

## RECOMENDAÇÕES

## Promotoria de Justiça da Comarca São Domingos do Azeitão-MA

## RECOMENDAÇÃO N.º 09/2017 - PJ/SDA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, por seu Promotor de Justiça in fine assinado, titular da Promotoria de Justiça de São Domingos do Azeitão/MA, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, em especial as conferidas pelo art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93, e pelo art. 6.º, XX, da Lei Complementar Federal nº 75/93;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e eficiência administrativas, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, na forma dos artigos 127, caput, e 129, III, da Constituição da República; artigo 25, IV, "a", da Lei n.º 8.625/93, e do artigo 26, V, "a" e "b", da Lei Complementar Estadual n.º 13/91;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, consoante o previsto no art. 27, IV, da Lei Complementar Estadual nº 13/91, expedir recomendações visando ao efetivo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

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*;

CONSIDERANDO que a administração pública deve, na aquisição de bens e serviços, observar e seguir os ditames da Lei nº 8.666/93;

CONSIDERANDO que o art. 55, incisos III e V, da Lei 8.666/93, prevê que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (é dizer, o valor líquido a ser pago), bem como o crédito pelo qual correrá a despesa. Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despender recursos, o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo 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 n. 7458/2011-TCE/MA, Decisão PL TCE n. 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 quando o poder público não gasta qualquer valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados em juízo;

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 n. 14/96, 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 ainda que a Lei n.º 9.424/96, ao regulamentar o art. 60 do ADCT e definir mais ainda os contornos do FUNDEF, disciplinando a organização do Fundo, determinou expressamente que seus recursos fossem obrigatoriamente aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério;

CONSIDERANDO o disposto no art. 8º, parágrafo único, da LC 101/2000, segundo o qual "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, todavia, que muitos municípios maranhenses estão contratando escritório de advocacia, mediante processo de inexigibilidade de licitação, objetivando a prestação de serviços para recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (Lei n.º 9.424/96);

CONSIDERANDO que, no Estado do Maranhão, o escritório de advocacia JOÃO AZEDO E BRASILEIRO SOCIEDADE DE ADVOGADOS, no período de novembro de 2016 a 02 de janeiro de 2017, celebrou contrato similar para recuperação de tais créditos, com nada menos que 110 Municípios, todos escudados em suposta "inexigibilidade de licitação", pela "singularidade dos serviços prestados";

CONSIDERANDO que a contratação em epígrafe envolve milhões de reais e prevê, como pagamento pela prestação dos serviços, a título ad exitum, que o valor dos honorários advocatícios será a quantia correspondente a 20% (vinte por cento) do montante auferido com a execução do objeto do contrato, a ser pago no momento que o Município perceber o crédito, chegando também à cifra de milhões de reais, incorrendo assim em tripla ilegalidade: 1ª) 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; 2ª) a segunda refere-se 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 3ª) a terceira relacionada à previsão de pagamento do contratado com recursos que possuem destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade;

CONSIDERANDO que o contrato celebrado nestes moldes é, além de ilegal, lesivo ao patrimônio público e ao patrimônio educacional dos alunos maranhenses, 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. Além disso, não se reconhece no caso a "singularidade" da matéria, a carecer de serviços jurídicos especializados que justifiquem a contratação via inexigibilidade de licitação, vez que vários escritórios de advocacia no país têm ajuizado sobrediversas ações, de idêntico conteúdo, a grande parte limitando-se ao cumprimento de sentença proferida em ação civil pública interposta pelo Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (Processo nº 1999.61.00.05.0616-0);

CONSIDERANDO 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 malfere os postulados legais e constitucionais acima explicitados, além de causar grave prejuízo ao erário municipal;

CONSIDERANDO ainda 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 contratação de procurador do ente público interessado. 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;

CONSIDERANDO que os honorários advocatícios objeto do contrato em tela não podem ser remunerados com recursos do FUNDEF/FUNDEB, por se tratarem de verbas de aplicação vinculada à melhoria da qualidade da educação, consoante exigência da Lei 9.424/96, bem como do art. 60 do ADCT;

CONSIDERANDO as decisões emanadas do pleno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em medidas cautelares, deferidas em 08, 15 e 22 de março de 2017, no bojo de representações do Ministério Público de Contas/MA, em desfavor de **109 (cento e nove)** municípios maranhenses, determinando a suspensão dos pagamentos de honorários advocatícios decorrentes das contratações para recebimento das diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), bem como a obrigação dos municípios representados de procederem à anulação de tais contratos;

CONSIDERANDO que a Nota Técnica nº 430/2017/NAE/MA/Regional/MA da Controladoria Geral da União também aponta diversas irregularidades na contratação dos escritórios de advocacia para a recuperação dos valores do VMAA, concluindo que "não há fundamento para a contratação dos escritórios por inexigibilidade de licitação, uma vez que há possibilidade de competição e que os serviços (cumprimento de sentença) não são de natureza singular, mas rotineiros para escritórios de advocacia. Quanto aos cálculos dos valores, como ficou devidamente explicado nesta Nota Técnica, não são de alta complexidade e exigem apenas os dados disponibilizados pelo FNDE nos autos da ACP nº 1999.61.00.050616-0 ou que também podem ser solicitados diretamente àquele Fundo, por meio da Lei de Acesso à Informação, ou ainda parcialmente obtidos por meio de consultas a sites abertos na internet";

CONSIDERANDO que a referida Nota Técnica destaca, ainda, que "os 149 cumprimentos de sentença de municípios maranhenses formulados perante a Justiça Federal - Seção Judiciária 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";

#### **RESOLVE:**

**RECOMENDAR** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito de São Domingos do Azeitão/MA, Sr. Nicodemus Ferreira Guimarães, que:

1) **ABSTENHA-SE** de firmar contrato com escritório de advocacia para recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (nº 9.424/1996);

2) caso já firmado, **SUSPENDA** quaisquer pagamentos advindos do contrato de prestação de serviços advocatícios para recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (nº 9.424/1996);

3) caso já firmado, **proceda à ANULAÇÃO** do referido contrato, com base no Poder de Autotutela da Administração Pública (Súmula 473 do STF);

4) **No prazo de 10 (dez) dias, a partir do recebimento da presente Recomendação:**

4.a) INFORME a esta Promotoria de Justiça se já recebeu alguma vez precatórios referentes a diferenças da complementação federal do FUNDEF, bem como a destinação que lhes foi dada; e ainda se todos os recursos recebidos a esse título tiveram sua aplicação vinculada a ações em educação, mediante conta específica aberta para tal finalidade;

4.b) uma vez anulado o Contrato de prestação de serviços advocatícios em epígrafe, INFORME se a demanda judicial que ensejou a contratação foi imediatamente assumida pela Procuradoria Municipal, que detém atribuição de representação do Município em juízo, face à inexistente complexidade da causa, a fim de se evitar o pagamento de valores desproporcionais ou lesivos ao erário;

4.c) INFORME, ainda, a qualificação do Procurador Municipal, e respectivos contatos.

Em caso de não acatamento desta RECOMENDAÇÃO, o Ministério Público alerta que adotará as medidas legais necessárias a fim de assegurar a sua implementação, inclusive através do ajuizamento da ação civil pública cabível e por ato de improbidade administrativa.

Publique-se esta Recomendação no quadro de avisos desta Promotoria de Justiça.

Encaminhe-se cópia à Coordenadoria de Documentação e Biblioteca para publicação no diário eletrônico do MPMA.

Encaminhe-se cópia à Câmara de Vereadores de São Domingos do Azeitão/MA, para conhecimento e acompanhamento.

São Domingos do Azeitão (MA), 17 de abril de 2017.

**LAÉCIO RAMOS DO VALE**  
Promotor de Justiça

#### **RECOMENDAÇÃO N.º 10/2017 - PJ/SDA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**, por seu Promotor de Justiça in fine assinado, titular da Promotoria de Justiça de São Domingos do Azeitão/MA, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, em especial as conferidas pelo art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93, e pelo art. 6.º, XX, da Lei Complementar Federal n.º 75/93;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e eficiência administrativas, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, na forma dos artigos 127, caput, e 129, III, da Constituição da República; artigo 25, IV, "a", da Lei n.º 8.625/93, e do artigo 26, V, "a" e "b", da Lei Complementar Estadual n.º 13/91;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, consoante o previsto no art. 27, IV, da Lei Complementar Estadual nº 13/91, expedir recomendações visando ao efetivo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

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;**

CONSIDERANDO que a administração pública deve, na aquisição de bens e serviços, observar e seguir os ditames da Lei nº 8.666/93;

CONSIDERANDO que o art. 55, incisos III e V, da Lei 8.666/93, prevê que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (é dizer, o valor líquido a ser pago), bem como o crédito pelo qual correrá a despesa. Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despender recursos, o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo 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 n. 7458/2011-TCE/MA, Decisão PL TCE n. 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 quando o poder público não gasta qualquer valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados em juízo;

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 n. 14/96, 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;