



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**N.º 136/2019 – SDHDC/PGR**  
**Sistema Único nº 154400/2019**

**SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.186/DF**

**REQUERENTE:** Ministério Público Federal  
**REQUERIDOS:** Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Tribunal Regional Federal da 2ª Região  
Tribunal Regional Federal da 3ª Região  
Tribunal Regional Federal da 4ª Região  
Tribunal Regional Federal da 5ª Região  
**INTERESSADA:** União  
**AM. CURIAE:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB  
**RELATOR:** Ministro Presidente

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente,

A **Procuradora-Geral da República**, com fundamento no art. 1.021 do CPC e art. 317 do RISTF, vem, respeitosamente, no processo acima referido, interpor

**AGRAVO INTERNO**

contra o pronunciamento que acolheu, em parte, com efeitos modificativos, os embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face da decisão que deferira o pedido de suspensão formulado pela Procuradoria-Geral da República nestes autos, pelos fundamentos a seguir expostos.

Gabinete da Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge  
SAF Sul Quadra 4 Conjunto C - Brasília / DF - CEP 70050-900

## I

O presente pedido de suspensão de liminar foi formulado com o objetivo de sustar os efeitos de decisões judiciais que autorizaram o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, nos autos de ações de execução movidas por estados e municípios de todo o país.

Argumentou-se, na petição inicial, em síntese, que essas decisões, além de contrariarem entendimento firmado pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria, geram risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, porquanto **permitem que verbas estritamente vinculadas aos gastos em educação sejam aplicadas em finalidade diversa daquela prevista na Constituição Federal e na legislação de regência do extinto FUNDEF.**

O pleito foi liminarmente deferido pelo Ministro Presidente da Corte, em 11 de janeiro de 2019, para “determinar a imediata 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 FUNDEF”.

Em 15 de fevereiro de 2019, a Procuradoria-Geral da República opôs embargos de declaração, requerendo a correção de erro material na decisão, consistente na referência ao FUNDEF, quando, na realidade, o caso dos autos refere-se a verbas do antigo FUNDEF.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), admitido no feito como *amicus curiae*, também opôs embargos de declaração, alegando que a decisão do Ministro Presidente de Corte: (i) padeceria de omissão, por deixar de considerar a incidência da Súmula vinculante nº 47 no caso; (ii) teria incorrido em contradição e omissão, ao não efetuar distinção entre ações individuais conduzidas por advogados privados e execuções decorrentes de título judicial coletivo; e (iii) revelaria omissão no tocante à preservação das situações juridicamente consolidadas, porquanto não limitou seus efeitos a eventuais decisões concessivas de destaques de honorários advocatícios proferidas após o julgamento do REsp nº

1.703.697/PE, em 10 de outubro de 2018, e nem excluiu de seu âmbito os pronunciamentos judiciais já assegurados pela coisa julgada.

O CFOAB postulou, com base nesses fundamentos, a **revogação** da medida liminar deferida nestes autos, ou, subsidiariamente, a aplicação de tratamento distinto em relação às execuções baseadas em títulos decorrentes de ações judiciais conduzidas por advogados dos municípios, bem como que fosse afastada a incidência da suspensão sobre as ações individuais com ordem de expedição de precatório cumprida anteriormente ao acórdão do Superior Tribunal de Justiça nos autos do REsp nº 1.703.697/PE (10 de outubro de 2018).

No dia 09 de maio de 2019, o Ministro Presidente – sem intimar a Procuradoria-Geral da República, à luz do art. 1.023, § 2º, do CPC<sup>1</sup> – recebeu, em parte, com efeitos modificativos, os aclaratórios do CFOAB, para, “sanando as omissões constantes da decisão embargada, declarar, expressamente, que seu comando não atinge execuções decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos, através de patronos para tanto constituídos, tampouco aquelas em que já transitada em julgado a decisão que reconheceu o direito ao recebimento da verba honorária, pelos advogados que atuaram no feito”.

Essa a decisão contra a qual se insurge o presente recurso.

É a síntese do essencial.

## II

A decisão deve ser reformada.

Conforme foi expressamente ressaltado na peça inaugural deste incidente suspenso, a controvérsia subjacente ao requerimento de contracautela **é de índole eminentemente jurídica**, e diz respeito à **possibilidade, ou não, de retenção de honorários advocatícios contratuais em crédito do FUNDEF concedido por via judicial**. Para a análise da matéria, é irrelevante, deste modo, a consideração das especificidades fáticas de cada uma das ações propostas, sendo absolutamente desnecessário perquirir se a ordem de destaque de honorários advocatícios, em precatórios relativos a verbas do FUNDEF, foi proferida em execução decor-

<sup>1</sup> Art. 1.023. [...]

§ 2º O juiz intimará o embargado para, querendo, manifestar-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre os embargos opostos, caso seu eventual acolhimento implique a modificação da decisão embargada.

rente de ação individualmente ajuizada por ente público, ou se, em vez disto, ocorreu em execução de título resultante de ação coletiva.

A menção, feita na petição inicial, à existência de dois grupos distintos de ações de execução referentes a créditos do FUNDEF – aquelas decorrentes de ações de conhecimento individualmente propostas por estados e municípios, e outras fundadas no título constituído em ação civil pública do Ministério Público Federal –, teve por objetivo demonstrar que **a necessidade e utilidade da medida de contracautela requerida a essa Suprema Corte derivam, justamente, da existência das citadas execuções resultantes de ações individuais**, tendo em vista que, quanto às execuções lastreadas na ACP nº 1999.61.00.050616-0, foi proferida ordem de suspensão de seu trâmite, nos autos da Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, proposta pela União.

Nesse sentido, ao excluir do âmbito de incidência da suspensão deferida nos presentes autos “as execuções decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos, através de patronos constituídos”, **a decisão agravada acabou por esvaziar o objeto do pedido de suspensão**, pois é exatamente nas execuções derivadas de ações de conhecimento individuais, não abrangidas pela decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região na ação rescisória acima citada, que se manifesta, neste momento, o **risco de indevida destinação de recursos vinculados à educação pública para o pagamento de honorários advocatícios contratuais**.

Diversamente do que alegou o CFOAB em seus embargos de declaração, não constitui causa de pedir do requerimento de suspensão formulado pela Procuradoria-Geral da República a “desnecessidade” dos processos individuais movidos por estados e municípios em busca das diferenças devidas pela União a título de complementação do FUNDEF. O pedido ministerial está fundamentado, em verdade, na **inconstitucionalidade e ilegalidade da destinação de valores do FUNDEF, ainda que obtidos pela via judicial, para o pagamento de honorários advocatícios**, tese cuja aplicação independe da natureza da ação – de conhecimento ou de execução, individual ou coletiva – que gerou ao advogado o direito à percepção de honorários contratuais.

Note-se que este órgão ministerial não pretende, evidentemente, afastar o direito do advogado a obter a devida remuneração por serviços prestados. O que se busca é evitar que o **adimplemento dos contratos firmados por estados e municípios** com esses profissionais

seja **custeado** por recursos que, conforme expressa dicção do art. 60 do ADCT, na redação conferida pela EC nº 14/1996, e das disposições da Lei nº 9.424/1997, estão vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da **educação básica brasileira**, e à valorização dos profissionais da educação, tendo em vista a grave lesão à ordem e à economia públicas daí decorrente.

Como já mencionado na petição inicial, a tese defendida pela Procuradoria-Geral da República, além de encontrar fundamento diretamente na Constituição Federal e na legislação de regência do FUNDEF, está amparada em entendimento firmado por essa Suprema Corte no julgamento conjunto das ACOs 648/BA, 660/AM, 669/SE e 700/RN, ocorrido em 06 de setembro de 2017, quando se assentou que o adimplemento das condenações pecuniárias impostas à União, relativamente à complementação do Fundef, **vincula-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, inexistindo possibilidade de destinação dessas verbas para pagamento de despesas estranhas àquela finalidade.**

Anteriormente a esse julgado, em 8 de setembro de 2017, a Presidência dessa Corte já havia deferido requerimento, nos autos da Suspensão de Liminar nº 1.107/PA, para sustar a eficácia de decisão proferida pela Relatora do Agravo de Instrumento nº 0007950-02.2017.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que determinara o bloqueio de 20% do valor do precatório expedido nos autos do Processo nº 2599-27.2013.4.01.3900, que tramita perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Pará. Na ocasião, a Ministra Cármen Lúcia, então Presidente do STF, acolhendo parecer da PGR, entendeu que:

[...] a decisão impugnada tem a potencialidade de causar grave lesão à ordem e à economia públicas porque importa em bloqueio de verba do Fundeb, cuja destinação constitucional é taxativa: [...]

A determinação de bloqueio de R\$ 5.777.370,10 (cinco milhões, setecentos e setenta e sete mil, trezentos e setenta reais e dez centavos) da conta do Fundeb (n. 12.244-0, agência 4132-7) de titularidade do Município de Marituba/PA em favor do escritório de advocacia Moraes & Fonteles Advogados Associados S/S como garantia de pagamento de honorários advocatícios parece, nesse exame próprio das medidas de contracautela, justificar a suspensão pleiteada.

Sem adentrar no debate referente à validade ou não do contrato firmado entre o escritório interessado e o Município, menos ainda no objeto da aludida avença e na extensão dos serviços prestados, cumpre registrar que o precatório titularizado pelo Município não se presta para o pagamento de dívidas outras diversas daquelas referentes à “manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, entre as quais não se inclui o pagamento de honorários advocatícios” (doc. ), como destacado pela União.

Mantido o bloqueio, é possível que parte relevante das medidas necessárias para a materialização do direito fundamental à educação básica sejam obstadas, conduzindo a prejuízo a ser suportado por toda a coletividade municipal.

No dia 7 de junho de 2018, o Ministro Edson Fachin, Relator do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.122.529/PE, **reformou decisão do TRF da 5ª Região**, determinando a manutenção da “vinculação necessária entre as verbas complementares da União e a manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais da educação, inclusive no tocante aos honorários advocatícios contratuais”.

Nessa mesma decisão, o Ministro Fachin consignou que “o acórdão recorrido diverge da jurisprudência do STF, quando não considera a vinculação necessária entre as verbas complementares da União e a manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais da educação”. E continuou: “a derivação da finalidade constitucional das receitas públicas reverbera nos honorários contratuais advocatícios, como se extrai do assentado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.824/2017, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 23.08.2017”.

Nota-se, dessa forma, que **o entendimento firmado nessa Corte afirma a vinculação da verba às finalidades constitucionais do FUNDEF, mesmo com relação ao pagamento de honorários advocatícios.**

Recentemente, o **Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.703.697/PE, fixou tese no sentido da impossibilidade de retenção de honorários advocatícios em crédito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) concedido por via judicial.** A decisão teve como fundamento a previsão constitucional de vinculação dos recursos do Fundeb às hipóteses exclusivas de manutenção e desenvolvimento da educação básica no Brasil.

Conforme noticiado no sítio eletrônico daquela Corte Superior, o Ministro Og Fernandes, relator do caso, afirmou que, “constatada a vinculação constitucional e legal específica dos recursos do Fundef/Fundeb bem como a manutenção dessa característica mesmo quando referidos valores constarem de título executivo judicial, inexistente possibilidade jurídica de aplicação do artigo 22, parágrafo 4º, da Lei 8.906/94, sob pena de caracterizar verdadeira desvinculação que, a toda evidência, é expressamente proibida por lei e não encontra previsão constitucional”.

Esse é, ademais, o entendimento também externado pelo Tribunal de Contas da União a respeito da matéria, conforme enunciado fixado no já referido Acórdão 1824/2017-Plenário, nos seguintes termos:

A destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef e do 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.

Verifica-se que, em nenhuma dessas decisões, fez-se distinção entre ações correspondentes a iniciativas individuais de estados e municípios, e aquelas eventualmente derivadas da demanda coletiva promovida pelo Ministério Público Federal, porquanto, insista-se, **tal dado é irrelevante para a definição da tese veiculada nesses precedentes.**

É pertinente registrar, ademais – embora esse aspecto não tenha sido abordado na decisão ora agravada –, que é igualmente desnecessário avaliar se a ordem de destaque de honorários advocatícios, em precatórios referentes a complementações do FUNDEF, foi proferida antes ou depois do julgamento do REsp nº 1.703.697/PE, tal qual suscitado nos embargos declaratórios do CFOAB, uma vez que a antijuridicidade de quaisquer comandos jurisdicionais nesse sentido deriva de sua contrariedade a texto expresso da Constituição e da lei, não havendo que se falar em mudança de paradigma na análise da questão, promovida na apreciação do aludido recurso especial, e nem na existência de pretérita orientação jurisprudencial consolidada em sentido diverso.

Por derradeiro, considera-se despicienda – e, mesmo, indevida – a ressalva, feita na decisão agravada, quanto às ações “em que já transitada em julgado a decisão que reconheceu o direito ao recebimento da verba honorária”, na medida em que não se busca, como já dito, obstar o direito dos advogados a receberem honorários advocatícios contratuais, e, sim, **impedir que o pagamento dos honorários contratuais seja realizado com recursos constitucionalmente vinculados à educação**, sendo objeto desta suspensão, pois, as decisões que tenham ordenado o destaque de honorários advocatícios em precatórios pertinentes ao FUNDEF, e não aquelas que hajam reconhecido o direito ao recebimento da verba honorária.

### III

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral da República requer a reconsideração da decisão agravada ou a submissão do presente recurso ao colegiado para que, provido o agravo, seja reformada a decisão do Ministro Presidente que acolheu parcialmente os embargos de declaração opostos pelo CFOAB, restabelecendo-se, em sua integralidade, a anterior decisão que deferira o pedido de suspensão formulado nestes autos.

Brasília, 27 de maio de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República