



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 82215/2016 - ASJTC/SAJ/PGR

Suspensão de Liminar 977

Relator: Ministro **Presidente**
Requerente: Município de Fortaleza
Requerido: Tribunal Regional Federal da 5ª Região
Interessados: Sindicato dos Servidores Públicos Lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará e nas Secretarias ou Departamentos de Educação e/ou Cultura dos Municípios do Ceará – APEOC
União

SUSPENSÃO DE LIMINAR. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS EM AÇÃO CAUTELAR MOVIDA POR PROFESSORES MUNICIPAIS. PRETENSÃO DE OBTENÇÃO DE PARCELA DE VALORES LIBERADOS AO MUNICÍPIO VIA PRECATÓRIO. COMPLEMENTAÇÕES DO FUNDEF DEVIDAS PELA UNIÃO. REGIME DE PRECATÓRIOS. VIOLAÇÃO. POTENCIAL LESIVO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DEFERIMENTO.

1. Tem competência o Supremo Tribunal Federal para a apreciação de pedido de suspensão de liminar em que o núcleo de direito material debatido apoia-se em fundamento constitucional, gravitando em torno da interpretação e aplicação do disposto no art. 60 do ADCT, com a redação introduzida pela EC 14/1996.
2. Ressalvadas situações excepcionais, não se admite o bloqueio de verbas depositadas em conta bancária de ente público, medida que viola o regime constitucional de precatórios e promove lesão à ordem pública, em sua vertente jurídico-constitucional.
3. Mostra-se potencialmente lesiva à economia pública a decisão que, por conter ordem de bloqueio de expressiva importância de recursos públicos, e incidir sobre a totalidade das verbas depositadas em contas de titularidade do município no momento de

sua efetivação, gera risco de prejuízo ao atendimento dos municípios em suas demandas essenciais.

4. Parecer pelo deferimento do pedido de suspensão.

Trata-se de pedido de suspensão de liminar ajuizado em face de decisão proferida por Desembargador da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que, antecipando a tutela recursal requerida no Agravo de Instrumento nº 0800379-67.2016.4.05.0000, ordenou o bloqueio de 60% (sessenta por cento) dos recursos liberados em favor do Município de Fortaleza nos autos da Execução de Sentença nº 0802184-10.2013.4.05.8100.

Na ação ordinária que deu origem à referida execução, reconheceu-se, em decisão transitada em julgado, que a União repassou ao Município de Fortaleza, nos anos de 2005 e 2006, valores inferiores aos definidos em lei a título de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), condenando-se o ente central ao pagamento das diferenças devidas ao município.

Determinada a expedição de precatório em favor do Município de Fortaleza, no valor de R\$ 361.905.575,31 (trezentos e sessenta e um milhões, novecentos e cinco mil, quinhentos e setenta e cinco reais e trinta e um centavos), o Sindicato dos Servidores Públicos Lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará e nas Secretarias ou Departamentos de Educação

e/ou Cultura dos Municípios do Ceará – Apeoc ajuizou ação cautelar preparatória, na qual requereu, liminarmente, o bloqueio de utilização dos recursos liberados ao município.

Sustentou o sindicato autor que a verba em questão, por referir-se a complementações do Fundef, somente poderia ser destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, reservando-se, ao menos, 60% do valor para o pagamento de professores em efetivo exercício no magistério à época dos fatos, nos termos do disposto no art. 60, § 5º, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996.

Indeferido o pleito liminar pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, foi interposto agravo de instrumento ao TRF da 5ª Região, tendo o Desembargador Relator acolhido o pleito de antecipação da tutela recursal, para determinar o bloqueio de 60% do montante creditado em favor do Município de Fortaleza, até o julgamento final da demanda.

Com o fito de dar cumprimento a essa decisão, o Juízo de origem determinou o sequestro, via Bacenjud, do valor de R\$ 205.847.480,58 (duzentos e cinco milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e oitenta reais e cinquenta e oito centavos), alcançando-se, com a efetivação da ordem, o bloqueio da quantia de 182.149.076,69 (cento e oitenta e dois milhões, cento e quarenta e nove mil, setenta e seis reais e sessenta e nove centavos) em contas de titularidade do município.

Seguiu-se, então, a propositura da presente medida de contracautela, inicialmente endereçada ao Superior Tribunal de Justiça (SLS 2130), que, contudo, declinou de sua competência em favor do Supremo Tribunal Federal, sob o argumento da natureza constitucional da matéria debatida.

Alega o município requerente que a decisão objurgada causa grave lesão à ordem pública, em sua modalidade jurídico-administrativa, e à economia pública, pois “está comprometendo diretamente a capacidade de a Administração Municipal honrar com suas obrigações nas mais diversas áreas”.

Afirma que o bloqueio realizado via Bacenjud alcançou a totalidade do saldo financeiro existente nas contas municipais, incidindo, inclusive, sobre recursos vinculados a áreas primordiais, como saúde e educação, disto decorrendo risco à continuidade da prestação de serviços públicos essenciais à população.

Aduz, ainda, questões relacionadas ao feito originário, apontando irregularidade na instrução do agravo de instrumento; a ilegitimidade do Sindicato Apeoc para representar os professores da rede pública municipal de ensino de Fortaleza; violação à coisa julgada formada no processo nº 0000588-29.2010.4.05.8100, que deu origem à Execução de Sentença nº 0802184-10.2013.4.05.8100; falta de interesse de agir do demandante; e ausência dos requisitos autorizadores da medida cautelar concedida.

Requer, assim, seja sustada a eficácia da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0800379-67.2016.4.05.0000, a fim de que haja a imediata liberação dos valores bloqueados.

Determinada a oitiva dos interessados, manifestou-se nos autos o Sindicato Apeoc, pugnando pelo indeferimento do pedido de suspensão. Sustentou inexistir prejuízo à manutenção de serviços públicos a cargo do município, argumentando que os valores objeto da ordem judicial de bloqueio consistem em receita extra, não incluída no orçamento municipal. Disse haver, na hipótese, utilização indevida do incidente suspensivo, como sucedâneo recursal.

Vieram os autos, em seguida, com vista à Procuradoria-Geral da República.

Preliminarmente, é de reconhecer-se a competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal para examinar a postulação ora deduzida, tendo em vista que a controvérsia originária é de índole constitucional, gravitando em torno da interpretação e aplicação do disposto no art. 60 do ADCT, com a redação introduzida pela EC 14/1996.

De ressaltar-se, todavia, que, em relação às diversas questões processuais suscitadas pelo requerente, que, no seu entender, justificariam a rejeição da medida cautelar requerida na origem, o pedido não deve ser conhecido pelo Supremo Tribunal Federal, porquanto envolve a análise de matéria a ser deduzida na via re-

cursal adequada, sendo incabível sua apreciação na estreita via do incidente suspensivo.

Sabe-se que o deferimento dos pedidos de contracautela tem caráter excepcional, sendo imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, segurança, saúde e economia públicas, não cabendo nesta sede, em princípio, a análise do mérito.

Essa Suprema Corte, entretanto, fixou orientação no sentido de ser possível um juízo mínimo acerca da matéria de fundo analisada na origem, para concluir-se pela viabilidade ou inviabilidade da suspensão da decisão concessiva.

Na hipótese, dado o contexto em que proferida a ordem de bloqueio de recursos públicos ora vergastada, razão assiste ao requerente.

Busca-se, na demanda originária, tutela jurisdicional acautelatória para resguardar o resultado útil de ação em que se pretende ver reconhecido o direito dos professores da rede municipal de ensino fundamental de Fortaleza/CE à percepção de 60% (sessenta por cento) dos valores objeto de precatório expedido em favor do município, extraído de ação na qual se condenou a União ao pagamento de diferenças devidas a título de complementação do Fundef.

Sem que se promova incursão no tema de fundo, referente à vinculação dos valores do citado precatório à educação fundamental e valorização do magistério, é possível vislumbrar-se, no caso,

possível desatenção ao art. 100 da Constituição Federal, na ordem judicial que determinou o sequestro de verbas públicas para garantir a satisfação de futura e determinada demanda, a ser ajuizada contra o Poder Público municipal.

O regime constitucional de precatórios, em regra, há de ser observado. Isso porque, além de ser fundamental para que não se alije dos bens públicos sua impenhorabilidade, a disciplina normativa dos pagamentos devidos pelo poder público em razão de sentenças judiciais garante isonomia entre os jurisdicionados e racionalidade na realização dos desembolsos, que, dessa forma, ocorrem de maneira planejada e previsível, em harmonia com as disposições relativas ao orçamento e à organização das finanças públicas.

A esse respeito, merecem destaque os seguintes excertos do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal na SS 2961/MA:

11. Há questões de reserva e de possibilidades materiais reais que não podem ser ignoradas. A decisão impugnada, portanto, ao ser imediatamente cumprida, pode ocasionar imensos danos à ordem pública, atingindo a execução de inúmeros outros serviços públicos, mantidos com as verbas que, eventualmente, acabariam redirecionadas ao pagamento do título judicial. As diretrizes orçamentárias mostram sua relevância nesse contexto. A execução de decisão judicial, portanto, há de ser inserida em tal regime, para que, com previsão técnica e material, o Estado possa fazer frente ao débito que lhe cabe da maneira que menor abalo cause em outros serviços públicos, que, da mesma maneira, demandam atenção e recursos públicos.

12. A previsão do art. 100 da Lei Fundamental vem nessa linha de argumentos, pois dá instrumento à uma gestão pública equacionada e racional quanto às despesas orçamentárias, proporcionando ao Poder Público o ambiente propício ao prévio arranjo fiscal e organização das políticas públicas prioritárias e viáveis.

13. Há, ainda, o aspecto da impenhorabilidade dos bens públicos, que se soma a esse regime de equacionamento da gestão pública. Ordem de bloqueio, como se vem promovendo no Estado, como evidenciam os documentos juntados aos autos, comprometem o numerário disponível ao Estado. Essa prática pode ganhar prismas irracionais, colhendo importâncias que tinham destinação previamente delimitada. O elenco de exemplos de serviços públicos que poderiam ser abalados é, da mesma maneira, imenso e preocupante.

Outrossim, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já adotou entendimento semelhante em relação à necessidade de que os atos jurisdicionais respeitem o regime de precatórios, conforme se depreende da ementa adiante transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. BLOQUEIO DE RECURSOS FINANCEIROS MUNICIPAIS. IMEDIATA TRANSFERÊNCIA PARA A CONTA CORRENTE DA AUTORA DA AÇÃO DE COBRANÇA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 100 E 160 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AO ART. 2º-B DA LEI 9.494/97. NATUREZA ALIMENTAR DA VERBA HONORÁRIA. SUBMISSÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS. 1. Lei 8.437/92, art. 4º, § 1º: configuração de grave lesão à ordem e à economia públicas. Pedido de suspensão de liminar deferido. 2. A tutela jurisdicional pretendida pela agravante, consubstanciada no recebimento dos honorários devidos pelos serviços advocatícios por ela prestados ao Município agravado, só pode ser efetivada após o trânsito em julgado da ação ordinária de cobrança ajuizada na origem. 3. **O sequestro de recursos municipais, para prover à satisfação de futura e determinada cobrança, reveste-se de conse-**

quências extremamente prejudiciais à regular execução dos serviços básicos locais. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto no caput do art. 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes. 5. Agravo regimental improvido.

(SL 158 AgR, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, *DJe* 8 nov. 2007) (grifos aditados)

É certo que esta Procuradoria-Geral da República, em determinadas situações, manifestou-se pelo indeferimento de pedidos de suspensão dos efeitos de decisões em que determinado o bloqueio de recursos depositados em contas bancárias de entes públicos. Foi o que ocorreu, por exemplo, na SL 886 – MA, em que destacado o fato de se tratar de sequestro de verbas destinadas não ao pagamento de dívidas pretéritas, mas à continuidade dos desembolsos para a manutenção de relação contratual de trato sucessivo reputada importante para a prestação do serviço de saúde.

Na demanda subjacente aos presentes autos, todavia, não se configura situação em que a tutela de direitos fundamentais, para preservação de seu núcleo essencial, prevaleça, em um juízo de ponderação, sobre as razões de interesse público que fundamentam toda a estruturação do regime de precatórios previsto na Constituição.

Buscam os professores da rede municipal de ensino de Fortaleza o reconhecimento do direito à obtenção de parcela dos valores de complementação do Fundef referente aos anos de 2005 e 2006, o que, por si só, demonstra que não se está diante de caso em que o bloqueio determinado objetiva resguardar o atendimento de necessidade premente ou inadiável.

Evidencia-se, assim, que a medida determinada pelo Desembargador Relator do agravo de instrumento, ao ferir as regras que tratam do pagamento de dívidas da Fazenda Pública que resultem de sentenças judiciais, cujo suporte textual encontra-se no art. 100 da Lei Fundamental, tem o condão de causar risco de grave lesão à ordem pública, na acepção de ordem jurídico-constitucional.

Como consequência, tal ato também importa em violação ao devido processo legal e consiste em ingerência indevida do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo, mesmo se levando em consideração que tais intervenções, em um sistema de freios e contrapesos, são admissíveis em determinadas situações, para dar concretude à Constituição e assegurar-lhe a força normativa.

Por outro lado, os documentos acostados aos autos pelo requerente evidenciam que a ordem de sequestro atingiu todo o saldo disponível em contas de titularidade do município na data de efetivação da medida, alcançando montante cuja expressividade é indiscutível, o que corrobora a assertiva de prejuízo ao atendi-

mento, pelo Poder Público, de demandas essenciais da comunidade local.

Desse modo, o bloqueio determinado em instância ordinária também tem potencial de lesão à economia pública.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo deferimento do pedido de suspensão.

Brasília (DF), 19 de abril de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

KCOS