

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.186 DISTRITO FEDERAL

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 3ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de pedido de suspensão dos efeitos de decisões judiciais que autorizaram o destaque de honorários advocatícios contratuais, em precatórios expedidos pela União, em casos de pagamento de diferenças de complementação de verbas do FUNDEB, em autos de ações de execução movidas por estados e municípios de todo o país.

Aduziu a Procuradoria-Geral da República que há uma ação civil pública sobre o tema, ajuizada pelo Ministério Público Federal, já transitada em julgado e que, muito embora o próprio MPF tenha iniciado o cumprimento de sentença naqueles autos, diversos municípios passaram a ajuizar execuções individuais, por meio de escritórios particulares de advocacia, com cláusulas prevendo o pagamento de percentual a incidir sobre essa verba complementar do FUNDEB, para pagamento dos honorários advocatícios avençados.

Asseverou que a União ajuizou ação rescisória em face do acórdão proferido nos autos da aludida ação civil pública e que foi proferida tutela cautelar, pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região,

SL 1186 MC / DF

suspendendo, a nível nacional, todas as execuções derivadas daquele julgado. Em virtude disso, inúmeros pedidos de suspensão foram ajuizados nesta Suprema Corte, para que referidas execuções pudessem voltar a seguir seu curso, sendo certo que o próprio MPF postulou que pudesse ter prosseguimento a execução coletiva que estava manejando, o que foi indeferido, pendente, ainda, de apreciação, agravo interno apresentado contra tal decisão.

Mesmo assim, há diversas execuções em curso, pelo país, lastreadas em títulos executivos oriundos de ações propostas pelos próprios municípios, as quais, portanto, não foram atingidas pela medida cautelar deferida nos autos da mencionada ação rescisória e nas quais tem sido autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais, nos precatórios expedidos pela União.

Segundo a PGR, esse expediente contraria entendimento firmado no STF a respeito do tema e acarreta grave risco de lesão à ordem e economia públicas, por se tratar de verbas vinculadas a gastos com educação e que não podem ser aplicadas em nenhuma outra finalidade, o que, inclusive, já foi reconhecido em acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União.

Acrescentou que o MPF também tem ingressado com ações civis públicas objetivando a declaração de nulidade de contratos assim celebrados pelos municípios, apresentando manifestações desse teor nas ações análogas em que é chamado a intervir, muito embora nem sempre tenha logrado êxito em seus intentos.

Discorreu, na sequência, sobre o cabimento da medida de contracautela, ora postulada, de modo coletivo, por economia processual e como forma de atingir uma máxima efetividade na proteção de direito fundamental, no caso, o direito à educação, ressaltando a competência desta Suprema Corte para sua apreciação e concessão, por versar matéria constitucional.

Destacou o evidente prejuízo ao interesse público, representado pela destinação de verbas vinculadas à educação, para pagamento de honorários advocatícios, bem como a absoluta plausibilidade do direito

SL 1186 MC / DF

invocado como fundamento do presente pedido de suspensão, conforme diversos precedentes a que aludiu e transcreveu.

Em arremate, consignou que a excepcionalidade do caso justifica a imediata intervenção deste STF, dado o caráter coletivo da controvérsia e a necessidade de tratamento uniforme a ser dispensado a todos os inúmeros processos em trâmite por todo o país a respeito do tema, sob pena de inviabilizar-se o sucesso da própria ação coletiva ajuizada pelo MPF e em vista, ainda, das elevadas cifras envolvidas.

Ressaltou que, muito embora, não tenha o MPF logrado, em curto espaço de tempo, obter o rol completo de todas essas ações, isso não pode constituir óbice ao processamento desta suspensão, dada a possibilidade que os Tribunais Regionais Federais identifiquem esses casos e façam cumprir eventual ordem de suspensão que vier a ser aqui proferida.

Postulou, assim, a imediata suspensão da eficácia de todas as decisões judiciais que tenham autorizado, em execuções movidas por estados e municípios, em todo o país, o destaque de honorários advocatícios contratuais, em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação do FUNDEB.

Na sequência, a Associação Paraibana da Advocacia Municipalista (APAM) apresentou manifestação e a Associação Piauiense de Municípios (APPM) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados Brasil postularam seu ingresso no feito, dado seus interesses na rejeição do pleito deduzido, segundo as razões que apresentaram.

É o relatório.

Decido.

Assento, desde logo, a presença de matéria constitucional controvertida nas decisões proferidas pelos diversos Tribunais Federais do país, vez que cuidam da destinação de verbas próprias da educação pública, tema disciplinado no artigo 212 da Constituição Federal, o que, de resto, também é objeto de inúmeras ações análogas, em trâmite nesta Suprema Corte, em virtude da medida cautelar deferida nos autos da ação rescisória mencionada na exordial deste pleito.

Em prosseguimento, tem-se que a situação narrada nos autos

SL 1186 MC / DF

realmente enseja uma imediata atuação deste Supremo Tribunal Federal, no exercício pleno de seu papel de guardião dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal.

De fato, 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 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).

Nesse passo, impõe reconhecer, desde logo, igualmente a plena possibilidade de concessão de medida de âmbito coletivo, destinada a alcançar todas as hipóteses fáticas em trâmite na Justiça Federal que estejam a tratar desse mesmo tema, entendido isso como um corolário lógico da nobre missão constitucional atribuída ao *Parquet* pela Constituição de 1988.

Assim, deflui de seu texto que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, bem como dos direitos indisponíveis (artigo 127), para cujo desempenho, podem seus membros promover ações civis públicas, para a proteção de interesses coletivos (artigo 129, inciso III).

Foi exatamente o que fez o MPF, ao propor a ação civil pública em tela, para que a União refizesse o cálculo das verbas do FUNDEB que deveria repassar aos demais entes da Federação, de que redundaram as

SL 1186 MC / DF

inúmeras execuções e mesmo ações semelhantes, por esses últimos ajuizadas, em que tal tipo de verba tem sido destinada ao pagamento de honorários advocatícios contratualmente avençados por estados e municípios.

A busca de uma solução jurídica que impeça essa indevida utilização, e de maneira uniforme e coletiva, como aqui postula a doutra Procuradora-Geral da República, tem, assim, inteira viabilidade. Posição semelhante, aliás, já foi corroborada pelo Plenário desta Suprema Corte, do qual se transcreve parte de sua ementa:

“(…) O Ministério Público é legitimado processual para demandas que visam fiscalizar a realização da garantia de financiamento de gastos públicos com saúde e educação, por refletir escolha constitucional fundamental que se enquadra no mister ministerial de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, o controle da elaboração e da execução do orçamento público é matéria indispensável em um Estado Democrático de Direito, haja vista que se trata de uma condição de possibilidade para a fruição empírica de todos os demais direitos fundamentais. Arts. 127 e 129, II e III, da Constituição da República (…)” ACO nº 1.224/PE, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 5/10/18).

Destaque-se, ainda, trecho da ementa de julgamento proferido pelo Plenário da Corte, relatado pelo saudoso Ministro **Teori Zavascki**:

“1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III). 2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular

determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo. 3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (an debeatur, quid debeatur e quis debeat); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o cui debeatur e o quantum debeatur), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios. 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de

transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos. 6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º) (...).”

É o caso, portanto, de se reconhecer, apesar do ineditismo, a perfeita possibilidade jurídica do pleito aqui deduzido pela zelosa Procuradora-Geral da República.

Com relação à plausibilidade do direito invocado, anoto 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).

“(…) 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).

Destaque-se, ainda, que a matéria acerca da destinação dessa complementação de verbas do FUNDEB, para pagamento de honorários advocatícios, tampouco é nova nesta Suprema Corte, tendo sido objeto de uma Suspensão de Segurança, ajuizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, contra decisão emanada do Tribunal de Justiça daquele estado, que havia proibido aquela Corte de Contas de fiscalizar a validade de contratos de prestação de serviços advocatícios, relacionados a processos em que se buscava o recebimento dessa verbas.

Cuida-se da SS nº 5.182/MA, parcialmente deferida pela então

SL 1186 MC / DF

Presidente desta Corte, Ministra **Cármem Lúcia**, para o fim de que os municípios contratantes, arrolados naqueles autos, não efetuassem nenhuma espécie de pagamento de honorários advocatícios em favor do escritório de advocacia contratado, enquanto o TCE-MA não deliberasse acerca da legalidade desses contratos, bem como dos pagamentos envolvidos.

Assim, decisões contrárias à pacífica e cristalizada jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, dada a possibilidade concreta de futura reforma, têm o inegável condão de trazer danos irreparáveis aos cofres públicos, máxime por se tratar, como neste caso, de verbas que devem ser utilizadas exclusivamente para o incremento da qualidade da educação no Brasil e cuja dissipação, para outro fito, pode vir a tornar-se irreversível.

Como se não bastasse, o efeito multiplicador de ações ajuizadas pelos quatro cantos do país, tal como descritas nestes autos, não pode ser negligenciado, podendo vir a alcançar, destarte, em curto período de tempo, uma cifra que não se mostra nada desprezível, contribuindo ainda mais para a incorreta destinação de verbas do FUNDEB para pagamento de honorários contratuais, em detrimento do tão necessário fomento à educação pública em nosso país.

Em hipóteses que tais, também já reconheceu o Plenário desta Corte, que a possibilidade do chamado efeito multiplicador, consubstanciado na existência de inúmeros processos semelhantes àqueles descritos na fundamentação do pedido, constitui-se em circunstância apta a ensejar a concessão da contracautela, como se observa dos julgados colacionados a seguir, na parte em que interessam:

“(...) Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes (...)” (STA nº 787-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 21/9/16).

“1. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. Efeito Multiplicador. Lesão à economia pública. Ocorrência. Pedido deferido. Agravo regimental improvido. Precedente. O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido de suspensão (...)” (STA nº 536-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cezar Peluso**, DJe de 25/10/11).

Ademais, não se pode tampouco ignorar que a jurisprudência pátria também pacificou o entendimento de que é devida a pretendida complementação de verbas do FUNDEB, em dadas situações e isso, a par de ter sido buscado e obtido pelo MPF, nos autos da referida ação civil pública, acabou por ser igualmente objeto de inúmeras demandas propostas pelos entes públicos legitimados, cujas execuções individuais e efetuadas por meio de advogados particulares, para tanto contratados, tem feito com que verba pública clausulada para utilização exclusiva na educação pública esteja sendo destinada ao pagamento de honorários advocatícios.

Trata-se de situação de chapada inconstitucionalidade, potencialmente lesiva à educação pública em inúmeros municípios, carentes de recursos para implementar políticas nessa área e que pode redundar em prejuízos irreparáveis à educação de milhares de crianças e adolescentes por este país afora, em situação – repita-se – virtualmente irreversível.

Como 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.

SL 1186 MC / DF

De todo recomendável, portanto, o deferimento do pleito formulado pela eminente Procuradora-Geral da República, em respeito às normas constitucionais que disciplinam o correto uso das verbas destinadas à educação.

De rigor, portanto, a pronta suspensão dos efeitos das decisões judiciais proferidas no país acerca do tema, tal como aqui proposto.

Ante o exposto, **defiro o pedido formulado pela PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, para determinar a imediate suspensão de todas as decisões que tenham autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação de verbas do FUNDEB.**

Quanto aos pedidos de ingresso no feito, **admito, excepcionalmente, o ingresso do Conselho Federal da OAB, como *amicus curiae*, tendo em vista sua representatividade nacional e a pertinência com o objeto da presente suspensão, e indefiro o pedido da Associação Piauiense de Municípios (APPM).**

Comuniquem-se, imediatamente, os Tribunais Regionais Federais de todas as regiões, com expressa determinação de encaminhamento desta ordem a todos os juízes federais vinculados àquelas Cortes.

Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Educação.

Publique-se.

Brasília, 11 de janeiro de 2019.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente