



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 529/2017/REGIONAL/MA

PROCESSO Nº 00209.100048/2017-37

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO.

1. ASSUNTO

Apuração de valores solicitada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão: contratações, por inexigibilidade de licitação, de escritórios de advocacia para recuperação de valores do VMAA do FUNDEF.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Nota Técnica nº 430/2017/NAE/MA/Regional/MA.

2.2. Lei nº 9.424/96.

2.3. Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente Nota Técnica visa complementar a Nota Técnica nº 430/2017/NAE/MA/Regional/MA, de 13/03/2017, com a demonstração e apuração dos valores que a União deixou de repassar para 110 municípios maranhenses, entre 1998 e 2006, a título de complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, bem como do montante de recursos que serão despendidos com honorários advocatícios, em razão de contratos celebrados pelos municípios, em detrimento do sistema de educação pública.

Essas duas Notas Técnicas têm como objetivo subsidiar a atuação **preventiva** do Controle Interno do Poder Executivo Federal e demais órgãos de defesa do Estado, com vistas a evitar que recursos do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), recuperados judicialmente, sejam desviados para o pagamento de honorários advocatícios.

Esse receio se justifica porque há inúmeros contratos celebrados entre municípios e escritórios de advocacia, bem como pedidos judiciais de execução ajuizados em todo o Brasil, para que a União seja forçada a cumprir a decisão da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no âmbito da Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0, em benefício exclusivo do respectivo município contratante. No entanto, a referida ação civil, patrocinada pelo Ministério Público Federal, não tinha por fim o retalhamento do pagamento do débito da União em inúmeras ações de execução, propostas individualmente por cada município.

Releva ressaltar que a decisão condenou a União a recompor o FUNDEF, para todo o Brasil, entre os anos de 1998 e 2006, em virtude da utilização de metodologia incorreta para fixação do Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA. Essa diferença é relevante porque todos os municípios brasileiros que foram prejudicados – e não só aqueles que aceitarem contratar os escritórios de advocacia – têm igualmente direito a receber as diferenças ocasionadas pela fixação subestimada pela União, proporcionalmente às suas respectivas diferenças. E foi isso que a Ação Civil Pública teve por fim assegurar, e sem nenhum custo para o FUNDEF de cada município.

O padrão de valor mínimo foi estabelecido na Lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/97) para que, em nenhum município do Brasil, o custo unitário por aluno do Ensino Fundamental fosse inferior

ao VMAA. Para os municípios em que as receitas que compõem o fundo – Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, IPI-Exportação, Compensação da União aos estados e municípios pela desoneração do ICMS sobre exportações (LC nº 87/96) – não fossem suficientes para alcançar o VMAA, a União complementar com aporte de recursos, a chamada “Complementação da União”.

No entanto, em vez de cumprir a Lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/97), em relação ao cálculo do valor mínimo anual por aluno, a União optou por aplicar, ano após ano, índice de correção monetária sobre os valores repassados ao FUNDEF em 1997. A Lei do FUNDEF previa que o VMAA fosse o resultado da razão entre a previsão da receita total para o fundo e o total de alunos matriculados no ensino fundamental do ano anterior.

Art. 6º A União complementar 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.”

A desobediência aos critérios da Lei implicou o subdimensionamento do VMAA, desde janeiro de 1998 até dezembro de 2006, conforme se verifica no quadro a seguir.

Comparação entre o VMAA estabelecido pela União e o exigido pela Lei do FUNDEF de 1998 a 2006									
Ano	Decreto Nº	Valor Médio Anual por Aluno – VMAA (R\$)							
		1ª a 4ª Série - Urbana		1ª a 4ª Série - Rural		5ª a 8ª Série - Urbanas		5ª a 8ª Série – Rurais e Educação Especial	
		Pago	Devido	Pago	Devido	Pago	Devido	Pago	Devido
1998	2.440/1997	315,00	423,59						
1999	2.935/1998	315,00	458,30						
2000	3.326/1999	333,00	517,68			349,65	543,56		
2001	3.742/2001	363,00	592,79			381,15	622,43		
2002	4.103/2002	418,00	694,57			438,90	729,30		
2003	4.580/2003	446,00	769,66			468,30	808,14		
2004	4.966/2004	537,71	892,37			564,60	936,99		
2005	5.374/2005	620,56	1.038,91	632,97	1.059,69	651,59	1.090,86	664,00	1.111,64
2006	5.690/2006	682,60	1.165,32	696,25	1.188,63	716,73	1.223,58	730,38	1.246,89

Fonte: Nota Técnica nº 430/2017/NAE/MA/Regional/MA.

Obs 1: Para os exercícios de 1998 e 1999, os respectivos decretos definiram um único valor mínimo anual por aluno.

Obs 2: Para os exercícios de 2000 a 2004 houve a definição de duas faixas de valor com diferença de 5% de uma para a outra (1- 1ª a 4ª séries; 2 – 5ª a 8ª séries e educação especial).

Obs 3: Para os exercícios de 2005 e 2006 definição de quatro faixas de valor, com diferenças de 2%, 5% e 7%, respectivamente em relação à primeira faixa (1 - séries iniciais de escolas urbanas; 2 - séries iniciais de escolas rurais; 3 – séries finais de escolas urbanas; e 4 – séries finais de escolas rurais e educação especial).

Com o VMAA menor, a União deixou de repassar recursos para o FUNDEF, a título de complementação, que eram legalmente devidos. Esse artifício gerou um passivo judicial bilionário para a União, em razão de ações de conhecimento individuais, ajuizadas por municípios Brasil afora, e da condenação na ACP nº 1999.61.00.050616-0. Somente no estado do Maranhão, em pesquisa realizada nos diários oficiais publicados entre 31/10/2016 a 31/01/2017, detectou-se 110 municípios – de um total de 217 – com contrato firmado com escritórios de advocacia, para possibilitar o pedido de cumprimento de sentença, no âmbito da ACP nº 1999.61.00.050616-0, por parte dos municípios. Somente nessa amostra de 110 municípios, a União já acumula um débito de R\$ 3.411.055.908,04 (três bilhões, quatrocentos e onze milhões, cinquenta e cinco mil, novecentos e oito reais e quatro centavos), atualizados até março de 2017, conforme detalhes que seguem.

4. APURAÇÃO DOS VALORES

4.1 APURAÇÃO DO DÉBITO DA UNIÃO PARA COM 110 MUNICÍPIOS MARANHENSES

Passa-se agora a descrever a forma de apuração do débito da União para com os 110

municípios maranhenses que celebraram contratos com escritório de advocacia. Primeiramente, obteve-se do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por intermédio da Advocacia Geral da União (AGU), os dados do Censo Escolar de 1997 a 2005. A defasagem de um ano entre o censo e os repasses do FUNDEF dá-se por conta dos repasses para cada município ser calculado com base no Censo Escolar do exercício anterior. De posse desses dados foi realizado o batimento com os quantitativos de matrícula do respectivo município, disponíveis na página do INEP <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>.

Foi conferida, para cada um dos 110 municípios, a quantidade de alunos matriculados no Ensino Fundamental público, por nível escolar e tipo de educação, em cada ano. Essa segregação é importante porque, a partir do ano de 2000, cada faixa de nível escolar (1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série) e tipo de educação (comum e especial) passou a contar com um VMAA diferenciado, conforme se observa nas três colunas “Pago” e “Devido” do quadro constante no sumário executivo acima. A partir de 2005, houve ainda a definição de valores em faixas mais detalhadas, com base na localização da escola (Zona Urbana e Rural). Como a consulta aos quantitativos de matrícula, na página do INEP na Internet, não retornou o detalhamento de alunos por Zona, para o cálculo referente ao ano de 2005 (baseado no censo de 2004), o número de alunos matriculados foi conferido com os quantitativos de matrículas constantes do Anexo III da Portaria MEC nº 743/2005, onde há o total de alunos de todos os municípios do Brasil, registrados no censo de 2004, de cada um dos cinco segmentos (1ª a 4ª série da Zona Urbana, 1ª a 4ª série da Zona Rural, 5ª a 8ª série da Zona Urbana, 5ª a 8ª série da Zona Rural e Educação Especial). Contudo, para o cálculo do exercício de 2006 (baseado no censo de 2005), por falta de informação disponível na Internet, somente foi possível conferir o número total de matrículas de cada faixa escolar e tipo de educação, sem segregação por Zona Urbana ou Rural. Assim, todas as informações de matrículas ausentes ou destoantes, obtidas por meio da AGU, foram inseridas ou corrigidas.

O passo seguinte foi obter, na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....>>, o valor dos recursos recebidos, mês a mês, pelos 110 municípios, a título de FUNDEF, do período de janeiro de 1998 a dezembro de 2006. Essas informações foram também confrontadas com os dados coletados e fornecidos pela AGU.

De posse do número de alunos matriculados, por segmento de nível escolar, tipo de educação e localização da escola, em cada município, do valor correto do VMAA e do montante de recursos recebidos por cada municipalidade, foi possível calcular o valor que o município deixou de receber da União, em cada um dos nove anos apurados. Para isso, procedeu-se o seguinte cálculo: [Diferença de valor não recebido] = {S [VMAA x N° de alunos matriculados] - [Recursos recebidos]}, considerando o valor para cada nível escolar, tipo de educação e localização da escola, quando coubesse. Sobre esse resultado, chamado “valor histórico da diferença apurada”, aplicaram-se índices de atualização e de juros, definidos judicialmente na sentença da ACP nº 1999.61.00.050616-0. Esses índices de correção foram aplicados sobre a diferença de valor não recebido de cada mês, da seguinte forma: 1) a diferença de valor não recebido em cada ano foi dividido proporcionalmente entre os doze meses do respectivo ano, de acordo com a razão entre o valor efetivamente recebido no mês e o total de repasses do ano, cujo produto chamou-se “valor mensal redistribuído”; 2) sobre o valor mensal redistribuído foi aplicado o índice de atualização monetária acumulado do mês em referência, até março de 2017; 3) em seguida, para cada valor mensal redistribuído e atualizado, foram calculados os juros acumulados do mesmo período (à taxa de 0,5% por mês de atraso); 4) a diferença de valor não recebido, com juros e correção monetária, foi obtida a partir da soma do valor mensal redistribuído e atualizado com os juros; 5) e a diferença de valor não recebido anual, com juros e correção monetária, corresponde à soma dessa diferença nos doze meses do ano; 6) da mesma forma, a diferença de valor não recebido durante os nove anos apurados corresponde à somatória do valor não recebido, com juros e correção monetária, em cada um dos nove anos.

O quadro constante do Anexo I demonstra a composição do débito da União para com cada um dos 110 municípios que contrataram escritórios de advocacia para pedir o cumprimento da sentença oriunda da ACP nº 1999.61.00.050616-0. Os índices de correção monetária utilizados no cálculo foram os adotados para correção dos débitos judiciais da União pela AGU, baseados na UFIR, IPCA-E (até junho/2009) e TR (a partir de julho/2009). E a taxa de juros de 0,5% ao mês incidiu sobre

o valor atualizado somente a partir do mês em que ocorreu a citação da União – novembro de 1999.

4.2 APURAÇÃO DO VALOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Apesar de o Ministério Público Federal – autor da Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0, em trâmite na 19ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo - ter iniciado a execução do acórdão condenatório para recomposição do fundo no âmbito nacional, esse débito bilionário da União tem despertado interesse de grandes escritórios de advocacia em todo o país. No Maranhão, um escritório de advocacia tem monopolizado contratos com entes municipais para execução da referida ACP: João Azêdo e Brasileiro Sociedade de Advogados (CNPJ 05.500.356/0001-08). Outros dois escritórios também aparecem com contratos: Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90) e Gomes, Santos e Oliveira Advogados Associados (CNPJ 23.076.345/0001-24). Os três escritórios foram contratados por 110 municípios no estado. Somente o primeiro deles mantém contrato com 104 municípios.

Não obstante esse número de 110 contratos localizados, identificou-se que há pedidos de cumprimento de sentença de 162 municípios maranhenses tramitando nas Varas da Justiça Federal no Distrito Federal, ou seja, 75% dos municípios maranhenses já estão representados pelo escritório João Azêdo e Brasileiro Sociedade de Advogados, alguns possivelmente sem cobertura contratual, posto que o contrato correspondente não foi apresentado ao TCE por meio do SACOP, nem a respectiva publicação foi localizada no diário oficial.

Os escritórios têm firmado contrato com as administrações municipais sem o devido processo licitatório, com falso fundamento na hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme explicado na Nota Técnica nº 430/2017.

Esses pedidos de cumprimento de sentença individuais, ajuizados Brasil afora, prejudicam duplamente o sistema educacional público brasileiro, adicionalmente ao prejuízo já sofrido por não ter recebido os valores devidos à época.

Primeiro, porque pode gerar formas discrepantes de pagamento do passivo. Cada município executante receberia os valores a que tem direito em uma data diferente, a depender do trâmite processual e da contratação ou não do escritório. Demais disso, considerando a crise econômico-financeira porque passa o país, é possível que alguns municípios recebam em curto espaço de tempo, enquanto outros passem anos a fio sem conseguir receber nenhum valor. Essas diferenças deturpam um dos objetivos da criação do fundo – promover a universalização da qualidade do ensino fundamental público –, bem como da própria Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0, que era ver o FUNDEF sendo recomposto da mesma forma para todos os municípios prejudicados.

Em segundo lugar, as ações promovidas pelos escritórios de advocacia, caso prosperem, irão subtrair parcela significativa dos recursos recuperados pelos municípios que os contrataram. De 15% a 20% do total executado serão destinados para pagamento de honorários advocatícios, em vez de serem canalizados para a educação, contrariando, uma vez mais os objetivos do FUNDEF que era garantir recursos específicos destinados exclusivamente para o ensino fundamental e valorização do magistério.

A maior parte dos 110 contratos firmados com prefeituras do estado do Maranhão estipularam honorários de 20% sobre o valor executado. Assim, considerando o percentual da maioria dos contratos, somente essas 110 avenças, cujo cálculo das diferenças foi realizado nesta Nota Técnica, retirariam da educação R\$ 682.211.181,61 (seiscentos e oitenta e dois milhões, duzentos e onze mil, cento e oitenta e um reais e sessenta e um centavos). Isso em um estado carente de recursos como o Maranhão.

Só para se ter ideia da grandeza do montante que vai deixar de ser aplicado na educação para pagar honorários advocatícios, apurou-se que o valor dos honorários aqui descrito equivale a **mais de um terço** dos recursos destinados ao FUNDEB **desses mesmos 110 municípios em todo o ano de 2016**. Em outro cálculo, evidenciou-se que o montante que será destinado ao pagamento de honorários

advocáticos, somente desses 110 municípios (de um total de 217 no Maranhão), equivale ao dobro dos recursos do FUNDEB de 2016 da capital maranhense, São Luís, cidade que possui mais de um milhão de habitantes e **273.874** alunos na educação básica (censo 2015). **Vale destacar, o valor que poderia atender todo esse contingente estudantil em municípios do Estado do Maranhão vai ser destacado para pagar honorários advocatícios**, e isso em apenas 110 contratos aqui calculados, e para prestar serviço rotineiro de escritório de advocacia, que é pedir cumprimento de sentença já transitada em julgado, sem nenhum risco para a causa.

Quando se projeta esse cálculo para os demais municípios maranhenses e até para todos os municípios do país que tem direito ao recebimento, pode-se dizer que bilhões de reais deixariam de beneficiar milhões de estudantes brasileiros para tornar milionários alguns poucos sócios de escritórios de advocacia, que, repise-se, cuidaram apenas de pedir o cumprimento de uma sentença já transitada em julgado, cuja ação de conhecimento demandou somente o esforço do Ministério Público Federal.

Não custa lembrar, conforme já se delineou na Nota Técnica nº 430/2017/NAE/MA/Regional/MA, que a contratação desses escritórios é desnecessária e causa prejuízo ao erário, posto que o próprio autor da ACP nº 1999.61.00.050616-0 – o Ministério Público Federal – iniciou a execução do julgado, sem nenhum custo para os municípios.

5. CONCLUSÃO

Apurou-se que a dívida da União para com 110 municípios maranhenses que formalizaram contrato com escritório de advocacia, a fim de ajuizar pedido de execução de sentença, soma 3.411.055.908,04 (três bilhões, quatrocentos e onze milhões, cinquenta e cinco mil, novecentos e oito reais e quatro centavos), atualizados até março de 2017. E **os três escritórios atuantes nesses 110 casos receberão em torno de R\$ 682.211.181,61 (seiscentos e oitenta e dois milhões, duzentos e onze mil, cento e oitenta e um reais e sessenta e um centavos)** de honorários advocatícios contratuais.

Os valores revelados nessa Nota Técnica expõem a magnitude dos recursos envolvidos na execução da Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0. Esse volume de recursos representa cerca de um terço do orçamento anual destinado à educação básica dos 110 municípios maranhenses que foram deficitários na formação do FUNDEF, entre 1998 e 2006. Além de as ações de execução individuais, patrocinadas por escritórios de advocacia, gerarem desequilíbrio na universalização da qualidade do ensino público e ao objetivo da Ação Civil Pública que deu ensejo ao pagamento das diferenças, elas reduzem significativamente o aporte de valores para o sistema educacional, redirecionando para alguns poucos profissionais liberais, bilhões de reais, sob a forma de honorários advocatícios contratuais, apenas para ajuizar pedidos de cumprimento de sentença.

Muito mais econômico, racional e equitativo para todos os municípios, para a maximização dos recursos públicos em prol da educação, bem como para atender o objetivo da Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0, seria a execução do acórdão judicial se processar pelo Ministério Público Federal, exclusivamente na própria ACP, sem nenhum custo para os municípios. Dessa forma, à medida em que o Fundo fosse recebendo aportes da União pelo cumprimento da decisão, os recursos seriam proporcionalmente repassados a todos os municípios credores ao mesmo tempo, sem prevalência de nenhum deles e sem qualquer dedução de valor.

A fim de apresentar informações complementares aos destinatários da Nota Técnica nº 430/2017/NAE/MA/Regional/MA, sugiro o encaminhamento da presente nota às mesmas autoridades, a saber:

1. Ao Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, demandante da presente análise;
2. À Secretaria Executiva do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União e à Secretaria Federal de Controle Interno, para conhecimento e articulações junto às diversas autoridades envolvidas no âmbito nacional e nos diversos Estados da Federação, e também para gestão no sentido de garantir que o pagamento das diferenças se dê em contas específicas, abertas pelo Ministério da Educação ou pela Secretaria do Tesouro Nacional,

passíveis de controle por meio do convênio BB-RPG;

3. Ao Ministério Público Federal nos Estados do Maranhão e de São Paulo, mormente ao Procurador titular da ACP nº 1999.61.00.050616-0;
4. Ao Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio do Caop-Educação, para atuação junto às Promotorias de Justiça, com vistas a avaliar a possibilidade de anulação judicial dos contratos;
5. À Procuradoria da União no Estado do Maranhão, para conhecimento e avaliação dos pontos pertinentes à atuação daquela Procuradoria;
6. À Procuradoria-Geral da República, em razão dos 149 pedidos de cumprimento de sentença por municípios maranhenses formulados na Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal (1ª, 2ª, 3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 9ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 20ª, 21ª e 22ª Varas Federais);
7. À Advocacia-Geral da União, em razão dos 149 pedidos de cumprimento de sentença por municípios maranhenses formulados na Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal (1ª, 2ª, 3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 9ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 20ª, 21ª e 22ª Varas Federais);
8. Aos Juízes das 1ª, 2ª, 3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 9ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 20ª, 21ª e 22ª Varas Federais da Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal, nas quais tramitam os pedidos de cumprimento de sentença referentes aos municípios maranhenses;
9. Aos Superintendentes da Controladoria Regional da União em todos os Estados, para verificação da mesma ocorrência em sua área geográfica de atuação e, se for o caso, articulação junto ao Ministério Público Federal e à Procuradoria da União com vistas a evitar o desvio dos recursos aqui tratados.

À consideração superior,

Arnaldo Guilherme de Oliveira
Auditor Federal de Finanças e Controle
Mat. 1225987

Leylane Maria da Silva
Auditora Federal de Finanças e Controle
Mat. 1280419

DESPACHO do Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão

De acordo,

Encaminhe-se como proposto.



Documento assinado eletronicamente por **ARNALDO GUILHERME DE OLIVEIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 10/04/2017, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Portaria 1.664, de 29 de junho de 2015, da Controladoria-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **LEYLANE MARIA DA SILVA, Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão, Substituto**, em 10/04/2017, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Portaria 1.664, de 29 de junho de 2015, da Controladoria-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO ALVES MOREIRA, Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão**, em 10/04/2017, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento na Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001 e na portaria nº 1.664 de 29 de junho de 2015 da Controladoria-Geral da União.

Nº de Série do Certificado: 1279793



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br>

/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador 0318344 e o código CRC 37AE8DDF

Referência: Processo nº 00209.100048/2017-37

SEI nº 0318344