



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE LIMOEIRO DO NORTE - 15ª VARA

PROCESSO Nº: **0800224-45.2015.4.05.8101 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA**
AUTOR: **SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PUBLICOS DO MUNICIPIO DE ARACATI (e outros)**
ADVOGADO: **FRANCISCO IGLEUVAN DA SILVA**
REU: **MUNICIPIO DE ARACATI - PREFEITURA MUNICIPAL**
ADVOGADO: **JOSÉ DE LIMA FILHO**
15ª VARA FEDERAL - JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO

SENTENÇA

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SINDICATO. AUSÊNCIA DE REGISTRO. ILEGITIMIDADE ATIVA. PROSSEGUIMENTO PELOS LITISCONSORTES. RECURSOS DESTINADOS AO FUNDEF. VINCULAÇÃO À MANUTENÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL. RISCO DE ESGOTAMENTO DO OBJETO DO PEDIDO DE CONDICIONAMENTO DA LIBERAÇÃO DOS VALORES À ESPECIFICAÇÃO DA DESTINAÇÃO. MANUTENÇÃO DO BLOQUEIO JUDICIAL ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO.

1. O inciso I e II, do art. 8º, da CRFB/88, apontam a adoção, pelo legislador constituinte, do princípio da auto-organização limitada pela unicidade sindical, ao deixar claro que não pode haver mais de um sindicato representando a mesma classe de uma mesma base territorial, enquanto esta não pode ser inferior à área de um Município. Fico definido também que não poderá ser exigida autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente. A par disto, o Supremo Tribunal Federal publicou, em 24/9/2003, o Enunciado nº 677 de sua Súmula. O SIND-ARACATI tem diligenciado no sentido de obter o registro sindical. Impetrou mandado de segurança, no qual foi concedida a segurança em primeira instância, para determinar a conclusão da análise administrativa no prazo de 30 dias. A sentença foi confirmada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região e, aparentemente, ocorreu então o trânsito em julgado, ante a negativa de seguimento do recurso de revista e de recurso extraordinário. Não obstante, não há como perder de vista que a ordem judicial oriunda do mandado de segurança volta-se tão somente contra a mora administrativa. Portanto, não supre a falta do ato administrativo. Deste modo, o fato é que o SIND-ARACATI não possui registro sindical, enquanto a CRFB/88 faz inequívoca exigência deste requisito para o exercício da representação. O registro cartorário, o sindicato adquire sua personalidade jurídica (CC/2002, art. 45), mas a investidura nas prerrogativas de representação da categoria depende do registro sindical. Partindo das premissas expostas, conluo pela ilegitimidade ativa do SIND-ARACATI. Não obstante, tal circunstância não deve implicar em extinção do processo sem resolução do mérito, haja vista o ingresso no polo ativo do Ministério Público Federal e da União. Assim, a ação coletiva prossegue com seus litisconsortes, como autoriza o art. 5º, § 3º, da LACP, aplicável por analogia.

2. Em que pese o Município de Aracati não tenha contestado o mérito da presente demanda,

manifestou-se inequivocamente em contrariedade ao demandado. quando da interposição do recurso de agravo de instrumento. Ademais, a propositura de ações declaratórias tem respaldo no art. 4º do CPC/73 e no art. 19 do CPC/2015. Portanto, permanece hígido o interesse de agir dos demandantes.

3. A leitura do art. 60 do ADCT não deixa dúvidas de que as verbas destinadas ao FUNDEF (atual FUNDEB) possuem vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, enquanto 60% (sessenta por cento) destes valores devem ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Em que pese o entendimento do E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a vinculação da receita destinada ao FUNDEF não perde sua vinculação à promoção da educação fundamental, uma vez que o pagamento por intermédio de precatório trata-se de questão circunstancial, não afetando a natureza ou destinação da verba. Já a Lei nº 9.424/96 não incumbe ao Município a complementação do VMNA em caso de pagamento a menor da União. Os precedentes pela natureza indenizatória das quantias pagas judicialmente pela União em complementação do VMNA, na verdade, buscaram assegurar o repasse integral das verbas do FUNDEF e o acesso à justiça pelos Municípios prejudicados. Por conseguinte, *data venia*, não identifico a possibilidade utilizar da mesma *ratio decidendi* para o sentido contrário, isto é, para permitir a destinação dos recursos para finalidade distinta da promoção da educação fundamental, como determinado por norma integrante do bloco de constitucionalidade. Por outro lado, como já explanado, não há previsão legal de custeio das diferenças do VMNA pelo Município até que a União realize o pagamento remanescente, seja de forma voluntária ou coercitiva. Ainda é aplicável ao caso o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que mantém a vinculação da finalidade específica para despesas realizadas em exercício posterior ao de ingresso.

4. Não se pode olvidar também de uma segunda vinculação das verbas em análise: uma proporção não inferior a 60% dos recursos do FUNDEF deve ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério, conforme previsão expressa no § 5º, do art. 60 do ADCT e no art. 7º da Lei nº 9.424/96.

5. Não cabe ao Poder Judiciário condicionar a liberação dos valores à prévia especificação de sua destinação pela parte demandada. Com efeito, tratando-se de ação declaratória, o exercício da prestação jurisdicional se esgota na declaração da questão jurídica posta a desate. O controle externo da aplicação dos recursos públicos, via de regra, deve ser realizado pelos órgãos com competência típica para tanto, em especial o Tribunal de Contas. A intervenção do Poder Judiciário deve ser realizada apenas na medida necessária à correção de eventuais irregularidades na execução da despesa pública. Não tem por escopo substituir a atuação dos órgãos de controle interno e externo.

6. Considerando a fragilidade das contas públicas de Municípios de pequeno porte, a liberação dos valores bloqueados antes do trânsito em julgado desta sentença implicaria em certo esgotamento do objeto do pedido de condicionamento da liberação dos valores à especificação de sua destinação pelo Município de Aracati. Destarte, tal medida também violaria os valores subjacentes ao art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.347/92, que veda a concessão de medidas que esgotem, no todo ou em parte, objeto de ações propostas contra atos do Poder Público. De fato, havendo entes públicos em ambos os polos da ação judicial, devem ser resguardados não apenas os interesses da parte demandada, como

também os dos demandantes. Em conclusão, conquanto entenda não caber o condicionamento da liberação dos valores bloqueados à especificação de sua destinação pela parte demandada, considero que o levantamento da constringência deve ocorrer apenas após o trânsito em julgado, ante a necessidade de salvaguardar o objeto deste pedido acessório.

7. Extinção parcial da ação em relação ao SIND-ARACATI. Parcial procedência.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ARACATI - SIND-ARACATI, em face do MUNICÍPIO DE ARACATI, por meio da qual pleiteia provimento jurisdicional para obter, em sede liminar, a suspensão da deliberação do processo de votação da mensagem 167/2015, que trata da aplicação dos recursos oriundos do processo nº 0021951-82.2004.4.05.8100, ou qualquer outra que possa existir, que destine os mencionados recursos para qualquer outra área que não seja a educação e o depósito judicial dos respectivos valores. Como pedido definitivo, requer que o requerido seja condenado a destinar os referidos recursos exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação.

Narra que o MUNICÍPIO DE ARACATI logrou êxito no processo nº 0021951-82.2004.4.05.8100, no qual a União foi condenada a pagar diferenças relacionadas a repasses de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), tendo em vista a ocorrência de inobservância do Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA). Relata que, em razão da condenação judicial, foi expedido o precatório nº 20148100006000574, no valor de R\$ 54.423.067,00.

Prossegue relatando que o Prefeito do MUNICÍPIO DE ARACATI/CE, no entanto, editou mensagem de lei nº 167/2015 para aplicar os valores oriundos do FUNDEF em várias áreas, e não exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, com destinação mínima de 60% para o pagamento da remuneração de profissionais do magistério, como determinar o art. 60, inciso XII do ADCT e arts. 21 a 23 da Lei nº 11.949/07.

1.2. A decisão liminar deferiu parcialmente o pedido de antecipação de tutela. Assim o fazendo, reconheceu a incompetência do juízo para apreciar o requerimento de suspensão de votação do Projeto de Lei nº 167/2015 e determinou tão somente o depósito judicial (Identificador: 4058101.1038046).

1.3. O Município de Aracati comunicou a interposição de recurso de Agravo de Instrumento contra a decisão liminar (identificador: 4058101.1054620).

1.4. A União Federal informou o interesse em integrar a lide. O FNDE respondeu em sentido contrário. O pedido de ingresso foi admitido (Identificador: 4058101.1057439 e 4058101.1072832).

1.5. O Município de Aracati informou o arquivamento do PL 167/2015 e sustentou a perda superveniente do objeto da ação. Com este fundamento, requereu o desbloqueio da quantia e a extinção do feito (Identificador: 4058101.1089231 e 4058101.1089232). O requerimento foi indeferido por meio do despacho proferido em 16/12/2015 (Identificador: 4058101.1101565).

1.6. Manifestação da União pela procedência da pretensão autoral (Identificador: 4058101.1105261).

1.7. Juntada da decisão liberando parcela do valor depositado a favor do Município, proferida no AI PJe nº 0806614-84.2015.4.05.0000 (Identificador: 4050000.3527656).

1.8. O SIND-ARACATI autor se manifestou contrário ao pedido do Município e reiterou o pleito inicial (Identificador: 4058101.1112616).

1.9. O MPF manifestou-se pela manutenção do bloqueio judicial dos valores e ratificou o pedido do autor. Afirma, ainda, que a ação deve prosseguir até que seja comprovada a efetiva utilização dos recursos em sua finalidade constitucionalmente vinculada. Neste aspecto, apontou que o Município demandado deixou de aplicar integralmente recursos já repassados pela União no desenvolvimento da educação, consoante verificação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Acresceu que, nos termos do art. 8º, da Lei Complementar nº 101/2000, "*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*". (Identificador: 4058101.1128660).

1.10. 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 - SINDICATO - APEOC peticionou, com fundamento no artigo 56 do CPC/73, pela sua habilitação no feito na condição de parte autora, ao argumento de que o SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE - SIND-ARACATI não tem legitimidade para pleitear em juízo direitos dos professores lotados na Secretaria de Educação de Aracati. Em outros termos, pretende o terceiro interveniente a exclusão do SIND-ARACATI e sua inclusão no polo ativo.

1.11. Decisão recebendo o pleito na qualidade de pedido de habilitação de litisconsorte, previsto no art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85. Na mesma oportunidade, foi determinada a intimação do SIND-ARACATI, a fim de que se pronuncie sobre o pedido de habilitação e comprove seu registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, questão controvertida pela APEOC (Identificador: 4058101.1201685).

1.12. O SIND-ARACATI se opôs à habilitação da APEOC. Quanto à alegada falta de registro sindical, afirma ter requerido, em 2013, registro no Ministério do Trabalho e Emprego. Informa que, diante do excesso de prazo para análise do pedido de inscrição, impetrou mandado de segurança contra a omissão do Secretário das Relações de Trabalho (processo nº 0001663-08.2013.5.10.0007). Afirma ter sido concedida a segurança, com determinação de conclusão do processo administrativo no prazo de 30 dias. Sustentou ainda a desnecessidade de assentimento do Poder Público para a instauração de sindicatos (Identificador: 4058101.1218965, 4058101.1275021, 4058101.1288713 e 4058101.1288771).

1.13. A UNIÃO e o MPF não se opuseram ao pedido de habilitação da APEOC.

1.14. Juntada, pelo SIND-ARACATI, de abaixo assinado, no qual professores da rede pública do Município de Aracati informam não serem representados pela APEOC.

É o que importa relatar. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Das preliminares

2.1.1. Primeiramente, importa verificar se o SIND-ARACATI possui legitimidade ativa para a propositura da presente

ação.

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), principais normas do microsistema das ações coletivas, não abordam expressamente a propositura de ação coletiva por sindicatos, embora disponham acerca da legitimidade de associações.

Já a Lei nº 12.016/2009, norma disciplinadora do mandado de segurança individual e coletivo, não se olvidou da inclusão das organizações sindicais entre os legitimados para a impetração de mandado de segurança coletivo (art. 21).

De toda forma, é certo que o art. 8º, III, da CRFB/88, dispõe que "*ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas*". Portanto, a legitimidade ativa das organizações sindicais decorre de norma constitucional expressa.

Noutro pórtico, os incisos I e II, do art. 8º, da CRFB/88, apontam a adoção, pelo legislador constituinte, do **princípio da auto-organização limitada pela unicidade sindical**, ao deixar claro que não pode haver mais de um sindicato representando a mesma classe de uma mesma base territorial, enquanto esta não pode ser inferior à área de um Município. Está definido também que não poderá ser exigida autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente.

A par disto, o Supremo Tribunal Federal publicou, em 24/9/2003, o Enunciado nº 677 de sua Súmula, com seguinte redação:

Súmula do STF, Enunciado nº 677 - Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.

Percebe-se claramente, portanto, que a finalidade do registro do sindicato no Ministério do Trabalho e Emprego é apenas uma: assegurar a observância do princípio da unicidade. A concessão do registro se trata de ato vinculado, cabendo apenas ao referido órgão impedir sobreposições de representação da mesma classe em uma mesma base territorial.

Na hipótese em apreço, o SIND-ARACATI tem por escopo representar tão somente servidores públicos do Município de Aracati; enquanto a APEOC representa categoria profissional mais restrita (abrange apenas servidores lotados em Secretarias de Educação e Cultura), mas sua base territorial é o Estado do Ceará.

Dito isto, pelo princípio da unicidade sindical, se verificada a regular constituição do SIND-ARACATI, estará excluída a representatividade da APEOC em relação aos servidores públicos do Município de Aracati.

O compulsar dos autos, em especial dos documentos de id. 4058101.1218986/4058101.1219165, deixa claro que o SIND-ARACATI tem diligenciado no sentido de obter o registro sindical. Transcorrido o prazo de 180 dias para conclusão do processo administrativo referente ao pedido de registro sindical sem manifestação do Ministério do Trabalho, impetrou mandado de segurança, no qual foi concedida a segurança em primeira instância, para determinar a conclusão da análise administrativa no prazo de 30 dias. A sentença foi confirmada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região e, aparentemente, ocorreu então o trânsito em julgado, ante a negativa de seguimento do recurso de revista e de recurso extraordinário.

Não obstante, não há como perder de vista que a ordem judicial oriunda do mandado de segurança volta-se tão somente contra a mora administrativa. Portanto, não supre a falta do administrativo. Deste modo, o fato é que o **SIND-ARACATI não possui registro sindical**, enquanto a CRFB/88 faz inequívoca exigência deste requisito para o exercício da representação.

Ressalto que, com o registro cartorário, o sindicato adquire sua personalidade jurídica (CC/2002, art. 45), mas a investidura nas prerrogativas de representação da categoria depende do registro sindical.

Neste sentido o já transcrito Enunciado nº 677, da Súmula do Supremo Tribunal Federal, entendimento em pleno vigor, conforme se verifica nos seguintes precedentes do Pretório Excelso:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SINDICATO. LEGITIMIDADE. REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. NECESSIDADE. PRECEDENTES. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A legitimidade dos sindicatos para representação de determinada categoria depende do devido registro no Ministério do Trabalho em obediência ao princípio constitucional da unicidade sindical. Precedentes: Rcl 4990, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 27/03/2009, ARE 697.852-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 21/11/2012, e AI 789.108-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 28/10/2010. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que a mesma se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão extraordinariamente recorrido assentou: "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES PÚBLICOS. QUINTOS. SINDICATO. AUSÊNCIA DE REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA." 5. Agravo regimental DESPROVIDO. (ARE 722245 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 11-09-2014 PUBLIC 12-09-2014)

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento. Ausência. Sindicato. Registro. Necessidade. Precedentes. 1. Não se admite o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. A orientação firmada nesta Corte é no sentido de ser o registro do Sindicato no Ministério do Trabalho e Emprego o ato que o legitima à representação de determinada categoria. 3. Agravo regimental não provido. (AI 820650 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/09/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 25-09-2012 PUBLIC 26-09-2012)

Na mesma toada tem seguido o E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. SINDICATO. AUSÊNCIA DE REGISTRO JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. FALTA DE CAPACIDADE POSTULATÓRIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. A jurisprudência pátria consagrou o entendimento da indispensabilidade de registro perante o MTE, para legitimar a ação do sindicato em juízo. 2. No caso, constata-se que o Sindicato apelante não possui registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, faltando-lhe, portanto, direito de ação em juízo. 3. Desse modo, não possuindo legitimidade ativa ad causam, apresenta-se correta a sentença que extingue o processo sem resolução do mérito, na forma do art. 267, VI, do CPC. 4. Apelação improvida. (AC 00033219220114058500, Desembargador Federal Marcelo Navarro, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::01/12/2014 - Página::225.)

PROCESSUAL CIVIL. SINDICATO. AUSÊNCIA DE REGISTRO PERANTE O MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o registro sindical perante o Ministério do Trabalho e Emprego é condição sine qua non para a representatividade de determinada categoria em juízo, sendo instrumento indispensável à observância da unicidade sindical, a teor do art. 8º, II, da CF/88. 2. Na espécie, verificou-se, conforme consignado na sentença, que o Sindicato apelante não possui registro perante o Ministério do Trabalho e Emprego, não lhe assistindo, pois, o direito de ação em juízo. Houve, é certo, requerimento de registro perante àquele MTE, mas que, até a presente data, não fora deferido, não sendo suficiente o mero protocolo do pedido para comprovar a habilitação, como defende o apelante, porque ainda pendente de análise e autorização. 3. Assim, não possuindo o apelante legitimidade ativa ad causam, correta se apresenta a sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, IV e VI, do CPC. 4. Mantidos os honorários advocatícios, no valor arbitrado na sentença, porque razoáveis. 5. Apelação improvida. (AC 200884000037486, Desembargadora Federal Niliane Meira Lima, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::06/10/2011 - Página::267.)

Partindo das premissas expostas, concluo pela **ilegitimidade ativa** do SIND-ARACATI. Não obstante, tal circunstância não deve implicar em extinção do processo sem resolução do mérito, haja vista o ingresso no polo ativo do Ministério Público Federal e da União. Assim, a ação coletiva prossegue com seus litisconsortes, como autoriza o art. 5º, § 3º, da LACP, aplicável por analogia.

Mantida a higidez da ação em relação aos litisconsortes, não há óbices para a habilitação da APEOC.

2.1.2. A parte demandada alega ter ocorrido perda do objeto da presente ação, em razão do arquivamento da mensagem de lei nº 167/2015.

Não obstante, em que pese o Município de Aracati não tenha contestado o mérito da presente demanda, manifestou-se inequivocamente em contrariedade ao demandado, quando da interposição do agravo de instrumento. Ademais, a propositura de ações declaratórias tem respaldo no art. 4º do CPC/73 e no art. 19 do CPC/2015.

Portanto, permanece hígido o interesse de agir dos demandantes.

Na ausência de outras preliminares, passo ao julgamento do mérito.

2.2. Do mérito

2.2.1. A fim de evitar repetições desnecessárias, colaciono, a fim de que passe a integrar a fundamentação desta sentença, trecho da decisão de id. 4058101.1038046, no qual foi abordada a questão vinculação ou não dos valores decorrentes da condenação judicial ao pagamento de diferenças devidas ao FUNDEF à promoção da manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação:

Conforme documentação constante do id. 4058101.1033711, o Prefeito Municipal de Aracati/CE encaminhou o Projeto de Lei nº 167/2015, no qual pretende obter autorização para abertura de crédito adicional especial e suplementar no orçamento geral do exercício de 2015. A mensagem do projeto esclarece que os recursos para a abertura de crédito são oriundos do processo nº 0021951-82.2004.4.05.8100, no qual a União foi condenada a pagar diferenças da complementação do VMNA.

Deste modo, o cerne da questão posta nos autos atine à vinculação ou não dos valores decorrentes da condenação judicial ao pagamento de diferenças devidas ao FUNDEF à promoção da manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação.

A este respeito dispõe o art. 60 do ADCT:

*Art. 60. Nos 10 primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à **manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental**, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15% dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada

Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de 5 anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 5º Uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) grifos acrescentados

A leitura dos preceitos acima não deixa dúvidas de que as verbas destinadas ao FUNDEF (atual FUNDEB) possuem vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, enquanto 60% (sessenta por cento) destes valores devem ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

A Lei nº 9.424/1996, vigente no período dos exercícios financeiros a que se refere o objeto da ação nº 0021951-82.2004.4.05.8100, reproduziu a vinculação constitucional dos recursos, além de ter regulamentado que o depósito deve ser realizado em contas específicas dos governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao fundo. Devem, ainda, o recursos constar de programação específica do respectivo orçamento (art. 3º, caput e § 7º).

Não obstante, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região se pacificou no sentido de que as diferenças da complementação do VMNA repassadas pela União em decorrência de condenação judicial são de natureza indenizatória, porquanto destinada à recomposição dos recursos.

Neste sentido o seguinte precedente:

EXECUÇÃO DE SENTENÇA. FUNDEF. VMAA. VINCULAÇÃO EXCLUSIVAMENTE Á EDUCAÇÃO. VALORES NÃO TRANSFERIDOS VOLUNTARIAMENTE. EQUIVALÊNCIA A UMA INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES. RETENÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS DEVIDOS. PROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. Apelações interpostas pela UNIÃO e pelo MUNICÍPIO DE ITAÍBA contra sentença que julgou parcialmente procedentes os embargos à

execução de título executivo judicial, extinguindo o feito com resolução do mérito (art. 269, I, do CPC), para determinar que a execução prossiga de acordo com a planilha apresentada pela contadoria do juízo, no valor de R\$ 19.030.705,15 (dezenove milhões, trinta mil, setecentos e cinco reais e quinze centavos). 2. As questões atinentes ao mérito da pretensão à revisão do valor dos repasses do FUNDEF e do pagamento dos atrasados encontram-se superadas, considerando que já foram tratadas no processo de conhecimento. a questão do valor mínimo por aluno já fora discutida na fase cognitiva. Segundo a sentença de procedência, a União foi condenada ao pagamento da diferença do valor mínimo anual por aluno (VMAA) relativo ao FUNDEF, nos termos do art. 6º, parágrafos 1º e 2º da Lei nº. 9.424/96, já estando pacificada a questão **3. A despeito do ponto de vista pessoal do Relator em sentido oposto, esta eg. Corte firmou compreensão de que, quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de valores dos repasses do VMAA do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização para a recomposição desses recursos. Precedentes. Retenção dos honorários advocatícios contratuais cabível.** 4. A retenção da verba honorária contratual, ademais, encontra respaldo no artigo 22, parágrafo 4º, e no artigo 23 da lei 8.906/94. 5. Não é o caso de aplicação da regra da sucumbência mínima para efeito de exclusão dos honorários advocatícios sucumbenciais, considerando-se que a diferença entre o que foi pedido na execução e o valor fixado na sentença recorrida é de quase R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). No entanto, o percentual de 5% mostra-se exagerado, à luz da regra do art. 20, parágrafo 4º, do CPC. Fixação da verba sucumbencial em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). 6. Apelação da UNIÃO improvida. Apelação do MUNICÍPIO DE ITAÍBA parcialmente provida, para permitir a retenção dos honorários advocatícios contratuais e para reduzir os honorários advocatícios sucumbenciais para R\$ 20.000,00. (AC 00004957620144058310, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::17/09/2015 - Página::172.) grifo acrescido

Em que pese o entendimento do E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, entendo que a vinculação da receita destinada ao FUNDEF não perde sua vinculação à promoção da educação fundamental, uma vez que o pagamento por intermédio de precatório trata-se de questão circunstancial, não afetando a natureza ou destinação da verba. Já a Lei nº 9.424/96 não incumbe ao Município a complementação do VMNA em caso de pagamento a menor da União.

Na verdade, uma análise pormenorizada dos precedentes da Egrégia Corte indica que a tese da natureza indenizatória das verbas em questão surgiu diante da alegação defensiva da União, no sentido de que não deveria realizar pagamento retroativo, em razão da ocorrência de fato consumado. Para o referido ente público, a aplicação dos recursos estaria vinculada ao atendimento dos alunos que serviram de base para a definição do VMNA.

Como exemplo, temos o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. FUNDEF. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO - VMAA. MÉDIA NACIONAL. JULGAMENTO PELO STJ EM RECURSO REPETITIVO. FATO CONSUMADO.

*NÃO-OCORRÊNCIA. HONORÁRIOS CONTRATUAIS. RETENÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. 1. A sentença julgou parcialmente procedentes embargos à execução fiscal. 2. Diante do trânsito em julgado da sentença que determinou o cálculo dos repasses do VMAA observando a média nacional, não há mais espaço para se discutir sobre a legitimidade ou não do pagamento das diferenças devidas com recursos do FUNDEF. 3. O colendo STJ, ao julgar o REsp 1101015/BA, sob o rito do art. 543-C do CPC, decidiu que, "para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o 'valor mínimo anual por aluno' (VMAA), de que trata o art. 6º, parágrafo 1º, da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional", e não a média mínima obtida em determinado Estado ou no Distrito Federal. **4. Não há que se falar em fato consumado como causa modificativa da obrigação, pois o ressarcimento dos valores efetivamente devidos e reconhecidos por sentença de mérito irrecorrível não depende da permanência dos mesmos alunos em sala de aula. Do contrário, qualquer demanda dessa natureza estaria fadada ao insucesso, comprometendo, a rigor e desde o início, o próprio acesso à justiça, devendo-se rememorar que a condenação ao pagamento de indenização buscou justamente recompensar o quantum que deixou de ser oportunamente transferido ao ente municipal, constituindo nova obrigação, impermeável à alegação de fato consumado.** 5. Embora as verbas do FUNDEF estejam constitucionalmente vinculadas às ações e programas voltados à educação, sabe-se que o eventual descumprimento do direito ao repasse integral e voluntário das verbas devidas e a conseqüente necessidade de utilização do Poder Judiciário por advogados particulares implica a correspondente retenção dos honorários advocatícios contratuais sobre o valor da condenação mediante o rito do precatório. Precedentes desta Corte: Precedentes das três outras Turmas desta Corte: AGTR 128971/PE, Rel. Des. Fed. Ivan Lira de Carvalho (Convocado); AGTR 127419/PE, Rel. Des. Fed. Geraldo Apoliano; AGA 126983/01/PE, Rel. Des. Fed. Edílson Nobre; AGTR 126413/PE, Rel. Des. Fed. Rubens de Mendonça Canuto (Convocado); AGTR 00015283920134050000, Rel. Des. Fed. José Maria Lucena). 6. Apelação não-provida. (AC 00010825920134058302, Desembargador Federal Marcelo Navarro, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::17/12/2013 - Página::342.) grifos acrescidos*

Como se nota, a tese da natureza indenizatória, na verdade, buscou, em um primeiro momento, assegurar o repasse integral dos valores destinados ao FUNDEF.

Precedentes do Tribunal Regional Federal da 5ª Região também apontam a natureza indenizatória destas verbas como um dos fundamentos para se permitir a retenção de honorários advocatícios contratuais, quando da expedição do precatório. Desta vez, o entendimento tem por escopo não apenas garantir o pagamento do crédito alimentar dos causídicos medida autorizada pelo art. 22, § 4º, da Lei nº 8.906/94, mas também evitar penalização do Município ora demandante, que teria de arcar com as despesas utilizando-se de recursos próprios.

Colaciono aresto neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. RETENÇÃO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS. JUNTADA DO CONTRATO. POSSIBILIDADE. I - Agravo de instrumento contra decisão que, nos autos de execução judicial, denegou pedido de destaque dos honorários contratuais, formulado em nome da sociedade de advogados contratada pelo Município agravante, determinando a retificação do precatório expedido, para que fosse retirado o destaque de honorários contratuais no valor de cinco por cento. II - É possível a retenção dos honorários contratuais nos casos em que ocorre a juntada do respectivo contrato, antes da expedição do precatório ou requisitório, nos termos do artigo 22, parágrafo 4º, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Precedente desta Segunda turma: AG/AL, Número do Processo: 08050752020144050000, Data do Julgamento: 24/02/2015, Segunda Turma, Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. III - "Efetivamente, existe disposição legal que determina que os valores do FUNDEF não podem ser utilizados para outra finalidade. Deve-se considerar as peculiaridades do caso. Se, porventura, se tratasse de verbas que, efetivamente, fossem pagas, espontaneamente, à prefeitura, ela não poderia utilizá-las com outros objetivos. Mas, como dito anteriormente, a prefeitura não obteve, espontaneamente, esses valores. Teve que contratar advogados para entrar em juízo. E, no momento da execução, já não incide essa proibição porque o que se tem são valores referentes à execução contra a Fazenda Pública, que exige dotação peculiar no orçamento, que entra no geral das execuções contra a Fazenda Pública. 8. **Não é pagar, especificamente, com o dinheiro do FUNDEF. Mas equivale a uma indenização à prefeitura por não haver obtidos os valores que lhe eram devidos. Cumpre observar, também, que entendimento em sentido contrário, implicaria em uma dificuldade grande para o próprio acesso das prefeituras ao juízo com essas pretensões. Sabe-se que a maioria das prefeituras brasileiras não dispõe de quadros de procuradores, precisando, para contratar advogados, valer-se da cláusula de sucesso.**"(AG131197/PE, Relator: Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão (Convocado), Relator p/ Acórdão: Desembargador Federal Manoel Erhardt, DJE 06/02/2014) IV - Agravo de instrumento provido, para determinar a retenção de cinco por cento sobre o valor da condenação, a título de honorários advocatícios contratuais, com a expedição de RPV em nome dos patronos da parte exequente. (AG 00058982720144050000, Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::19/06/2015 - Página::45.)

Portanto, vejo que os precedentes pela natureza indenizatória das quantias pagas judicialmente pela União em complementação do VMNA, na verdade, buscaram assegurar o repasse integral das verbas do FUNDEF e o acesso à justiça pelos Municípios prejudicados. Por conseguinte, *data venia*, não identifiquei a possibilidade de utilizar a mesma *ratio decidendi* para o sentido contrário, isto é, para permitir a destinação dos recursos para finalidade distinta da promoção da educação fundamental, como determinado por norma integrante do bloco de constitucionalidade. Por outro lado, como já explanado, não há previsão legal de custeio das diferenças do VMNA pelo Município até que a União realize o pagamento remanescente, seja de forma voluntária ou coercitiva.

Diante das premissas expostas, em análise perfunctória dos autos, própria desta fase processual, reputo presente a verossimilhança das alegações da parte autora, no sentido de que o pagamento

das diferenças devidas ao FUNDEF mediante precatório mantém incólume a vinculação constitucional de receitas.

O requisito do perigo de dano irreparável também está presente, uma vez que, caso seja aprovado o Projeto de Lei nº 167/2015 e aplicados os valores em finalidades distintas da promoção da educação fundamental, haveria grande dificuldade de se determinar o ressarcimento da conta específica pelo Município de Aracati/CE, tendo em vista a notória fragilidade das contas públicas dos pequenos Municípios. Dessarte, o depósito judicial dos valores é medida que acautela os interesses de ambas as partes.

Em adição ao já explicitado, é pertinente o argumento apresentado pelo *parquet*, ao apontar a norma cogente do art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), *in verbis*:

Art. 8º Até 30 dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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.

Não se pode olvidar também de uma segunda vinculação das verbas em análise: uma proporção não inferior a 60% dos recursos do FUNDEF deve ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério, conforme previsão expressa no § 5º, do art. 60 do ADCT e no art. 7º da Lei nº 9.424/96.

2.2.2. De outra mão, diversamente do que sustenta o Ministério Público Federal, reputo não caber ao Poder Judiciário condicionar a liberação dos valores à prévia especificação de sua destinação pela parte demandada. Com efeito, tratando-se de ação declaratória, o exercício da prestação jurisdicional se esgota na declaração da questão jurídica posta a desate.

Expondo de outra forma, o controle externo da aplicação dos recursos públicos, via de regra, deve ser realizado pelos órgãos ou entidades com competência típica para tanto, em especial o Tribunal de Contas. A intervenção do Poder Judiciário deve ser realizada apenas na medida necessária à correção de eventuais irregularidades na execução da despesa pública. Não tem por escopo substituir a atuação dos órgãos de controle interno e externo.

Em que pese seja legítima a realização de pedidos de concessão de tutela inibitória ou de cunho cautelar (CPC, arts. 300 e 497, parágrafo único), vejo que faltam elementos concretos que indiquem que o Município demandado voltará a atentar contra a destinação constitucional dos recursos em análise. Nesta ótica, ressalto que o atual gestor do Município de Aracati não é o mesmo que supostamente deixou de aplicar, em 1999, a integralidade dos recursos do FUNDEF no fomento da educação, como noticiam os documentos de ids. 4058101.1131649/4058101.1131644.

Ainda ressalto que, conquanto haja discordância quanto à destinação aos recursos públicos que a mensagem de lei que integra a causa de pedir pretendia dar, é de se reconhecer que a parte ré tentou fazê-la de forma transparente, o que permitiu a concessão de medida cautelar antes da sua efetiva execução.

Ademais, o descumprimento de decisão judicial implica na aplicação de diversas sanções ao gestor público municipal, a exemplo da possibilidade, em tese, de subsunção do tipo penal do art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/67, sem prejuízo da responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa.

Diante das premissas expostas, não verifico a presença de elementos que evidenciem o risco ao resultado útil do processo em caso de liberação dos valores sem a especificação de sua destinação pela parte demandada.

Por outro lado, considerando a fragilidade das contas públicas de Municípios de pequeno porte, a liberação dos valores bloqueados antes do trânsito em julgado desta sentença implicaria em certo esgotamento do objeto do pedido de condicionamento da liberação dos valores à especificação de sua destinação pelo Município de Aracati.

Destarte, tal medida também violaria os valores subjacentes ao art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.347/92, que veda a concessão de medidas que esgotem, no todo ou em parte, objeto de ações propostas contra atos do Poder Público. De fato, havendo entes públicos em ambos os polos da ação judicial, devem ser resguardados não apenas os interesses da parte demandada, como também os dos demandantes.

Em conclusão, conquanto entenda não caber o condicionamento da liberação dos valores bloqueados à especificação de sua destinação pela parte demandada, considero que o levantamento da constringência deve ocorrer apenas após o trânsito em julgado, ante a necessidade de salvaguardar o objeto deste pedido acessório.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, decido nos seguintes termos:

a) declaro a ilegitimidade ativa do SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ARACATI - SIND-ARACATI, razão pela qual o excludo do polo ativo da presente ação, extinguindo parcialmente o feito sem resolução do mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC; prosseguindo a ação com o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a UNIÃO e o sindicato APEOC no polo ativo, com fulcro no art. 5º, § 3º, da LACP; e

b) no mérito, julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para declarar a vinculação dos valores decorrentes do cumprimento de condenação judicial da União ao pagamento de diferenças devidas ao FUNDEF a título de complementação do VMNA (exercícios de 1999 a 2003) à promoção da manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação. Para tanto, também deve ser observada a regra de aplicação de proporção não inferior a 60% dos recursos ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério, como determinado no art. 60 do ADCT e no art. 7º da Lei nº 9;424/96.

Custas isentas. Sem honorários, em razão da aplicação por analogia do art. 18 da Lei 7.347/85, ante o princípio da isonomia.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Após o trânsito em julgado, expeça-se alvará para levantamento dos valores bloqueados pela decisão de id. 4058101.1038046, cuja aplicação deve ser vinculada ao cumprimento do declarado nesta sentença (item "b").

Oficie-se o relator do agravo de instrumento interposto, dando-lhe conhecimento acerca do teor desta sentença.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Limoeiro do Norte, 17 de abril de 2016.

ANDRÉ VIEIRA DE LIMA
Juiz Federal Substituto da 15ª Vara/SJCE
(assinado digitalmente)



Processo: **0800224-45.2015.4.05.8101**

Assinado eletronicamente por:

ANDRE VIEIRA DE LIMA - Magistrado

Data e hora da assinatura: 17/04/2016 21:02:10

Identificador: 4058101.1314397



16041415053280400000001315238

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfcejus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>