia no site do Ministério Público Federal<sup>4</sup>: *“de acordo com recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), cabe exclusivamente ao MPF promover a execução coletiva da sentença que complementa verbas do Fundef pela União aos estados e municípios lesados. Ressalta ainda que é desnecessária a contratação de advogados para o ajuizamento de ações individualizadas e que não há a subvinculação de 60% do montante para remuneração dos profissionais da educação”*.

19. O cerne da questão que ora se debruça é o sobre a possibilidade de os municípios mineiros contratarem escritórios para ao fim de dar cumprimento à decisão que, repita-se, será executada *coletivamente* pelo Ministério Público Federal.

20. A preocupação tem razão de ser, mormente por que, em pesquisa realizada no site do Diário Oficial da União<sup>5</sup> do dia **3 de abril de 2020**, este órgão ministerial apurou que o município de Fronteira celebrou o contrato administrativo n. 038/2020, concorrência n. 001/2020, com o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados, que tem o seguinte objeto:

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-orienta-ministerio-publico-sobre-fiscalizacao-da-aplicacao-integral-da-verba-do-fundef-na-educacao>>. Acesso em: 9. abr. 2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-contrato-251129902>>. Acesso em: 08 abr. 2020.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Contratada: Monteiro e Monteiro Advogados Associados. **Objeto:** Contratação de serviços técnicos especializados de consultoria para estudo, levantamento e propositura de demandas judiciais e/ou administrativas, prestar serviços advocatícios para recuperação dos valores do FUNDEF que deixaram de ser repassados ao município em face da ilegal fixação do valor mínimo nacional, conforme especificações do anexo.

I – projeto básico (descrição dos serviços). Valor global: R\$ 321.954,21 (trezentos e vinte e um mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e vinte centavos). Prazo: 31 de dezembro de 2020.

21. Por isso, não é exagerado afirmar que há risco de multiplicação de contratações em tudo semelhantes àquela levada a efeito pelo município de Fronteira mesmo após a decisão proferida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal na STP n. 88, em 30 de março de 2020.

22. Seria de suma importância que o controle externo expeça determinação para que **TODOS os municípios mineiros se abstenham de realizar contratação de escritório para executar individualmente a decisão da ação civil pública n. 0050616-27.1999.4.03.6100.**

23. Depois da publicação da decisão do Supremo Tribunal Federal, é patente a **nulidade** de eventual contrato firmado entre os municípios e escritório de advocacia para executar individualmente a decisão da ação civil pública n. 0050616-27.1999.4.03.6100.

À elevada consideração de V. Exa.

Elke Andrade Soares de Moura

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas e Coordenadora da rede de controle "De olho nos recursos do FUNDEF em Minas Gerais"

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas e membro da rede de controle "De olho nos recursos do FUNDEF em Minas Gerais"