



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA FEDERAL DA VARA ÚNICA DA SUBSEÇÃO
JUDICIÁRIA DE JEQUIÉ/BA**

URGENTE

Nº _____/2016/MPF/PRM/JQ/BA/GAB-FPCM

Referência: Procedimento Preparatório 1.14.008.000095/2016-16

(cópia do Procedimento Preparatório 1.14.008.000196/2015-14)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro nos arts. 129, inciso III, da Constituição da República, 6º, inciso VII, alínea “b”, da Lei complementar n. 75/93 e 5º, inciso I, da Lei n. 7.347/1985, vem, à presença de Vossa Excelência, ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido liminar de tutela de urgência**

Em face do

MUNICÍPIO DE CRAVOLÂNDIA/BA, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº 13.763.396/0001-70, com domicílio na Praça Lomanto Júnior, nº 01, Centro, Cravolândia/BA, CEP: 45.330-000, apresentado por seu prefeito, o Sr. Naelson de Souza Lemos (2013-2016);

Pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



1 – DO OBJETO DA DEMANDA

A presente ação civil pública destina-se a obrigar o Município de Cravolândia/BA a aplicar integralmente o crédito público de R\$3.595,888,93 (três milhões, quinhentos e noventa e cinco mil oitocentos e oitenta e oito reais e noventa e três centavos), oriundo da ação ordinária nº 2003.33.00.031270-4, na manutenção e desenvolvimento da educação, com a criação de uma conta específica para fins de movimentação financeira dos valores, sem prejuízo da aplicação do mínimo constitucional nessa área social e da complementação realizada pela União atualmente para fins do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

2 – ESCLARECIMENTO PRÉVIO

Instruem esta petição inicial, além do Procedimento Preparatório 1.14.008.000095/2016-16 (cópia do Procedimento Preparatório 1.14.008.000196/2015-14), cópia parcial impressa do processo nº 2003.33.00.031270-4 (ajuizado pelo Município de Cravolândia em face da União), organizada na sequência numérica, cuja cópia integral escaneada segue na mídia digital acostada na fl. .

3 – DOS FATOS

O Município de Cravolândia/BA ajuizou a ação ordinária tombada sob o nº **2003.33.00.031270-4**, distribuída à 16ª Vara Federal da Seção Judiciária de Salvador/BA, em desfavor da União, na qual pleiteou que o cálculo do valor mínimo anual por aluno destinado para a educação fundamental para fins de complementação da União relativamente ao FUNDEF fosse estabelecido na proporção da receita total (nacional) para o Fundo e da matrícula total (nacional), acrescida do total estimado de novas matrículas, conforme § 1º do art. 6º da Lei 9.424/1996, bem como o pagamento da diferença entre o valor conforme o critério legal e aquele fixado ilegalmente em montante inferior pela União nos anos de 1998 a 2002.

Isso porque, segundo o município autor, a União limitou-se a atualizar monetariamente pelo INPC/IBGE o valor inicial fixado por aluno para o exercício de 1997.

Após os devidos trâmites processuais, a sentença de improcedência da primeira instância foi reformada pelo Tribunal Regional Federal de 1ª Região (TRF-1) e os pedidos foram julgados procedentes, condenando a União a pagar ao Município de Cravolândia/BA as diferenças a título de complementação do FUNDEF. Inadmitidos os recursos especial e extraordinário, houve o trânsito em julgado.

O Município de Cravolândia apresentou os cálculos dos atrasados (fls. 408-414¹).

Incontroverso o valor efetuados os devidos cálculos na fase executória após a concordância da Advocacia-Geral da União (fl. 417), foram expedidos, na ação de execução nº 2003.33.00.031270-4 (a execução correu nos mesmos autos do processo de conhecimento, vide fl. 436), o precatório registrado sob o número 82/2013 (fl. 466), referente ao repasse pela União dos valores retroativamente devidos, com os acréscimos legais, da complementação do valor do

1 Toda a numeração referida relativamente ao processo judicial é a da Justiça Federal (16ª VF). Nos demais casos, é a numeração do MPF.



FUNDEF. Também foi expedido requisição de pequeno valor relativa ao valor dos honorários sucumbenciais (fls. 440-442).

O **precatório 82/2013** resultou no depósito em conta judicial da quantia de **R\$3.595,888,93** (três milhões, quinhentos e noventa e cinco mil oitocentos e oitenta e oito reais e noventa e três centavos) (vide fl. 491).

3.1 – DA SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CRAVOLÂNDIA/BA E DOS FATOS ENSEJADORES DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

No tocante à situação específica do Município de Cravolândia/BA, é de se destacar que a referida municipalidade possui o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) de 4,9 (4ª série/5º ano) e 3,5 (8ª série/9º ano), no exercício de 2013², longe, portanto, do patamar educacional que tem hoje a média dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)².

Nesse contexto, a liberação dos valores do precatório registrado sob o nº **precatório 82/2013** é uma grande oportunidade para incrementar a qualidade do ensino e efetivar as mudanças que ainda estão pendentes no serviço educacional da referida municipalidade.

Isso se mostra além de necessário absolutamente lógico, considerando o fato de que na ação ordinária nº 2003.33.00.031270-4, na qual o Município de Cravolândia/BA sagrou-se vencedor, buscou-se a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, fundo este sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, nos termos da Emenda Constitucional 53/2006, consoante nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Como se sabe, os recursos dos sobreditos fundos possuem **destinação vinculada** à realização de despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica de qualidade. Aliás, a desvirtuação de suas finalidades pode caracterizar ato de improbidade administrativa e ensejar intervenção nos Municípios.

Forte nesse sentido, dispõe o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

LC 101/2000, Art. 8º, parágrafo único. **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.

Nesse viés, para que a ação ordinária logre êxito no seu intento, **necessário se faz manter a vinculação entre os valores objeto de execução (os que serão recebidos através do precatório em vias de liberação) e a finalidade de incremento da educação básica**. Dito de outra forma, não é possível que a verba objeto de execução, que se concerne à complementação do FUNDEF, sirva a outro propósito que não incrementar a educação.

Entende o Ministério Público Federal, assim, que os valores a serem recebidos por meio do referido precatório pelo Município devem ser revertidos em sua totalidade às ações de educação constitucionalmente e infraconstitucionalmente previstas.

2 Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



Com efeito, é totalmente sem desarrazoado e ilegal que outro seja o destino de tais verbas, uma vez que se a União as tivesse repassado corretamente nos anos indicados na petição inicial do município os recursos teriam que ter sido aplicados na educação. Desse modo, é imperativo concluir que **não há espaço para discricionariedade na decisão do gestor de como o crédito será utilizado/gasto, ainda mais se levarmos em consideração os baixos indicadores da educação do Município de Cravolândia/BA**. A ostentação das notas do IDEB do citado município, por si só, indica que o repasse que deixou de ser realizado fez falta e que ainda há necessidade de que o recurso seja aplicado na educação.

Ocorre que em reunião ocorrida nesta Procuradoria da República em Jequié no dia 25 de maio de 2016, o vereador do município de Cravolândia Rosenildo dos Santos – que teria integrado a base governista até bem pouco tempo atrás – alegou que o atual prefeito, Naelson de Souza Lemos, teria pedido em fevereiro de 2016 para ele, vereador, permanecer na base da situação, “[...] *porque ele, o prefeito, tinha o compromisso reeleger os cinco vereadores da situação e que o dinheiro pra pagar a campanha não ia faltar, porque ele (Lemos) estava em vias de receber o dinheiro do FUNDEF. O prefeito falou que ia usar o dinheiro do FUNDEF pra reeleger os vereadores da situação.*” (fl. 72).

A despeito da imunidade material de que gozam os vereadores (Constituição Federal, art. 29, VII) tornar mais suscetível a prática de acusações inverídicas, não foi esse o caso. Demonstra-se.

Em 30 de maio 2016, **firme no propósito de resolver a questão extrajudicialmente, o MPF – invocando o posicionamento do TCM-BA, do TCE-AL e decisão judicial proferida pelo juízo da Vara Federal da Subseção Judiciária de Campo Formoso/BA – expediu um ofício requisitório e a Recomendação 05/2016, que seguiu acompanhada do Parecer N° 309-15 do TCM³, dirigidos ao Prefeito de Cravolândia, os quais foram recebidos em mãos pelo chefe de gabinete Railton Oliveira dos Santos (fl. 85).**

A Recomendação teve o seguinte teor:

1 – CONTEXTO GERAL

Vários Municípios brasileiros têm recebido precatórios da União referentes a diferenças pretéritas de repasse da complementação federal do então FUNDEF (atual FUNDEB) quanto ao período de 1998 até 2003. Esses precatórios possuem expressivos valores, em geral superiores a R\$ 5 milhões.

Quanto ao tema, têm-se levantado três questões relevantes: **a primeira, em relação à destinação da verba; a segunda, em relação ao valor e forma de cálculo dos honorários advocatícios contratuais** (isto é, os que são pagos além dos honorários sucumbenciais já recebidos pelo advogado ou escritório em Juízo).

2 – DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DE CONDENAÇÃO DA UNIÃO POR INSUFICIENTE COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF

Essa questão se biparte em dois elementos: se a verba pode ser utilizada somente na educação ou em qualquer finalidade; e se, dentro da educação, prevalece para o gasto do precatório a necessidade empregar no mínimo 60% dos recursos para remuneração de pessoal.

2.1. DA FINALIDADE VINCULADA À EDUCAÇÃO

Se o motivo da condenação foi que a União, no passado, fez depósitos insuficientes na conta vinculada do FUNDEF, então **o destino dessa diferença que agora se recebe deve ser, por imperativo lógico e jurídico, a própria finalidade do FUNDEF** (para recompor o déficit dos depósitos pretéritos).

Não por casualidade, o TCM/BA criou uma rubrica própria – denominada

3 Na qual se fundamentou a posição do MPF, como se vê do teor da recomendação.



“Conta FUNDEF 2” – justamente para abrigar esses valores, com transparência e fidedignidade a sua finalidade originária.

Alguns Municípios têm argumentado que, no passado, utilizaram verbas próprias para compensar o insuficiente repasse federal e, por isso, deveriam ser agora autorizados a gastar os precatórios decorrentes do FUNDEF como se fossem verba própria, sem vinculação exclusiva às finalidades da educação.

Entretanto, esta alegada utilização pretérita de recursos da conta geral da Prefeitura para compensar o repasse federal insuficiente para o FUNDEF é um outro fato, uma outra causa de pedir, que, para ser levada em conta, necessitaria ter sido comprovada na ação judicial e, sobretudo, reconhecida expressamente na sentença transitada em julgado.

Por certo, se, na ação judicial, o Município houver comprovado essa causa de pedir (a suposta “compensação pretérita com recursos próprios”) e formulado pedido expresso de que os valores decorrentes da condenação voltassem para a conta geral da Prefeitura, sem vinculação; e se esse pedido de desvinculação da finalidade de educação houver sido expressamente deferido na sentença transitada em julgado; aí então, somente nessa hipótese, o Município poderá gastar o montante em quaisquer finalidades públicas.

Porém, se a sentença transitada em julgado simplesmente reconheceu como causa de pedir o fato de que a União efetuou repasses insuficientes para a conta do FUNDEF e determinou a complementação desses repasses, então está claro que a finalidade dos recursos derivados da condenação é a mesma finalidade que motivou a própria condenação: a conta do FUNDEF, com seus propósitos vinculados de manutenção do ensino.

Outro argumento de alguns Municípios tem sido o fato de que o recurso é muito expressivo para ser gasto apenas na educação. Sustenta-se que há outras finalidades urgentes e igualmente relevantes (como obras de saúde, por exemplo), as quais poderiam ser contempladas com essa verba.

Se é esse o caso, cumprirá ao Município alegar e comprovar judicialmente, em cada caso, essas outras necessidades e sua urgência, bem como demonstrar ao Juízo, em uma ação própria, os motivos de não se mostrar possível ou proporcional a aplicação vinculada dos recursos. Tratar-se-á, então, de uma ação judicial cujo pedido é justamente a desvinculação desses recursos – o que, se autorizado judicialmente, naturalmente será cabível.

O que não se pode fazer, entretanto, é, sem autorização judicial específica, receber recursos que originariamente são do FUNDEF e aplicá-los em outras finalidades.

2.2 – DA INCOMPATIBILIDADE DA OBRIGAÇÃO DE 60% COM GASTOS DE PESSOAL.

Por outro lado, quanto à obrigação de aplicar no mínimo 60% dos recursos com remuneração do pessoal da educação, ela não se mostra, em princípio, aplicável a este caso, em razão de previsão expressa veiculada no art. 17, §§2º e 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000):

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

É que a verba ora recebida não é uma receita permanente (que se repetirá nos próximos anos), motivo pelo qual não pode ser utilizada como justificativa para aumentar salários, que são considerados *despesas continuadas de caráter permanente*.

Naturalmente, a solução de *distribuição entre os profissionais da educação sob a*



forma de bônus ou abono, alvitrada por alguns sindicatos, tampouco é compatível com o valor da verba e com sua natureza pública. De fato, embora exista previsão abstrata de bônus ou abono de incentivo ao ensino, o fato é que distribuir 60% de tudo que se recebeu a título de atrasados do FUNDEF exclusivamente como abono ou bônus constituiria desvio de finalidade e subversão do propósito da Fundo.

Nesse sentido, manifestou-se o **corpo técnico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA)** no Parecer 309-15, Processo Nº 15846-15, nos seguintes termos:

[...] em não havendo pendência salarial, inexistente razão para a utilização dos recursos do FUNDEF, obtidos via judicial, serem gastos, exclusivamente, com os profissionais vinculado ao ensino fundamental da época.

[...]

Sendo assim, quanto às demais hipóteses de despesas elencadas no artigo 70 da Lei nº 9.394/96, nada impede que os referidos recursos sejam aplicados, respeitada a legislação, e em especial, os princípios da legalidade, motivação, competitividade, razoabilidade e economicidade.

2.3 – DAS MANIFESTAÇÕES DE TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS E CORTES DE CONTAS

Examinando a questão da destinação da verba análise, o **Tribunal Regional Federal da 5ª Região** reconheceu sua vinculação à educação:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. VMAA. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS. FUNDEF. FUNDEB. CONTADORIA. INEXISTÊNCIA DE EXCESSO. FORMA DE EXECUÇÃO DO JULGADO. VINCULAÇÃO À EDUCAÇÃO. RETENÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS. POSSIBILIDADE. PER RELATIONEM.

(...)

4. A ação ordinária objetivava a complementação dos valores do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, portanto o crédito judicial equivale a uma indenização à Prefeitura para a recomposição desses recursos devidos.

5. No entanto, o pagamento do precatório não pode ser vinculado a uma conta específica, no caso, ao FUNDEB, mas **tão somente utilizado e administrado pela Edilidade para a finalidade da educação conforme a necessidade da Municipalidade.**

6. Possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais.

7. Apelação da União Federal não provida.

(PROCESSO: 00005654520134058305, AC577858/PE, DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL ERHARDT, Primeira Turma, JULGAMENTO: 26/02/2015, PUBLICAÇÃO: DJE 05/03/2015 - Página 53)

Do mesmo modo, a **Diretoria de Assistência aos Municípios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia** firmou entendimento de que (**vide documentação anexa**):

a) a verba somente pode ser aplicada nas finalidades previstas no art. 2º da Lei 9424/96, ou seja, nas finalidades da manutenção e desenvolvimento da educação;

b) por outro lado, não se aplica, para essa verba, a obrigatoriedade de gastos mínimos de 60% com pessoal.

Ainda nessa linha, a título de exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas já determinou, cautelarmente, a proibição de que a verba do precatório seja destinada a quaisquer finalidades públicas alheias aos propósitos do FUNDEF (<http://www.mpc.al.gov.br/a-pedido-do-mp-de-contas-tc-suspende-contratos-advocaticios-ilegais-e-lesivos-a-verba-de-educacao-dos-municipios/> e DO Eletrônico do TCE-AL de 23.12.2015).

2.4 – DA DECISÃO DA VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE JACOBINA⁴

O município de Jacobina ajuizou a ação tombada sob o nº 2003.33.00.030434-0,

⁴ Houve erro material na recomendação, visto que a Subseção Judiciária que possui competência sobre o município de Jacobina é a de Campo Formoso/BA.



perante a 16ª Vara Federal da Seção Judiciária de Salvador/BA, em desfavor da União. Na ação, a referida municipalidade pretendia que o cálculo do valor mínimo anual por aluno destinado para a educação fundamental deveria ser estabelecido na proporção da receita total (nacional) para o Fundo e da matrícula total (nacional), acrescida do total estimado de novas matrículas, conforme § 1º do art. 6º da Lei nº 9.424/1996.

Transitado em julgado o processo e efetuados os devidos cálculos na fase executória, foram expedidos, na ação de execução nº 5082-55.2011.401.3300, os precatórios registrados sob os nsº 57 e 58/2013, referentes ao repasse pela União dos valores retroativamente devidos, com os acréscimos legais, da complementação do valor do FUNDEF e aos honorários advocatícios.

O precatório nº 57/2013 está estimado no importe de R\$ 44.090.648,02 (quarenta e quatro milhões, noventa mil, seiscentos e quarenta e oito reais e dois centavos).

O Ministério Público Federal em Campo Formoso obteve a informação do prefeito daquele município que os valores recebidos por força do processo mencionado (diferenças do FUNDEF) não guardaria vinculação com a educação e poderiam ser gastos em quaisquer finalidades.

Diante disso, o MPF ajuizou ação civil pública, requerendo, dentre outros pedidos, a concessão de tutela provisória de urgência (liminar) para ser decretada a indisponibilidade de tais recursos e, ao final, ser obrigado o gestor a aplicar tais recursos na educação.

Em 28 de abril último, **a Justiça Federal deferiu a liminar na tutela de urgência, ordenando a indisponibilidade dos valores depositados a título de pagamento do precatório aludido, em razão de o Prefeito de Jacobina, contrariando a orientação do MPF e do TCM-BA, ter afirmado que gastaria os recursos do precatório referente às diferenças do FUNDEF de maneira livre, e não apenas na educação**, como determina a legislação.

Isso demonstra que **a Justiça Federal baiana está se posicionando na mesma linha da presente recomendação**, convido a esse Prefeito evitar a judicialização da questão, sob pena de ter de arcar com as consequências jurídicas cabíveis.

3 – DA QUESTÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS.

Alguns Municípios celebraram contratos advocatícios lesivos ao patrimônio público, prevendo honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a baixa complexidade da causa (a qual trata de matéria exclusivamente de direito, já pacificada).

Os honorários contratuais têm chegado, por vezes, a 20%. Considerando como exemplo um precatório de R\$ 5 milhões, isso resultaria no pagamento de R\$ 1 milhão com recursos públicos, para uma causa com peças-padrão. **Não se pode esquecer, ademais, que os escritórios de advocacia já receberam honorários sucumbenciais no próprio processo judicial, arbitrados igualmente sobre o valor da causa.** Se, além desses, receberem também honorários convencionais (contratuais) em altos percentuais, ter-se-á efetiva desproporcionalidade e lesão ao erário.

Escritórios têm argumentado que os honorários convencionais são uma livre convenção entre o cliente e o causídico. De fato. Ocorre que, neste caso, o cliente é a Fazenda Pública, e os recursos que remuneram os serviços são públicos. Assim, um eventual contrato advocatício que preveja honorários convencionais desproporcionais é lesivo ao patrimônio público e, como tal, há de ser anulado (tanto como qualquer outro ato lesivo ao patrimônio público, nos termos da Lei da Ação Civil Pública e da Lei da Ação Popular), inclusive com responsabilização dos que derem causa ao prejuízo.

Nesse sentido, **Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia** tem entendimento pacífico de que é ilícita a fixação de contratos advocatícios em que, **além dos honorários sucumbenciais fixados pelo Juízo, o escritório ganhe também um percentual do proveito da causa.**

Com efeito, o art. 55, III, da Lei 8.666/1993 estabelece que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o **preço (é dizer, o valor líquido a ser pago)**. Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despende 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. A Administração até pode firmar contrato em que não despenda valor nenhum, e toda a remuneração do escritório seja decorrente de honorários sucumbenciais estabelecidos em Juízo. Entretanto, se for despende algum valor adicional a título de honorários contratuais, este tem de ser pré-definido e certo, independentemente do êxito ou não na



demanda.

Dentre tantos outros precedentes, **assim se manifestou o TCM-BA nos Processos TCM nº 65609/10 e nº 65032/08**. A posição é tão sedimentada que também ensejou a edição dos **prejulgados nº 1199 e 1427, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**:

I - SOMENTE É ADMISSÍVEL O CONTRATO DE RISCO (AD EXITUM) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANDO O PODER PÚBLICO NÃO DESPENDER QUALQUER VALOR, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE OS HONORÁRIOS PELA SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUÍZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA. NÃO É ADMISSÍVEL A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ONDE ESTEJA PREVISTO QUE O CONTRATADO PERCEBERÁ, A TÍTULO DE REMUNERAÇÃO, UM PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PROMOVIDAS PELO CONTRATADO, POIS NESTE CASO SERIA IMPERIOSA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA CONTENDO O VALOR DO CONTRATO E OBSERVÂNCIA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS, QUE EXIGEM PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS.

II (...) O CONTRATO A SER FIRMADO COM O PROFISSIONAL DO DIREITO DEVERÁ TER VALOR FIXO, NÃO PODENDO SE PREVER PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PELO CONTRATADO, SALVO SE A ADMINISTRAÇÃO FIRMAR CONTRATO DE RISCO PURO, ONDE NÃO SE DESPENDA NENHUM VALOR COM A CONTRATAÇÃO, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE PROVENIENTE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUÍZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA.

À parte dessa questão, o fato é que, ainda que os honorários contratuais não tenham sido firmados como percentual do êxito, ou ainda que se considerasse lícita essa prática, o gestor tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em Juízo. O que não pode o gestor é efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de modelos já prontos, sobretudo considerando que já foram recebidas, em cada ação judicial, os honorários sucumbenciais fixados pelo Judiciário.

Nessa linha, o **Tribunal de Contas do Estado de Alagoas** já determinou, cautelarmente, a suspensão dos pagamentos de honorários extorsivos referentes aos mencionados precatórios de diferenças do FUNDEF (<http://www.mpc.al.gov.br/a-pedido-do-mp-de-contas-tc-suspende-contratos-advocaticios-ilegais-e-lesivos-a-verba-de-educacao-dos-municipios/> e DO Eletrônico do TCE-AL de 23.12.2015).

4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto:

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, por determinação constitucional, zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, nos termos do art. 129, II, da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da CF/88), e que é seu dever zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (artigo 129, II, da CF/88), e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do **patrimônio público e social**, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, III, da CF/1988);

CONSIDERANDO que ao Ministério Público incumbe a expedição de recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como à defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, consoante o artigo 6º, XX, da Lei Complementar 75/1993;



O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECOMENDA

A esse Prefeito(a) que:

a) aplique as verbas decorrentes de precatórios do FUNDEF (diferenças de complementação federal) exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério, em atenção ao art. 2º da Lei 9.424/1996, salvo autorização literal e expressa em decisão judicial para emprego em finalidades distintas;

b) suspenda quaisquer pagamentos de honorários advocatícios contratuais/convencionais que tenham sido fixados como percentual do proveito obtido com a ação judicial, promovendo, inclusive, a anulação do referido contrato nesse particular, por ilegalidade e lesão ao erário, ou o ajuizamento de ação judicial para essa anulação;

c) em todos os contratos de honorários firmados nesse tema (ainda que sem a ilegal fixação de honorários contratuais como percentual da causa), examine com especial cautela os valores dos honorários convencionais pagos a escritórios de advocacia em razão do recebimento dessas diferenças do FUNDEF, a fim de impedir o pagamento de valores desproporcionais ou lesivos ao erário – promovendo, inclusive, a anulação dos contratos ou a correspondente ação judicial para essa anulação, em caso de previsão de valores desproporcionais.

EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO E ADVERTÊNCIAS LEGAIS:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** adverte que esta recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas, **podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os que se mantiverem inertes, podendo esses, ainda, virem a ser responsabilizados por eventuais danos materiais e/ou morais suportados pela Administração Pública pela coletividade e pela prática de ato de improbidade administrativa, se for o caso.**

Na resposta à recomendação enviada pelo MPF, o Município de Cravolândia afirmou “*Relativo à destinação dos recursos, o Município de Cravolândia formulou consulta escrita ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, através da Coordenadoria de Assistência aos Municípios – CAM, a fim de que o mesmo oriente a municipalidade quanto à correta aplicação do recurso, estando no aguardo do competente parecer. Todavia, está atento ao quanto aduzido na Recomendação nº 05/2016, oriunda deste Ministério Público Federal [...].*”

Sem meias palavras: **o Município de Cravolândia não acatou a recomendação do MPF, apenas lhe está “atento”, o que, seja lá o que signifique, com certeza não é o mesmo que concordância, acolhimento ou acatamento.**

Por esse motivo (não acatamento da recomendação do MPF), **o Município de Cravolândia contabilizou os valores do precatório como “outras indenizações”, conforme fl. 74 dos autos, e não como recurso da educação.**

É patente o risco iminente de os recursos aludidos poderem ser aplicados em desacordo com a legislação de regência, em desvio de finalidade, já que o Município de Cravolândia deixou claro que não vai seguir o posicionamento do MPF, do TCM-BA e do TCE-AL.

Nesse cenário, não solucionada a questão no âmbito extrajudicial, não restou alternativa senão a judicialização do fato.



4 – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 – DA PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NO ACESSO AO DIREITO FUNDAMENTAL DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Nos termos do art. 23, inciso V, da Constituição Federal, compete ao Município juntamente aos demais entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação. Trata-se de competência material (comum) que diz respeito à organização da estrutura e do funcionamento do ensino, proporcionando aos cidadãos o pleno acesso à educação.

No direito brasileiro a educação básica está organizada em três níveis: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O constituinte (art. 211, § 2º) deixou bastante clara a vocação dos municípios para atender, com prioridade, a educação infantil e o ensino fundamental.

Nesta esteira, a Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/1996) estabelece:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

(...)

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

Tamanha é a importância do município na garantia do pleno acesso à educação infantil e fundamental que o legislador proibiu a atuação desse ente federativo em outros níveis de ensino, salvo **depois de atendido plenamente as necessidades de sua área de competência** e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse viés, delimitado o papel do Município na garantia do acesso à educação, vale tecer algumas considerações sobre esse direito fundamental.

O direito à educação de qualidade consubstancia como um direito fundamental do homem, insculpido pelo artigo 6º da Constituição Federal. Trata-se, deveras, de direito fundamental de segunda geração que impõe uma obrigação de fazer do Estado, vale dizer, uma prestação positiva. Eis o texto constitucional:



Art. 6º. **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Com efeito, a ordem constitucional, dado o seu caráter dirigente, impõe ao Poder Público o dever de concretizar o acesso ao serviço educacional, como reflexo do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal.

É certo que a educação constitui um direito estendido a todos pela Carta Constitucional, cuja concretização é imposta, primordialmente ao Poder Público, o qual é responsável pela criação de políticas públicas, que proporcione condições objetivas ao efetivo acesso ao pleno sistema educacional.

Prevê a Constituição Federal:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Deveras, dada a sua qualificação como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção e categoria dos direitos de segunda geração ou dimensão, a educação enseja um dever de prestação positiva ao Estado, que dele só desincumbirá por meio da garantia aos titulares desse direito de um ensino nos moldes do art. 206 da Constituição Federal⁵.

Nesses termos, a educação está inserida no conceito de universalidade dos direitos fundamentais, fulcrada no princípio da dignidade da pessoa humana. Se a Carta Política de 1988 reconheceu-o como direito de todos e obrigação do Estado, não há como afastar a obrigatoriedade do Estado em oferecer educação segundo as necessidades de cada educando.

Nesses termos, a Constituição Federal optou pelo ensino público, pois incumbe ao Poder Público prestar esse serviço público essencial mediante a organização dos sistemas de ensino, inclusive com previsão infraconstitucional expressa de ser direito da criança e do adolescente, bem como dos adultos que não tiveram acesso ao tempo apropriado, o acesso à educação (artigos 4º e 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente e artigos 2º e 37 da Lei nº 9.394/1996).

5 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - **garantia de padrão de qualidade**.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.



Cabe referir, nesse ponto, a observação de Pinto Ferreira⁶, quando adverte – considerada a ilusão que o caráter meramente retórico das proclamações constitucionais muitas vezes pode sugerir sobre a necessidade de se conferir efetiva concretização a esse direito essencial, cuja eficácia não pode ser comprometida pela inação do Poder Público:

“O direito à educação necessita ter eficácia. Sendo considerado como um direito público subjetivo do particular, ele consiste na faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações. Para que fosse cumprido o direito à educação, seria necessário que ele fosse dotado de eficácia e acionabilidade...”

Nesses termos, há direito público subjetivo à educação, o Estado não pode menosprezá-lo; tem a obrigação de entregar a prestação educacional, sob pena de grave e injusta frustração de um compromisso constitucional.

É de ressaltar que o direito fundamental à educação não se deve resolver de maneira meramente quantitativa, mas também sob o aspecto qualitativo. Além do acesso aos meios para se educar, torna-se necessário que tais instrumentos sejam qualitativamente sustentáveis.

Com efeito, não é o simples acesso à escola, mas sim o acesso a uma escola digna, que ofereça condições mínimas de oferta ao ensino. O direito à educação não se consubstancia no ingresso de estudantes nas escolas, não pode ser mero amontoado numérico de alunos, mas a efetiva formação humana que a educação deve veicular passa por outros caminhos: a qualidade do ensino e do ambiente onde ele é prestado.

Não é outro o sentido estabelecido pela Constituição Federal, quando prevê que o ensino será ministrado, garantindo-se um padrão de qualidade (art. 206, inciso VII, da Constituição Federal), tanto é assim que a oferta do ensino irregular importa na responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º, da CF). Inclusive, reveste-se esse comando constitucional da natureza jurídica de princípio, orientando a construção do que vem a ser considerado como direito fundamental à educação.

Isso porque, sendo a educação um instrumento para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, o mero acesso à educação é um *minimum*, insuficiente. Daí que as políticas de valorização dos docentes, de melhoria das instituições de ensino, de democratização da participação dos pais e de toda a sociedade nos rumos da educação devam ser metas a serem alcançadas.

Deveras, o direito à educação de qualidade como direito público subjetivo, é justiciável e eficaz enquanto direito fundamental, inerente, indissociável e irrenunciável do direito de personalidade. Por tal razão, ao qualificar-se como direito fundamental, não se expõe, em seu processo de concretude a avaliações discricionárias da Administração Pública, nem está sujeito ao puro arbítrio governamental. Eis a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

6 FERREIRA, Pinto. *Educação e Constituinte*. Revista de informação legislativa, v.23, nº 92, p. 171-194, out./dez. de 1986, pág. 171-173. disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181734/000427044.pdf?sequence=3>



AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE PROFESSORES. UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. ARTS. 205, 208, IV E 211, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 20 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental [...]" (STF, RE 594.018 AgR/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. EROS GRAU, julgado em 23/06/2009, Dje 06/08/2009).

Como se percebe, o STF trata o direito à educação de qualidade como direito público subjetivo, visando à contenção do arbítrio do administrador público, em prol da concretude das políticas públicas fundamentais e sociais, afastando, em absoluto o princípio da reserva do possível, com o manejo do contingenciamento.

4.2 – DA VINCULAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CRAVOLÂNDIA/BA AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Como narrado no tópico dos fatos, a Ação Ordinária, tombada sob o nº 2003.33.00.031270-4, ajuizada pelo Município de Cravolândia/BA, teve como objetivo complementar o repasse do FUNDEF pela União.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação deu-se na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto 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.

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no País, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. Além disso, introduziu novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

O FUNDEF era caracterizado como um Fundo de natureza contábil, com o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso significa que seus recursos eram repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica.

Genericamente, **um Fundo pode ser definido** como o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Nesse sentido,



encontra-se a Lei 4.320/1964, recepcionada pela atual Constituição com *status* de lei complementar, no art. 71.

Dada a sua natureza jurídica de fundo especial, **os recursos do FUNDEF deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público**, de modo que não haveria juízo de conveniência e oportunidade do Administrador Público. Com efeito, os recursos do respectivo fundo já eram previamente vinculados à realização de determinados objetivos (art. 2º da Lei 9.424/1996), incidindo, na espécie, a norma que o **parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000** veio somente explicitar, no sentido de que “**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.**”

Em complemento, é cediço que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, nos termos da Emenda Constitucional 53/2006, consoante nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com a alteração da ordem constitucional, fora editada a Lei 11.494/2007, regulando o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, *in verbis*:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

(...)

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

(...)

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, **em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.**

(...)

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

(...)

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da



União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal. (grifo acrescido).

Percebe-se que, na mesma toada que o FUNDEF, é vedada a utilização de recursos do FUNDEB na realização de despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica de qualidade, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa e ensejar intervenção nos Municípios.

Feitas essas considerações, fica claro que o constituinte optou por reservar recursos para serem aplicados com exclusividade no desenvolvimento e valorização do ensino básico, em consonância com o destaque que foi dado ao direito à educação na Constituição. Aliás, está aí o sentido do regime de colaboração entre os entes federativos nessa importante área social. Eis o texto constitucional:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, **de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

Com efeito, a partir da interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais a respeito do FUNDEF, evidencia-se que a finalidade de suas verbas serviam exclusivamente à promoção de um sistema educacional básico e fundamental de qualidade, a fim de diminuir a desigualdade social existente no país e atender, assim, a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III, da Constituição Federal).

Nesse viés, **é, no mínimo, incongruente que a verba que seria destinada a esse fundo, repassada neste momento ao Município de Cravolândia/BA, através do precatório registrado sob o nº 82/2013, sirva a outro propósito que não a melhoria da rede e da qualidade do ensino.** Com efeito, o crédito público não está sujeito à disponibilidade pelo município para que possa dar a ele livre destinação. Sua aplicação, em que pese não vir diretamente do fundo, deve guardar vinculação com o direito à educação, tal qual relação de causa e efeito.

Facultar que recursos relacionados ao extinto FUNDEF sejam destinados ao custeio de quaisquer despesas, quanto mais financiamento de campanha eleitoral, mostra-se absolutamente contraproducente. É deveras contraditório pleitear que a União repasse os valores seguindo a metodologia correta do FUNDEF e, em logrando êxito na ação, desejar gastar como se um cheque em branco lhe tivesse sido apresentado. Não se pode admitir ter sido este o intento dos julgadores que reconheceram o equívoco da União e determinaram o pagamento ao município.

Nesse passo, **a jurisprudência tem se orientando no sentido de que “em se tratando de diferenças alusivas ao FUNDEF, justifica-se a sua vinculação, quando pagas, a finalidades relacionadas à área a que se destina, qual seja, à educação. Isto não significa, contudo, que as verbas serão incorporadas ao FUNDEB, o que, por certo, seria prejudicial ao Município, que não receberia a complementação de que trata o artigo 4º da Lei nº 11.941/2007”.** Nesse sentido, transcrevo as ementas dos seguintes julgados:



PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. REPASSES EFETUADOS A MENOR. VMMA. EMBARGOS À EXECUÇÃO. LIQUIDAÇÃO. VINCULAÇÃO DO PRECATÓRIO À EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE. (...) 4. **Em se tratando de diferenças alusivas ao FUNDEF, justifica-se a sua vinculação, quando pagas, a finalidades relacionadas à área a que se destina, qual seja, à educação.** 5. Incumbe à UNIÃO apenas proceder ao pagamento dos valores devidos e reconhecidos no título judicial exequendo, restando a possibilidade de, em ação autônoma, ou através do Ministério Público, promover a fiscalização/investigação de possível desvio de finalidade de verba pública da educação, com a responsabilização daqueles que firmaram o contrato em detrimento do Erário (TRF-5ª R., 2ª T., AG 126413/PE, rel. Des. Federal Rubens de Mendonça Canuto (Convocado), DJ 13/09/12, p. 465). (...) 9. Apelações parcialmente providas. (TRF-5, Apelação Cível nº 00045841220134058300, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Walter Nunes da Silva Júnior, j. 28/01/2016, DJE de 17/02/2016).

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL. VMAA. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF. EXIGIBILIDADE DO TÍTULO. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DANO. CONTADORIA. EXCESSO AFASTADO. VINCULAÇÃO À EDUCAÇÃO E NÃO AO FUNDEB JÁ DETERMINADA EM SENTENÇA. (...) 3. A ação ordinária objetivava a complementação dos valores do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, portanto o crédito judicial equivale a uma indenização à Prefeitura para a recomposição desses recursos devidos. **4. O pagamento do precatório não pode ser vinculado a uma conta específica, no caso, ao FUNDEB, mas tão somente utilizado e administrado pela Edilidade para a finalidade da educação conforme a necessidade da Municipalidade,** tal como determinado na sentença. 5. Possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais. 6. Ainda que parcialmente procedentes os embargos do devedor, a exequente decaiu da parte mínima do pedido, levando em consideração que a embargante arguiu, a princípio, a inexecutibilidade/inexigibilidade do título executivo judicial, não só o excesso de execução. Inversão do ônus da sucumbência, nos termos do art. 21, parágrafo único, do CPC. 7. Apelação do Município de Ibimirim - PE parcialmente provida e apelação da União Federal não provida. (TRF-5, Apelação Cível nº 00004438020144058310, 1ª Turma, Rel. Des. Federal Manoel Erhardt, j. 20/08/2015, DJE de 27/08/2015).



Por fim, cumpre salientar que, no Parecer nº 309-15, ao responder a consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cipó, protocolada sob o nº 15846/15, a Diretoria de Assistência aos Municípios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia firmou entendimento de que (vide documentação anexa):

a) a verba somente pode ser aplicada nas finalidades previstas no art. 2º da Lei 9424/96, ou seja, nas finalidades da manutenção e desenvolvimento da educação;

b) por outro lado, não se aplica, para essa verba, a obrigatoriedade de gastos mínimos de 60% com pessoal.

Constou da conclusão do parecer do TCM aludido:

“Isto posto, concluímos no sentido de que **poderá a Prefeitura Municipal de Cipó utilizar-se dos recursos da Ação Ordinária, proposta contra a União, correspondente as diferenças do FUNDEF, referentes aos exercícios de 1998 a 2006, em ações e serviços previstos no art. 70 da Lei nº 9.394/96**” (fl. do IC nº 1.14.002.000028/2016-51).

Fica claro, portanto, que o TCM-BA já se posicionou na mesma direção ora propugnada pelo MPF e que entendeu que as diferenças de FUNDEF obtidas judicialmente pelos municípios que demandaram em juízo contra a União devem ser aplicadas unicamente na educação.

4.3 – DA PROIBIÇÃO DA DESTINAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO A DETERMINADAS ÁREAS SEM RELEVO CONSTITUCIONAL E SEM BENEFÍCIO DIRETO À POPULAÇÃO

Por outro lado, como forma de amparar eventual pedido subsidiário na presente demanda, caso se entenda que o crédito público do Município de Cravolândia/BA, originário da ação ordinária nº 2003.33.00.031270-4, possa custear as diversas despesas de responsabilidade do mencionado ente federativo, há de se garantir que os dispêndios sejam realizados nas áreas sociais com relevo constitucional e em benefício direto à população (art. 6º da CF).

Isso porque, originariamente, a importância da complementação do FUNDEF, teria como objetivo implementar projetos, ações ou programas considerados como de manutenção e desenvolvimento da educação fundamental, parte integrante do direito social à educação. O art. 70 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabelece o rol de despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino⁷.

7 LDB, Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.



Nesse viés, por um prisma teleológico, a educação é uma das áreas sociais de maior relevo. Tanto é assim que o legislador constituinte estabeleceu a obrigatoriedade dos entes federativos de aplicar determinada porcentagem da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. No caso dos municípios, como é o caso de Cravolândia, a porcentagem é de 25%, conforme dispõe o art. 212 da Constituição Federal⁸.

Essa diretriz está de acordo com os novos valores enraizados pela Constituição Federal de 1998, intitulada "cidadã". Com efeito, dado o dirigismo do texto constitucional, bem como a prevalência de políticas voltadas à construção de um Estado Social de Direito, é dever do Poder Público implementar políticas públicas que garantam a vivência com o mínimo de dignidade.

A própria Constituição Federal se encarregou de enumerar os ditos direitos sociais, ainda que no rol meramente exemplificativo, em seu artigo 6º. Ressaltando-se que, no que concerne à implementação de políticas públicas constitucionais, hodiernamente se impõe o princípio da discricionariedade mínima da Administração, vinculando-se o legislador ao texto constitucional.

Nesse contexto, é de se evidenciar que o crédito público originário da ação ordinária nº 2003.33.00.031270-4 naturalmente deveria servir para implementar essas políticas públicas.

Não se pode deixar de lado a vontade do legislador constituinte ao destacar o regime de colaboração entre os entes federativos na área da educação e nas demais áreas, vale dizer, o sentido do repasse do crédito da União ao Município é justamente possibilitar que esse ente federativo de menor poder arrecadatório consiga exercer os seus misteres constitucionais.

Desse modo, é de se reconhecer que o Município de Cravolândia/BA tem o dever de elaborar políticas públicas aptas à concretização dos direitos fundamentais e à implementação dos objetivos constitucionais, pois sua existência é uma demanda constitucional, mormente quando se trata de direitos tais como: a vida, a educação, saúde, moradia, dentre outros.

E nesse aspecto não há possibilidade de se exercer qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência. Haverá a possibilidade de exercer tal juízo na identificação de quais, dentre as políticas eficazes, são as mais adequadas no momento.

Saliente-se que o Município de Cravolândia/BA conta com cerca de 5.041 (cinco mil e quarenta e um) habitantes, conforme censo 2010, tendo o IBGE estimado a sua população em 2015 para 5.560 (cinco mil quinhentos e sessenta) habitantes⁹, ocupando a 4167ª posição do Ranking Nacional de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰. A realidade demonstra que a referida municipalidade é dependente dos recursos públicos federais para o oferecimento regular de serviços públicos, tais como saúde, educação, saneamento básico.

Desse modo, esse crédito público oriundo da ação ordinária nº 2003.33.00.031270-4, já pago ao Município de Cravolândia, seria a forma de ao menos viabilizar, a todos, a melhoria do acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente

8 Constituição Federal, art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

9 <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=290950>

10 <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx>



recusada pelo Estado, consoante a tão bem examinada questão levantada pelo Ministro Celso de Mello, na decisão consignada nos autos da ADPF 45 MC/DF.

Assim, os recursos, que serviriam à complementação do FUNDEF, caso não sejam reputados como de finalidade exclusiva à educação (tal como orientado pelo TCM-BA e TEC-AL), sirvam, pelo menos, ao custeio de áreas sociais com relevo constitucional e em benefício direto da população, em compatibilidade com o que prevê o art. 30, da Constituição Federal, excluindo-se, como não se poderia deixar de mencionar, despesa com: a) publicidade e propaganda; b) repasses à Câmara de Vereadores; c) eventos; d) pessoal que não faça parte da educação, incluindo previdência; e e) honorários advocatícios contratuais.

5 – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A competência da Justiça Federal vem disciplinada no art. 109 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o seguinte:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Nesse viés, verifica-se que, em matéria não penal, a competência da justiça federal firma-se, nos termos do art. 109, I da Constituição Federal, sempre que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figurem na relação processual como autoras, rés, assistentes ou oponentes.

Dessa forma, a competência da Justiça Federal, em tais casos, é *ratione personae*, ou seja, define-se pela legitimidade e interesse processual de uma das pessoas jurídicas mencionadas no art. 109, I da Carta Magna.

Nesse contexto, presente a legitimidade do Ministério Público Federal, consoante demonstrado adiante, a sua atuação, enquanto instituição da União, implica na competência da Justiça Federal. Este é o entendimento consolidado pela **jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**, conforme se observa do precedente abaixo colacionado:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA. REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA. CRITÉRIOS. 1. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho”. Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal. (...) 3. Não se confunde competência com legitimidade das partes. A questão



competencial é logicamente antecedente e, eventualmente, prejudicial à da legitimidade. Fixada a competência, cumpre ao juiz apreciar a legitimação ativa do Ministério Público Federal para promover a demanda, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos. 4. À luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente o princípio federativo, é atribuição do Ministério Público da União promover as ações civis públicas de interesse federal e ao Ministério Público Estadual as demais. Considera-se que há interesse federal nas ações civis públicas que (a) envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral); b) devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais); (c) sejam da competência federal em razão da matéria — as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, XI); (d) sejam da competência federal em razão da pessoa — as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou em que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I); e (e) as demais causas que envolvam interesses federais em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos que se visa tutelar. (...) 6. No caso dos autos, a causa é da competência da Justiça Federal, porque nela figura como autor o Ministério Público Federal, órgão da União, que está legitimado a promovê-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais (...). 7. Recurso especial provido” (STJ, RESP nº 440002/SE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, j. 18/11/2004, DJ 06/12/2004, p. 195).

Portanto, o fato do Ministério Público Federal, órgão da União, figurar no polo ativo, já basta para fixa a competência da Justiça Federal. De mais a mais, considerando que **a presente ação cuida de recursos repassados pela União ao Município de Cravolândia/BA**, fica evidente o interesse federal na questão.

Ressalte-se: decerto não é qualquer pretensão de tutelar a educação que atrai a legitimidade do MPF e a conseqüente competência da Justiça Federal; se se verificar, por exemplo, que a educação ofertada na rede municipal de ensino é de má qualidade, não atende a toda a demanda de alunos ou é prestada em local inapropriado, em princípio caberá ao Ministério Público Estadual adotar as providências cabíveis.

No presente caso, todavia, se **está discutindo o emprego de recursos repassados ao município** – por meio de precatório – **pela União em decorrência de diferenças do FUNDEF**. Cristalina, desse modo, a legitimidade do Ministério Público Federal e a competência da Justiça Federal.

6 – DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público Federal busca com a presente ação civil pública a **proteção do direito difuso e coletivo à educação de qualidade**, objetivando a obediência às normas



Constitucionais e à legislação infraconstitucional, não olvidando da defesa da ordem jurídica, da legalidade e do patrimônio público.

Assim sendo, é inconteste a legitimidade do MPF para a propositura da presente ação, uma vez que se acha expressamente definida nos arts. 127 e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o art. 127 da Constituição estabelece a atribuição do Ministério Público para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que pode fazer por intermédio da ação civil pública, na forma do art. 129 da CF/88 e do art. 1º, IV, da Lei 7.347/1985.

Dentre as várias funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela CF/88, está "a promoção de inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

Em complemento à Constituição, foi editada a Lei Complementar 7519/93, que, tratando do Ministério Público da União, reafirmou as suas funções de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais (que engloba os chamados direitos difusos e coletivos) e individuais indisponíveis (art. 1º). Para tanto, conferiu-lhe o poder de empregar instrumentos capazes de bem proporcionar o desempenho de seus misteres, dentre os quais o inquérito civil e ação civil pública, conforme verificamos no art. 6º, in verbis:

Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

(...)

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor (...) (destacamos)

Observa-se que a legislação pátria, ao tempo em que atribui ao Ministério Público o dever-poder de proteger os direitos e interesses difusos e coletivos da sociedade, proporciona aos seus integrantes o acesso ao mecanismo processual adequado para tal fim, é dizer, a ação civil pública.

A ação está prevista na Lei 7.347/1985 (principal lei de regência), com expressa previsão da legitimidade do Ministério Público para sua promoção no art. 5º, *caput*, e destinada, conforme o art. 1º, a tutelar o interesse difuso ou coletivo, entre os quais se inclui o direito à educação básica de qualidade, conforme art. 6º da Constituição Federal.

Assim, considerando que os direitos e interesses que se pretendem proteger por meio desta ação são de natureza coletiva (em sentido amplo), é manifesto seu cabimento e a legitimidade do MPF para sua promoção.

Visando corroborar tais assertivas, colacionamos julgados do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COBRANÇA ANTECIPADA E REAJUSTE DAS MENSALIDADES ESCOLARES. LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM"



DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. As Turmas que compõem a 2ª Seção deste Tribunal são competentes para decidir questões relativas a reajustes de mensalidades escolares por estabelecimentos de ensino particulares. Precedentes da Corte Especial. **2. O Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ação civil pública para impedir a cobrança antecipada e a utilização de índice ilegal no reajuste das mensalidades escolares, havendo, nessa hipótese, interesse coletivo definido no art. 81, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor.** 3. A atuação do Ministério Público justifica-se, ainda, por se tratar de direito à educação, definido pela própria Constituição Federal como direito social. 4. Recurso especial conhecido e provido. (STJ, REsp 138583/SC, 3ª Turma, Rel. Min. CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, j. 06/08/1998, DJ 13/10/1998).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO. 1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127). 2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III). 3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. 3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal. **5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade ad causam, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema**



delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação. (STF, RE 163231/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. 26/02/1997, DJ 29/06/2001).

Dado a presença de interesses coletivos, inexistente dúvida de que o Ministério Público Federal tem legitimidade ativa *ad causam* para intentar a presente ação. Portanto, tendo em vista a natureza supraindividual do direito violado, a ação civil pública se constitui em instrumento adequado para a tutela dos interesses da coletividade ora atingida, estando este órgão ministerial legitimado para atuar no presente feito.

7 – DO PEDIDO DE LIMINAR EM SEDE DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) trata da tutela provisória, dividindo-a em tutela de urgência e tutela de evidência (art. 294).

Comentando o art. 294 do novel CPC, Teresa Arruda Alvim Wambier ensina:

Este dispositivo inaugura o regime jurídico da tutela provisória no NCPC, esclarecendo desde logo no *caput* que o gênero (tutela provisória) pode fundamentar-se em urgência e evidência. Ambas, conquanto provisórias – ou seja, ainda sujeita a modificação após o aprofundamento da cognição – não se confundem.

A tutela de urgência está precipuamente voltada a afastar o *periculum in mora*, serve, portanto, para evitar um prejuízo grave ou irreparável enquanto dura o processo (agravamento do dano ou a frustração integral da provável decisão favorável), ao passo que a tutela de evidência baseia-se exclusivamente no alto grau de probabilidade do direito invocado, concedendo, desde já, aquilo que muito provavelmente virá ao final.

(WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; et. al. Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015. p. 487)

Por sua vez, o art. 300, *caput*, do CPC estabelece os requisitos da tutela de urgência:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso em exame, a probabilidade de direito consubstancia-se no **imperativo haver a vinculação da totalidade dos créditos oriundos de demanda judicial nº 2003.33.00.031270-4 aos serviços e ações de manutenção e desenvolvimento da área da educação**, conforme preconiza a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional. Tem-se que o direito a amparar o pedido já ficou demonstrado à saciedade, com os dispositivos legais, doutrina e jurisprudência antes colacionados.

De outra banda, o *periculum in mora* justifica-se pelo fato de que o crédito público, representado pelo precatório oriundo da Ação Ordinária nº 2003.33.00.031270-4 já foi liberado e depositado em favor do município (fls. 465-467 e 488-492), sendo certo que o



Município de Cravolândia/BA já deixou claro que não vai utilizar tais recursos unicamente na educação, consoante delineado linhas atrás.

Dessa forma, o perigo da demora é patente.

A demora no provimento jurisdicional poderá acarretar a ineficácia do provimento final, dada a possibilidade de dissipação do crédito, com o risco de não reaver os valores de forma total.

Outrossim, o art. 12 da Lei 7.347/1985 aduz que “poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”. Para tanto, devem estar presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

Acrescente-se ainda que, conforme determina o art. 84 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), aplicável a todas as ações civis públicas por força do art. 21 da Lei 7.347/1985, “na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”.

Ademais, **não há que se falar em perigo de irreversibilidade caso seja concedida a medida de urgência pleiteada, uma vez que, em sendo julgada improcedente a presente demanda, os recursos estarão garantidos e poderão ser utilizados posteriormente.** Insista-se, por outro lado, que **o contrário não é verdadeiro, visto que não se ter qualquer garantia do destino a ser dado a tais recursos a partir do momento em estiver disponível ao referido município.**

Côncio do papel que compete ao Poder Judiciário na tutela dos recursos públicos voltados à educação, em 28 de abril último, **o juízo da Vara Única da Subseção Judiciária de Campo Formoso/BA deferiu a liminar na tutela de urgência, ordenando a indisponibilidade dos valores depositados a título de pagamento do precatório aludido, em razão de o Prefeito de Jacobina, contrariando a orientação do MPF e do TCM-BA, ter afirmado que gastaria os recursos do precatório referente às diferenças do FUNDEF de maneira livre, e não apenas na educação, como determina a legislação (vide decisão anexa).**

Assim sendo, uma vez presentes os requisitos preceituados no art. 12 da Lei 7.347/1985, requer-se a **concessão da tutela de urgência, determinando a indisponibilidade dos valores atualmente custodiados pelo Município de Cravolândia referente à operação realizada pela Caixa Econômica Federal no valor de R\$3.595,888,93 (fls. 490-491), oriundo da conta judicial 2301.005.30302862-1, concernente ao processo judicial 2003.33.00.031270-4, sob pena de multa diária ao gestor no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).**

8 – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS FINAIS.

Em face do exposto, o Ministério Público Federal requer:

a) seja autuado como Apenso/Anexo o(s) volume(s) do procedimento Preparatório 1.14.008.000095/2016-16, que acompanham esta inicial;

b) a concessão liminar **de tutela provisória de urgência**, nos moldes pleiteados;



CPC;

c) a designação de audiência de conciliação, conforme previsto no art. 334 do

ação;

d) a citação do Município de Cravolândia/BA para, querendo, contestar a presente

e) a procedência da demanda para:

e.1) impor ao Município de Cravolândia/BA a obrigação de aplicar integralmente o crédito público oriundo da Ação Ordinária nº 2003.33.00.031270-4 na manutenção e desenvolvimento da educação, com a criação de uma conta específica para fins de movimentação financeira dos valores, sem prejuízo da aplicação do mínimo constitucional nessa área social e da complementação realizada pela União atualmente para fins do FUNDEB, cominando multa pessoal ao gestor que dê causa a eventual descumprimento; subsidiariamente, impor ao Município de Cravolândia/BA a obrigação de não aplicar o crédito público oriundo da ação ordinária nº 2003.33.00.031270-4 em gastos com publicidade e propaganda, eventos, repasses à Câmara de Vereadores, pessoal que não faça parte da área de educação, incluindo previdência e honorários advocatícios contratados, garantindo-se o emprego em áreas sociais com relevo constitucional e em benefício direto à população (art. 6º da CF), cominando multa pessoal ao gestor que dê causa a eventual descumprimento (Art. 77, IV, do Novo CPC)¹¹;

f) a condenação do demandado nos ônus da sucumbência.

Protesta, ademais, pela produção de todas as provas admissíveis em direito, tais como apresentação de documentos, oitiva de testemunhas e realização de perícias e inspeções judiciais, caso estas se façam necessárias.

Requer ainda a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no art.18 da Lei 7.347/1985.

Dá-se à causa o valor de R\$3.595,888,93 (três milhões, quinhentos e noventa e cinco mil oitocentos e oitenta e oito reais e noventa e três centavos).

Jequié/BA, 6 de julho de 2016.

FLÁVIO PEREIRA DA COSTA MATIAS
PROCURADOR DA REPÚBLICA

11 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REVISÃO DE PENSÃO. DEFERIMENTO DE LIMINAR. MULTA DIÁRIA DIRECIONADA À AUTORIDADE IMPETRADA. POSSIBILIDADE. 1. A questão nos autos indaga saber se pode a multa cominatória ser direcionada ao agente público que figura como impetrado na ação mandamental. 2. Segundo o Tribunal de origem, "a imposição da multa pessoal cominada ao Presidente do RIOPREVIDENCIA, vez que em consonância com o parágrafo único do art. 14 do CPC, [...] tem por finalidade reprimir embaraços a efetivação do provimento judicial". **3. A cominação de astreintes pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais.** (Precedente: REsp 1111562/RN, da relatoria do Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, publicado em 18/09/2009). 4. Agravo regimental não provido. ..EMEN: (AGARESP 201400259520, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:09/06/2014