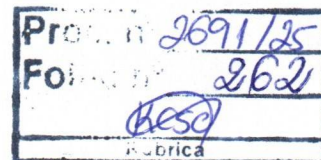


DOC. 13
ACÓRDÃO NA ADPF 528



21/03/2022

PLENÁRIO

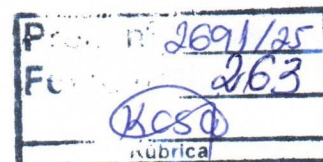
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC
ADV.(A/S)	: ALESSANDRO MARTELLO PANNO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S)	: EDUARDO BEURMANN FERREIRA
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY

EMENTA: DIREITO À EDUCAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. COMO VERBAS DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DOS FUNDOS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE VERBAS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADAS À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCIDÊNCIA DA EC 114/2021. IMPROCEDÊNCIA.

1. A orientação do TCU que afasta a incidência da regra do art. 22 da Lei 11.494/2007 aos recursos de complementação do FUNDEB pagos por meio de precatórios encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais que visam a resguardar o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica.

2. O caráter extraordinário da complementação dessa verba justifica



ADPF 528 / DF

o afastamento da subvinculação, pois a aplicação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem o respectivo aporte de novas receitas derivadas de inexistentes precatórios –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos.

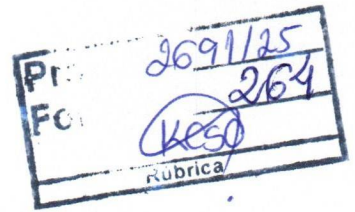
3. É inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, que devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. Precedentes.

4. A vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios que podem servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados, pois conforme decidido por essa CORTE, “os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso” (RE 855091-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021).

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada IMPROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que 1) afastou a



ADPF 528 / DF

subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e 2) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios, nos termos do voto do Relator. Os Ministros RICARDO LEWANDOWSKI, GILMAR MENDES e ROBERTO BARROSO, apesar de também julgarem improcedente a ação, fizeram ressalvas em seus votos para consignar que apenas naquelas situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, bem como dos respectivos juros de mora.

Brasília, 22 de março de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente



15/04/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC
ADV.(A/S)	: ALESSANDRO MARTELLO PANNÓ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S)	: EDUARDO BEURMANN FERREIRA
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com requerimento de medida liminar, proposta pelo Partido Socialista Cristão – PSC, em que questiona a validade constitucional de parte do Acórdão 1.824/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Quanto ao ponto objeto de questionamento na presente arguição, o julgado da Corte de Contas veicula determinações relacionadas a situações em que Estados e Municípios obtiveram em juízo o reconhecimento do direito à complementação dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. O TCU, embora tendo enfatizado a necessidade de destinação exclusiva desses valores para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, mesmo quando recebidos via pagamento judicial por precatórios, teria deliberado desobrigar os gestores públicos da observância da restrição que a legislação de regência impõe ao uso desses recursos, especificamente no



ADPF 528 / DF

tocante ao patamar mínimo de 60% (sessenta por cento) para pagamento de remuneração dos profissionais de ensino (art. 60, XII, do ADCT e art. 22 da Lei 11.494/2007).

Eis o teor da ementa do Acórdão impugnado:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, incisos I e VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la inteiramente procedente;

9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

9.2.1. a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT.

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à míngua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art.



ADPF 528 / DF

60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;

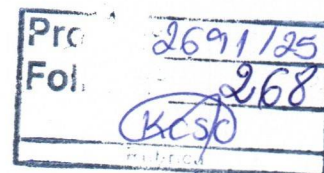
9.3. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, crie mecanismos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que evidenciem as receitas e as despesas vinculadas à Lei 11.494/2007 oriundas de condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e institua controles no sistema que permitam a rastreabilidade da aplicação desses recursos, possibilitando, assim, a plena verificação da regular aplicação desses valores;

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da Secex Educação e das unidades sediadas nos Estados:

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;

9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata recomposição dos valores à referida conta;

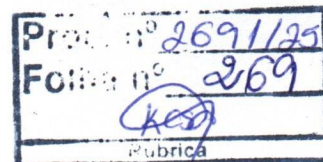
9.4.3. caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário;

**ADPF 528 / DF**

9.5. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC) , respaldado no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb) , que, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que têm direito a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, oriundos da ACP 1999.61.00.050616-0, ou de ações similares na esfera judicial ou administrativa, cópia integral desta deliberação, alertando-os de que os recursos de complementação da União de verbas do Fundef, obtidos pela via judicial ou administrativa, devem ser utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, sob pena de responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação;

9.6. determinar aos municípios beneficiados pela ACP 1999.61.00.050616-0 que não promovam pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação da União ao Fundef/Fundeb, bem como não celebrem contratos que contenham, de algum modo, essa obrigação;

9.7. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará e do Pará, informando-os do entendimento acerca da impossibilidade de os recursos transferidos, a título de complementação, da União para o Fundef/Fundeb, comporem o cálculo do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, expresso no get yx do art. 212 da Constituição, conforme expresso nas normas de contabilidade pública, em especial no Manual de Demonstrações Financeiras emitido pela STN (Portaria STN 403/2016) , bem como, a título de colaboração, aos Tribunais de Contas dos demais Estados da federação;



ADPF 528 / DF

9.8. encaminhar cópia deste processo, para as finalidades que entenderem cabíveis, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) , ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, à Procuradoria da União no Maranhão (PU/MA) , ao Ministério Público dos Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Bahia, Ceará e Pará, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal;

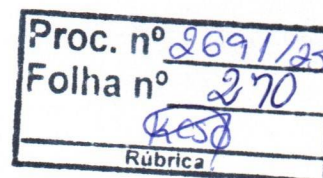
9.9. encaminhar, a título de colaboração, cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, informando-os de que este Tribunal firmou o entendimento de que, por força do art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, é inconstitucional e ilegal a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios;

9.10. autorizar a Segecex, em conjunto com demais secretarias do Tribunal, a:

9.10.1. compartilhar as informações/documentos necessários à atuação conjunta e coordenada dos órgãos parceiros da Rede de Controle no âmbito de suas esferas de competência, seja cível ou criminal;

9.10.2. realizar, caso necessário, eventuais ações em conjunto, como diligências, fiscalizações e operações visando a obtenção de elementos probatórios adicionais e a conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados e a correspondente responsabilização dos agentes públicos e terceiros que deram causa aos danos que venham a ser comprovados.

O Requerente argumenta que, na parte questionada, o ato implicaria violação ao art. 3º, III (erradicação da pobreza e redução das desigualdades como objetivos fundamentais da República), art. 205 (direito à educação) e art. 206, V (valorização dos profissionais da



ADPF 528 / DF

educação) e VIII (piso salarial dos professores), todos da Constituição Federal, e ao art. 60, XII, do ADCT. Sustenta o cabimento da ação, tendo em vista que o item 9.2.2.2 do citado Acórdão violou o preceito fundamental do direito à educação ao proibir os Prefeitos de vincularem o mínimo de 60% da verba proveniente da complementação do FUNDEB, devida pela União, para pagamento de profissionais do magistério da educação básica. Assevera estar preenchido o requisito da subsidiariedade, pois se trata de decisão do TCU, de natureza eminentemente administrativa, contra a qual não há outro meio capaz de fazer cessar os vícios apontados.

A arguição foi processada segundo o rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999.

O Tribunal de Contas da União (doc. 13 dos autos eletrônicos) suscitou, preliminarmente, o não atendimento ao requisito da subsidiariedade, porque seria possível a utilização de outros meios eficazes para sanar a suposta lesividade, como a ação de procedimento comum, o mandado de segurança (individual e coletivo), a ação popular e a ação civil pública. No mérito, defendeu a legitimidade constitucional do Acórdão impugnado, sustentando a impossibilidade de vinculação na aplicação de recursos de natureza extraordinária recebidos a título de complementação da União ao FUNDEB à remuneração dos profissionais do magistério, sob pena de afronta: (a) aos postulados constitucionais da irredutibilidade salarial, do teto remuneratório, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade; e (b) aos arts. 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Advocacia-Geral da União (doc. 27) secundou a preliminar arguida e, no mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido, pois o Acórdão do TCU "*assegura o emprego dos recursos em exame na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, evitando, contudo, o favorecimento momentâneo de determinados profissionais diante da inexistência de lastro permanente para custear essas despesas*".

A Procuradora-Geral da República apresentou manifestação em que opinou pelo conhecimento da ação, entendendo presente o requisito da



ADPF 528 / DF

subsidiariedade, e, no mérito, pela improcedência da arguição, conforme a ementa seguinte:

CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. RECURSOS DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) OBTIDOS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS PELA VIA JUDICIAL. PAGAMENTO POR PRECATÓRIOS. APLICAÇÃO VINCULADA À EDUCAÇÃO. SUBVINCULAÇÃO DE 60% À REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. AFASTAMENTO. NATUREZA EXTRAORDINÁRIA DOS RECURSOS. CABIMENTO DA ARGUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Preenche o requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) que, por apresentar elevado grau de generalidade e abstração, torna ineficaz a utilização de ações de caráter subjetivo para solucionar, de forma ampla, geral e imediata, a controvérsia constitucional suscitada.

2. Não descumpre preceitos fundamentais a deliberação do TCU que afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei nº 11.494/2007 – destinação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública – aos valores de complementação da União ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do



ADPF 528 / DF

Magistério (Fundef) obtidos por estados e municípios pela via judicial.

3. O art. 22 da Lei nº 11.494/2007, ao estabelecer a citada subvinculação, determina sua incidência aos “recursos anuais totais dos Fundos”, para destinação à “remuneração dos profissionais do magistério”, circunstância que afasta a aplicação do dispositivo legal aos recursos de complementação do Fundef pagos pela União por força de condenação judicial, em razão da natureza extraordinária dessas verbas, e, ainda, de não se enquadrar no conceito legal de remuneração a realização de pagamentos eventuais.

4. Embora os recursos de complementação do Fundef repassados pela União a estados e municípios por meio de precatórios permaneçam, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal, vinculados à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, a excepcionalidade da situação impossibilita a aplicação da subvinculação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007 com base em interpretação meramente literal e descontextualizada do comando legal.

5. A liberação pontual de significativa quantia de recursos da educação a determinados profissionais do magistério, além de carecer de respaldo constitucional ou legal, não atende à finalidade do extinto Fundef e de seu sucessor, o Fundeb, que é a de viabilizar a implementação de políticas de melhoria do ensino e de valorização abrangente e continuada do magistério público.

– Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Foram apresentados requerimentos de habilitação como *amici curiae* pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE (Petição STF 76.681/2018, doc. 29), pelo advogado Paulo Simplício Bandeira, OAB/PE 18.242 (Petição STF 83.751/2018, doc. 42), por Professores da Rede Pública do Município de Miguel Alves/PI (petição STF 40.648/2019, doc. 44), pelo Município de Rio Real/BA (Petição STF 63.777/2019, doc. 72), pelo Sindicato Único dos Profissionais do



ADPF 528 / DF

Magistério Público das Redes Municipais de Ensino no Estado de Pernambuco - SINDUPROM/PE (doc. 144) e pelo escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados (doc. 78 e 157).

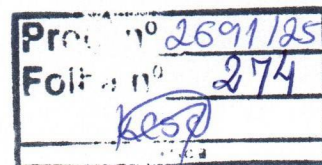
Foi deferido o ingresso nos autos da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE (doc. 29) e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB (doc. 92) na condição de *amici curiae*, e indeferidas os demais requerimentos.

O caso foi inicialmente levado a julgamento na sessão virtual de 3 a 14/04/2020, suspenso nessa ocasião pelo pedido de vista do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, que devolveu os autos para julgamento em 19/03/2021.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB (doc. 137), em memorial, destaca decisão do Tribunal de Contas da União em que firmado o entendimento de que a vinculação do art. 60 do ADCT não alcança os juros moratórios devidos pela União, de forma que o montante poderia ser usado para o adimplemento das verbas advocatícias decorrentes dos contratos firmados entre o ente federativo e o respectivo advogado.

Acrescenta, ainda, a informação sobre o julgamento de mérito do RE 855.091-RG por esta CORTE, em que consolidada a tese de que “*não incide imposto de renda sobre os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento de remuneração por exercício de emprego, cargo ou função*”, concluindo pela natureza indenizatória dos juros de mora, o que corrobora sua tese de que os juros não estão compreendidos na vinculação do art. 60 do ADCT. Valendo-se desses argumentos requer a desvinculação constitucional dos valores referentes aos juros de mora.

Argumenta a necessidade de se distinguir o labor do advogado que atuou na fase de conhecimento do que apenas integrou a lide na execução. Citando precedentes desta CORTE, entende que aqueles que atuaram desde a fase de conhecimento geraram crédito novo, não previsto na vinculação inserta do art. 60 ADCT, quais sejam os juros de mora processuais, sendo justo e constitucionalmente adequado permitir o pagamento (mediante destaque) dos honorários contratados aos referidos profissionais, até o limite da

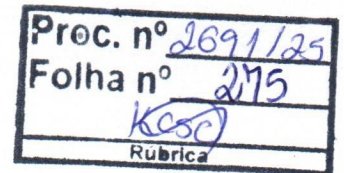


ADPF 528 / DF

parcela de juros contida nos respectivos precatórios.

Em 08/04/2021, esta ADPF foi retirada de julgamento virtual ante meu pedido de destaque.

É o relatório.



15/04/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Cabe enfrentar, inicialmente, as preliminares de mérito suscitadas nos autos a respeito do cabimento da ADPF no presente caso.

A Constituição Federal determina que a arguição de descumprimento de preceito fundamental seja apreciada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na forma da lei (AgReg em Petição 1.140-7, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 31/5/1996; Pet 1369-8, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ de 8/10/1997), que, editada em 3 de dezembro de 1999 (Lei 9.882), regulamentou o art. 102, § 1º, da Constituição Federal, consagrando a ADPF como integrante de nosso controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 43-2/SP, AgReg, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Pleno, DJ de 13/4/2004), com cabimento em três hipóteses: (a) para evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público; (b) para reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público; e (c) quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Com a edição da referida lei, esta CORTE ampliou o exercício da jurisdição constitucional abstrata, passando a admitir o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, não somente em relação a ato do Poder Público com potencialidade lesiva a direitos fundamentais, mas também em virtude de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (ADPF 130/DF, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Pleno, decisão: 30/4/2009; ADPF 291/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Pleno, decisão: 28/10/2015), ainda que, excepcionalmente, revogados (ADPF 84/DF, AgR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno,

P. n°	2691/25
Forma n°	276
KCSO	
Rúbrica	

ADPF 528 / DF

DJ de 27/10/2006) ou cuja eficácia já tenha se exaurido (ADPF 77-7/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, DJ de 24/6/2006), inclusive com a possibilidade de concessão de medida liminar (ADPF 77-MC, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Pleno, DJe de 11/2/2015), desde que presentes todos os demais requisitos constitucionais.

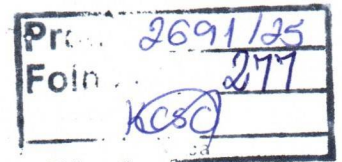
No particular, a impugnação formulada pela inicial tem por objeto o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que veicula determinações relacionadas a situações em que Estados e Municípios obtiveram em juízo o reconhecimento do direito à complementação dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e do seu sucessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Nessa perspectiva, a aplicação de medidas previstas no ato impugnado pode, em tese, conflitar com o conteúdo de preceito constitucional relevante, diretamente relacionado a políticas públicas de educação. E considerando a insuficiência dos mecanismos de jurisdição ordinária para dirimir a questão constitucional com amplitude, generalidade e eficiência, mostra-se atendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

Patente, portanto, o cabimento da presente ADPF.

Em relação ao mérito, o Requerente questiona parte do Acórdão 1.824/2017 do Plenário do TCU, que estabeleceu algumas diretrizes em relação às situações concretas em que ocorre complementação, via precatórios, dos recursos do FUNDEF/FUNDEB.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela EC 53/2006, que deu nova redação ao art. 60 do ADCT da CF, é fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, constituído por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados necessariamente à educação, e de parcela de recursos federais, a título de complementação



ADPF 528 / DF

financeira.

Além da vinculação a investimentos na educação básica pública, existe uma subvinculação determinada pelo inciso XII do art. 60 do ADCT, e pelo art. 22 da Lei 11.494/2007, a qual regulamentou o FUNDEB, no sentido de que, no mínimo, 60% dos recursos anuais totais dos Fundos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Transcrevo as referidas normas:

ADCT

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

(...)

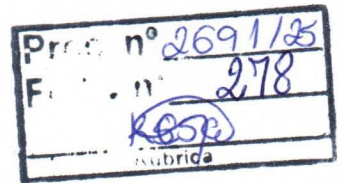
XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Lei 11.494/2007

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;



ADPF 528 / DF

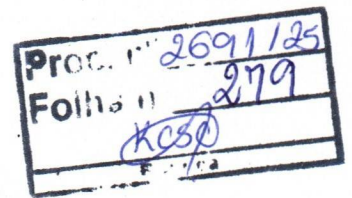
II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

O caso, portanto, trata das regras constitucionais de vinculação de determinadas receitas públicas que são objeto de transferências intergovernamentais obrigatórias e condicionadas à utilização em finalidades específicas. Por esse regime constitucional, é mandatória a utilização dessas verbas em ações voltadas à garantia do direito social à educação. Como anota JOSÉ MAURÍCIO CONTI (Comentários à Constituição do Brasil, J.J. Gomes Canotilho... [et al.] - São Paulo: Saraiva/Almedina, 1ª edição, 2013, página 2.237):

O FUNDEB insere-se no contexto do federalismo fiscal brasileiro, em que há diversos mecanismos por meios dos quais são partilhadas as receitas entre as unidades da Federação. O Brasil adota um modelo de federalismo cooperativo, especialmente no âmbito financeiro, havendo um sistema de partilha de recursos, como no caso do FUNDEB, em que essa cooperação dá-se com a divisão de recursos entre os Estados-membros (e Distrito Federal) e os Municípios, com participação eventual da União.

Trata-se de fundo de natureza contábil, à semelhança de outros (como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), sem personalidade jurídica, que estabelece regras por meios das quais se operacionaliza a transferência de

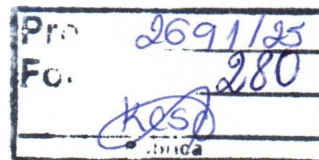
**ADPF 528 / DF**

recursos entre os entes federados, com regras que vinculam a aplicação dos recursos que o compõem. Constata-se que basicamente ocorrem transferências intergovernamentais obrigatórias, tanto nas transferências de recursos para compor as receitas do Fundo quanto na distribuição dos recursos. A aplicação dos recursos do Fundo é vinculada a finalidades específicas, voltadas à área educacional, identificando-se nesse aspecto a utilização de transferências intergovernamentais condicionadas, importantes instrumentos financeiros utilizados na condução de políticas públicas, com é o caso da educação.

Veja-se que, além do que a Constituição dispõe especificamente a respeito do FUNDEB, há um conjunto de regras constitucionais que protegem e obrigam o gasto público em educação, como a obrigatoriedade, que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, excluindo-se a parcela da arrecadação de impostos transferida a outros entes. A distribuição dos recursos públicos assegurará, nos termos da EC 59/2009, prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. E, a partir da EC 14/1996, tornou-se princípio sensível da Constituição Federal (CF, art. 34, VII, e), cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal.

A peculiaridade das situações reguladas pelo Acórdão impugnado nesta ADPF consiste no fato, já assinalado, de que o montante recebido pelos municípios, embora originário do FUNDEB, não é repassado em conformidade com a sistemática de transferências intergovernamentais obrigatórias e condicionadas, acima aludidas.

Em razão de controvérsia atinente ao cálculo do repasse, a discussão sobre a transferências desses montantes foi judicializada perante as instâncias ordinárias e, vencedora a tese dos municípios, esses se



ADPF 528 / DF

creditaram em título judicial que veio a ser adimplido pela União na forma do art. 100 da CF, regime de precatórios.

Na prática, ocorreu o represamento dessas transferências e o posterior pagamento judicial de um montante único.

Nesse contexto, as regras normalmente incidentes sobre as transferências de recursos do FUNDEB também se aplicam nessa situação. A circunstância de se tratar de repasse pela via judicial em nada desnatura a origem dessas verbas, tampouco pode frustrar a destinação que a Constituição determinou.

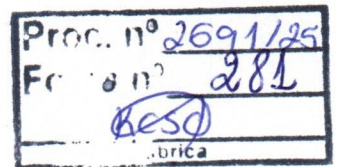
Merece, ainda, especial reflexão a questão da incidência do art. 60, XII, do ADCT, a subvinculação de 60% do montante repassado ao investimento em remuneração de profissionais de ensino.

Quanto a essa específica regra, mostra-se convincente a demonstração sustentada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FNDE, acatada pelo TCU no acórdão objeto da presente ADPF, no sentido de que a sua incidência sobre o montante único pago judicialmente traria efeitos prejudiciais para a continuidade dos serviços de ensino e para o equilíbrio financeiro dos municípios.

Nessa perspectiva, importante ter em conta os apontamentos do FNDE exteriorizados por meio da Nota Técnica 5006/2016/CGFSE/DIGEF acostada aos autos (peça 71, fl. 14):

12. No que concerne ao primeiro aspecto, cabe salientar que o objetivo dos preceitos constitucionais e legais que vinculam 60% dos recursos dos Fundos (Fundef e Fundeb) à remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica é, precipuamente, direcionar recursos que auxiliem na criação e implementação dos planos de carreira e no cumprimento do piso salarial do magistério, visando garantir a esses profissionais uma melhor formação e condições de trabalho que estimulem o ingresso e permanência na carreira. Eis, pois, a essência das políticas públicas de valorização do magistério.

[...]

**ADPF 528 / DF**

14. O pagamento de significativa quantia remuneratória aos profissionais do magistério de uma só vez, por ocasião da liberação de recursos dos precatórios, não se inscreve e sequer atende às políticas de valorização do magistério público da educação básica, mas, de modo contrário, representa momentâneo e desproporcional pagamento, em valores totalmente desconectados das reais possibilidades de garantia e permanência do nível remuneratório que representam, rompendo, dessa forma, com os princípios da continuidade que deve nortear as políticas de valorização dos profissionais do magistério e da irredutibilidade de salário, que se encontra esculpido no art. 7º, VI, da CF/88.

[...]

17. Por fim, cumpre destacar, numa exegese atenta ao aspecto teleológico, que a subvinculação anual que incide sobre a totalidade dos recursos dos Fundos possui uma finalidade que não prevalece na hipótese da liberação de uma quantia exorbitante a determinados profissionais, de uma única vez. Isto porque a subvinculação não objetiva favorecer pessoalmente os profissionais do magistério, mas colaborar com a implementação e manutenção de uma política voltada à sua valorização [...].”

O caráter extraordinário desse ingresso de verba justifica o afastamento da subvinculação, pois seguir a determinação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, na redação então vigente, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem que houvesse receita subsequente proveniente de novos precatórios inexistentes –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos.

A majoração concedida com amparo no recebimento eventual desses

Proc. n°	2691/25
Folha n°	282
<i>RCSO</i>	
Rubrica	

ADPF 528 / DF

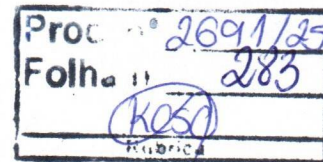
recursos prejudicaria o equilíbrio das contas municipais a partir do esgotamento do montante da complementação extraordinária.

Veja-se que a regra constitucional em questão, que garante o rapasse de recursos financeiros para investimento em ações de ensino, além de contemplar especificamente o gasto com remuneração de professores, tem o evidente escopo de fortalecer a continuidade e efetividades dessas ações governamentais, entendidas como política pública de Estado. E a hipótese aqui cogitada, de aplicação da subvinculação mesmo em relação aos montantes pagos judicialmente – fora, portanto, da regular execução orçamentária do ente – teria o efeito contrário, ao promover o descontrole dos gastos com pessoal e, assim, comprometer a continuidade do investimento público em educação.

De fato, o nível de gastos com pessoal atingiria patamar não compatível com a realidade financeira do ente público, uma vez o aporte de recursos via precatório, em razão do pagamento judicial das diferenças nos repasses anteriores, é um fato isolado e não se repetirá nos exercícios financeiros seguintes.

Conforme já me manifestei em outros julgamentos da CORTE a respeito de normas de limitação de gastos com pessoal como imposição de do princípio da responsabilidade fiscal – como no julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, em que consolidado o entendimento firmado na ADI 2238 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2020, DJe de 15/9/2020) - a previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

Assim, em vista das situações de fato tratadas pelo Acórdão impugnado, fundamentadas em análise técnica dos órgãos competentes, tenho que o TCU, ao entender que o art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007 não incidiria nessas situações, não violou os preceitos fundamentais indicados na inicial, mas buscou impedir graves implicações futuras, quando exaurida a verba extraordinariamente



ADPF 528 / DF

recebida.

Ao contrário, encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais que resguardam o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica, conciliando-os com a necessidade de equilíbrio e responsabilidade fiscal, indispensáveis para a manutenção da capacidade do Estado brasileiro em atingir todos e quaisquer fins, inclusive os de natureza fundamental e social.

A própria expressão literal do art. 22 da Lei 11.494/2007 introduz a ideia de periodicidade, para efeito de incidência da subvinculação que regulamenta, ao dispor que “*pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública*”.

Com isso, buscou-se assegurar uma proporção sustentável entre o gasto total com educação e o gasto específico com a remuneração dos profissionais de ensino, o que seria comprometido com a incidência da subvinculação sobre o recebimento extraordinário de verbas.

Corroborando esse entendimento, a compreensão da matéria ganhou contornos inteiramente novos em decorrência da edição da Emenda Constitucional 114, de 16 de dezembro de 2021, promulgada pelo Congresso Nacional “*para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios*”, entre providências, nas quais se inclui o teor dos seus arts. 4º e 5º, a seguir transcritos, QUE EXCLUIRAM – EXPRESSAMENTE – A POSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO DESSES VALORES NOS SALÁRIOS DOS PROFESSORES:

Art. 4º Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) serão pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, da seguinte forma:

I - 40% (quarenta por cento) no primeiro ano;



ADPF 528 / DF

II - 30% (trinta por cento) no segundo ano;

III - 30% (trinta por cento) no terceiro ano.

Parágrafo único. Não se incluem nos limites estabelecidos nos arts. 107 e 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir de 2022, as despesas para os fins de que trata este artigo.

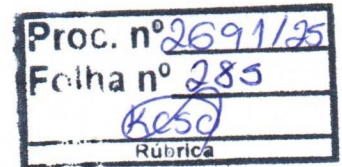
Art. 5º As receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo.

Parágrafo único. Da aplicação de que trata o caput deste artigo, no mínimo 60% (sessenta por cento) deverão ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão.

O advento da nova regra constitucional permitiu a observância da regra de destinação específica ao gasto em remuneração de profissionais de magistério, mitigando a possibilidade de efeitos adversos ao equilíbrio fiscal dos entes públicos em questão, ao vedar a incorporação dos valores repassados ao patamar irreduzível de remuneração desses servidores.

Com isso, resultam atendidos o pleito do Requerente PSL (doc. 171) – que apresentou manifestação nos autos pela desistência da Ação Direta, ou, alternativamente, na sua extinção, por perda superveniente do objeto – e atendidas também as preocupações externadas pelo TCU, na medida em que afastado os efeitos fiscais de longo prazo, com a impossibilidade de incorporação.

Considerando que o objeto impugnado na presente ADPF é um pronunciamento da Corte de Contas proferido em momento anterior à EC 114/2021, apreciando situações concretas à luz do texto constitucional e da legislação então vigentes, suas conclusões devem ser consideradas



ADPF 528 / DF

válidas, mas é necessária a modificação do entendimento daquele órgão, a partir do novo parâmetro constitucional.

A Corte de Contas, igualmente, agiu corretamente ao censurar o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEB, o que representaria indevido desvio de verbas constitucionalmente vinculadas à educação.

A decisão da Corte de Contas reafirma a imposição do art. 60 do ADCT, o qual vincula a utilização exclusiva das verbas do referido fundo à educação pública; considera inconstitucional a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do FUNDEB para o pagamento de honorários advocatícios; e determina uma série de ações com vistas a impedir a utilização desses recursos para fins distintos do investimento na educação básica.

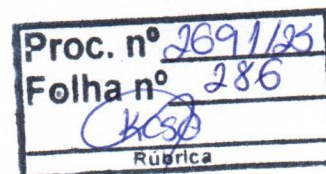
O art. 60 do ADCT é claro ao afirmar que os recursos recebidos por meio do FUNDEB devem ser destinados exclusivamente à educação básica pública. De tal forma, a utilização das verbas alocadas no referido fundo educacional para pagamento de honorários advocatícios contratuais indica violação direta ao texto constitucional.

A Primeira Turma desta CORTE já se posicionou no sentido de que ofende o art. 60 do ADCT a utilização de verbas do FUNDEB para qualquer finalidade diversa da educação fundamental:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM ENTENDIMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 636.978-RG (TEMA 422). VINCULAÇÃO DE VERBAS DA UNIÃO PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. INVIABILIDADE DO USO DOS RECURSOS PARA DESPESAS DIVERSAS. PROVIMENTO PARCIAL.

(...)

2. As verbas do FUNDEB não podem ser utilizadas para



ADPF 528 / DF

pagamento de despesas do Município com honorários advocatícios contratuais. 3 . Agravo interno a que se dá parcial provimento.

(ARE 1.066.281-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe de 23/11/2018).

No mesmo sentido, cito o julgamento da ACO 648, de relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO e com acórdão redigido pelo Ministro EDSON FACHIN, DJe de 9/3/2018, em que o Plenário do STF afirmou, em relação as verbas do FUNDEF, que **"vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas"** (ACO 648, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2017, DJe de 9/3/2018)

Importante destacar, decisão por meio da qual o eminente Presidente do Tribunal, Min. DIAS TOFFOLI, concedeu tutela de urgência para suspender o pagamento de honorários advocatícios com recursos do FUNDEF. Eis os argumentos de S. Exa. ao apreciar a SL 1.186 (DJe de 5/2/2019):

"Com relação à plausibilidade do direito invocado, anoto que nesta Suprema Corte, de há muito já se pacificou o entendimento acerca da **plena vinculação das verbas do FUNDEF exclusivamente ao uso em educação pública e a nenhum outro fim.**(...)

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

Proc. nº 2691/25
Folha nº 287
<i>keso</i>
Rúbrica

ADPF 528 / DF

Cuida-se da SS nº 5.182/MA, parcialmente deferida pela então Presidente desta Corte, Ministra Cármen Lúcia, para o fim de que os municípios contratantes, arrolados naqueles autos, não efetuassem nenhuma espécie de pagamento de honorários advocatícios em favor do escritório de advocacia contratado, enquanto o TCE-MA não deliberasse acerca da legalidade desses contratos, bem como dos pagamentos envolvidos.

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

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

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

Trata-se de situação de clara inconstitucionalidade,

Proc. nº	2691/25
Fol. nº	288
	K689

ADPF 528 / DF

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

Como destaquei, em meu discurso de posse no cargo de Presidente desta Suprema Corte, citando Manoel Bomfim: *Um povo não pode progredir sem a instrução, que encaminha a educação e prepara a liberdade, o dever, a ciência, o conforto, as artes e a moral* (A América Latina: males de origem. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 273).

Uma educação falha, de baixa qualidade, é uma das causas do retardo no desenvolvimento do país, desenvolvimento esse que apenas pode ser almejado com a formação de cidadãos aptos ao exercício de seus direitos e à efetiva colaboração para o engrandecimento da nação."

Conforme se verifica, a jurisprudência desta CORTE ampara o direcionamento indicado pelo TCU quanto à utilização das verbas do fundo educacional para o pagamento de honorários advocatícios contratuais.

Constitucional, portanto, a decisão do TCU, que, ao estipular tais diretrizes, buscou impedir a aplicação dos recursos do fundo em fins diversos da manutenção e desenvolvimento da educação, de modo a evitar o desvio de verbas constitucionalmente vinculadas ao ensino, preservando, sobretudo, o propósito constitucional do FUNDEB.

É INCONSTITUCIONAL, PORTANTO, O PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS ALOCADOS NO FUNDEB.

Acrescento – complementando meu posicionamento em relação ao voto inicialmente proferido na sessão virtual de 3 a 14/4/2020 – a questão abordada pelo voto do eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, antes levantada pelo CFOAB, sobre a não incidência da vinculação do art. 60 do ADCT (atual art. 212-A da CF inserido pela promulgação da EC

Proc. nº 2691/25
Folha nº 289
<i>Kes</i>
Rúbrica

ADPF 528 / DF

108/2020) à parcela referente aos juros de mora incidentes no precatório a ser pago pela União, para que os recursos relacionados a tal verba possam ser, eventualmente, utilizados para o pagamento de honorários advocatícios contratuais.

Os juros moratórios, como se sabe, decorrem do descumprimento de uma obrigação, no caso, a mora da União em cumprir devidamente as obrigações de repasse de verba referente ao FUNDEF aos Municípios.

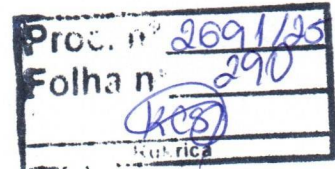
Esta CORTE, no julgamento de mérito RE 855.091-RG, DJe de 15/03/2021, firmou a natureza indenizatória dos juros de mora, considerando que a referida verba não aumenta o patrimônio do credor e, com especial relevância para o tema ora em debate, que *“os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso”*.

A vinculação constitucional em questão restringe a aplicação do montante principal apurado nas execuções dos títulos judiciais obtidos pelos municípios, mas não sobre os encargos moratórios que, liquidados em favor desses entes, podem servir ao pagamento de honorários contratuais eventualmente ajustados com os profissionais ou escritórios de advocacia que patrocinaram a discussão em juízo sobre o valor dos repasses.

A possibilidade de pagamento de honorários advocatícios contratuais pelos Municípios valendo-se **TÃO SOMENTE DA VERBA CORRESPONDENTE AOS JUROS MORATÓRIOS incidentes no valor do precatório devido pela União é CONSTITUCIONAL.**

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE a presente ADPF, sendo CONSTITUCIONAL O ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

É o voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC

ADV.(A/S) : ALESSANDRO MARTELLO PANNO (161421/RJ) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO

ADV.(A/S) : EDUARDO BEURMANN FERREIRA (56178/DF)

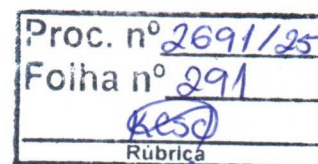
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETISKY (38672/DF, 095573/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava improcedente a arguição, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram: pelo requerente, a Dra. Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro, e, pelo interessado, o Dr. Arthur Cristóvão Prado, Advogado da União. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário



21/03/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC
ADV.(A/S)	: ALESSANDRO MARTELLO PANNO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S)	: EDUARDO BEURMANN FERREIRA
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Social Cristão – PSC “para que seja declarada a violação do direito fundamental à educação, à valorização dos profissionais da educação escolar e ao piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, à diminuição das desigualdades sociais e regionais, previsto nos arts. 3º, III, 205 e 206, V e VIII, da Constituição Federal e art. 60, XII, das ADCT”, de acordo com decisão proferida no “Acórdão nº 1824/2017 – Plenário – (processo nº TC 005.506/2017-4), do Tribunal de Contas da União (TCU), que desobrigou os entes federados de respeitarem a vinculação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEF/FUNDEB para pagamento de profissionais do magistério, relativos às diferenças obtidas judicialmente na complementação devida pela União” (pág. 1 da inicial).

O partido requerente aduz que “a educação é um direito de todos e dever do Estado e, reconhecendo a importância do papel do professor,

ADPF 528 / DF

estabelece especificamente, o direito à valorização dos profissionais da educação escolar da rede pública e à fixação de um piso salarial profissional nacional” (pág. 7 da inicial).

Assevera que,

“[p]ara dar concretude a esse preceito fundamental, o Estado brasileiro criou inicialmente o FUNDEF, o qual foi substituído posteriormente pelo FUNDEB, e estabeleceu no art. 60, XII, das ADCT que proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) destes fundos seria destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício [...]” (pág. 8 da inicial).

Pontua, ademais, que “a previsão de que 60% dos recursos dos fundos seria destinado ao pagamento de professores foi repetida na Lei nº 9.424, de 1996, que instituiu o FUNDEF, e na Lei nº 11.494, de 2007, que criou o FUNDEB [...]” (pág. 8 da inicial).

Outrossim, aponta que

“[e]ntre 1998 e 2006 a União subestimou o valor a ser repassado a título de complementação do FUNDEF/FUNDEB e, por isto, foi condenada judicialmente a corrigir o erro. O fato dos valores devidos aos Entes Federados serem transferidos por precatório não desnatura a natureza dos recursos. Em outras palavras, os valores atrasados continuam vinculados ao pagamento de professores e à manutenção e desenvolvimento do ensino básico” (pág. 9 da inicial).

Sustenta, portanto, que “o Acórdão nº 1824/2017 – Plenário – do TCU violou o direito fundamental previsto nos arts. 3º, III, 205 e 206, V e VIII, da Constituição Federal ao desobrigar os gestores estaduais e municipais de cumprir o previsto no art. 60, XII, das ADCT, e proibir a vinculação do mínimo de 60% (sessenta por cento) dos valores a serem recebidos via

ADPF 528 / DF

precatório, para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício” (pág. 9 da inicial), de modo que

“[...] extrapolou sua competência ao modificar a destinação constitucional e legal dos recursos do FUNDEF/FUNDEB. Conforme decidido pelo STF nas ACOs 648, 660, 669 e 700, as diferenças devidas aos Entes Federados, em razão do erro de cálculo no repasse do FUNDEF/FUNDEB, têm vinculação integral à norma de regência. Só podem ser destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração dos trabalhadores da educação.

A decisão descumpre mandamento constitucional, prejudica milhares de profissionais do magistério do país e, em última análise, os milhões de alunos do ensino básico. O Acórdão nº 1824/2017 – Plenário –, embora relacionado diretamente municípios do Estado do Maranhão, tem repercussão sobre todos os demais Entes Federados. O TCU deixou expresso o entendimento da Corte sobre a matéria e o seu alcance a todos os municípios que devem ser beneficiados com a correção da complementação subestimada.” (págs. 9-10 da inicial)

Pede a concessão da cautelar para suspender o item 9.2.2. do acórdão TCU 1.824/2017, até o julgamento de mérito desta ação. Requer, ao final,

“[...] a procedência da presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental para que, com eficácia geral e efeito vinculante, o STF anule o item 9.2.2. do Acórdão TCU nº 1824/2017 – Plenário – em razão da violação dos arts. 3º, III, 205 e 206, V e VIII, da Constituição Federal e art. 60, XII, das ADCT” (págs. 10-11 da inicial).

As informações foram juntadas aos autos, conforme documentos eletrônicos 12 a 18.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento

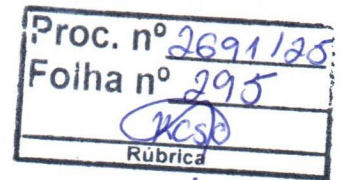
ADPF 528 / DF

da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido, nos seguintes termos:

“Educação. Item 9.2.2 do Acórdão nº 1.824/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União, que afastou a vinculação à remuneração dos profissionais do magistério do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF/FUNDEB relativos às diferenças obtidas judicialmente na complementação devida pela União. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Ausência de violação aos artigos 3º; inciso III; 205; e 206, incisos V e VIII, da Constituição Federal, bem como ao artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Inviabilidade da vinculação pretendida pelo autor, na medida em que a destinação exclusiva dessa verba extraordinária ao pagamento de profissionais da educação básica pública poderia resultar em graves implicações futuras quando exauridos esses recursos, como, por exemplo, a impossibilidade de redução salarial dos profissionais beneficiados.** Preservação da obrigação de aplicar referido montante na manutenção e desenvolvimento do ensino. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo arguente.” (pág. 1 do documento eletrônico 27; grifei)

A Procuradoria-Geral da República ofertou parecer pela improcedência do pedido, em manifestação assim ementada:

“CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. RECURSOS DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) OBTIDOS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS PELA VIA JUDICIAL. PAGAMENTO POR



ADPF 528 / DF

PRECATÓRIOS. APLICAÇÃO VINCULADA À EDUCAÇÃO. SUBVINCULAÇÃO DE 60% À REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. AFASTAMENTO. NATUREZA EXTRAORDINÁRIA DOS RECURSOS. CABIMENTO DA ARGUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Preenche o requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) que, por apresentar elevado grau de generalidade e abstração, torna ineficaz a utilização de ações de caráter subjetivo para solucionar, de forma ampla, geral e imediata, a controvérsia constitucional suscitada.

2. **Não descumpre preceitos fundamentais a deliberação do TCU que afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei nº 11.494/2007 – destinação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública – aos valores de complementação da União ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) obtidos por estados e municípios pela via judicial.**

3. O art. 22 da Lei nº 11.494/2007, ao estabelecer a citada subvinculação, determina sua incidência aos 'recursos anuais totais dos Fundos', para destinação à 'remuneração dos profissionais do magistério', circunstância que **afasta a aplicação do dispositivo legal aos recursos de complementação do Fundef pagos pela União por força de condenação judicial**, em razão da natureza extraordinária dessas verbas, e, ainda, de não se enquadrar no conceito legal de remuneração a realização de pagamentos eventuais.

4. **Embora os recursos de complementação do Fundef**

ADPF 528 / DF

repassados pela União a estados e municípios por meio de precatórios **permaneçam**, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal, **vinculados à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, a excepcionalidade da situação impossibilita a aplicação da subvinculação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007 com base em interpretação meramente literal e descontextualizada do comando legal.**

5. A liberação pontual de significativa quantia de recursos da educação a determinados profissionais do magistério, além de carecer de respaldo constitucional ou legal, não atende à finalidade do extinto Fundef e de seu sucessor, o Fundeb, que é a de viabilizar a implementação de políticas de melhoria do ensino e de valorização abrangente e continuada do magistério público.

– Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido” (págs. 1-2 do documento eletrônico 71; grifei).

O eminente Ministro relator deferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae* da Confederação Nacional dos Trabalhadores em educação - CNTE e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB (documento eletrônico 118).

Com efeito, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB apresentou manifestação nos autos, na qual destaca que

“[...] é preciso diferenciar entre duas situações opostas: de um lado, os advogados que atuaram diligentemente nos processos desde o início e, de outro lado, os advogados que, de maneira oportunista, ajuizaram execuções individuais com base em título executivo obtido pelo *Parquet* mediante cobrança de honorários *quota litis*. Uma vez que o Tribunal de Contas da União e diversos juízes *a quo* não haviam acolhido a referida diferenciação, continuando a ordenar a suspensão generalizada dos destaques, esse egrégio Supremo Tribunal Federal determinou, em sede da SL 1186-ED, em decisão da lavra do

ADPF 528 / DF

Exmo. Min. Presidente, que outros tribunais adotem a distinção" (pág. 3 do documento eletrônico 98).

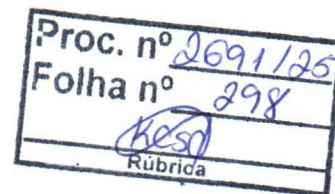
O julgamento da presente ação de descumprimento de preceito fundamental foi pautado para a Sessão Virtual de 3 a 14/4/2020. Naquela ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes apresentou voto pela improcedência do pedido formulado na inicial, por entender que o ato do Tribunal de Contas da União, que afasta a incidência da regra do art. 22 da Lei 11.494/2007 aos recursos de complementação do Fundeb pagos por meio de precatórios estaria em consonância com os preceitos constitucionais que visam a resguardar o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica.

Mas não só. O relator entendeu também que os recursos provenientes da complementação aos fundos educacionais devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino, de maneira que a determinação do TCU, que proibiu a utilização dos recursos alocados nos fundos educacionais para pagamento de honorários advocatícios contratuais, preservaria a correta destinação da verba constitucionalmente vinculada à educação básica pública.

Após o substancial voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, pedi vista dos autos para melhor análise da matéria.

Bem examinados os autos, registro, inicialmente, que forçoso é concluir, assim como o fez o eminente relator, que "os recursos provenientes da complementação aos fundos educacionais devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino".

Ademais, observo que o TCU tem competência para fiscalizar a aplicação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos recursos transferidos pela União por intermédio dos fundos constitucionais de



ADPF 528 / DF

educação pública (Fundef e Fundeb), a título de complementação do valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente.

Digo isso porque a antiga redação do art. 60 do ADCT da Constituição Federal, na redação dada pela EC 53/2006, atribui à União o dever de complementar os recursos do Fundeb quando, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, *verbis*:

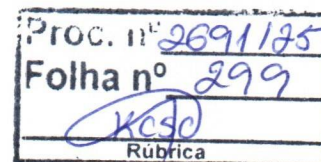
"Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

[...]

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no



ADPF 528 / DF

Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal [...]” (grifei).

Posteriormente, foi promulgada a EC 108/2020, que, dentre outras providências, alterou a redação do art. 60 do ADCT e incluiu o art. 212-A no Texto Constitucional, o qual passou a tratar do dever da União de complementar os recursos do Fundeb, como pode ser visto abaixo:

“Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

II - os fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do *caput* do art. 155, o inciso II do *caput* do art. 157, os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158 e as alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 desta Constituição;

III - os recursos referidos no inciso II do *caput* deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea ‘a’ do inciso X do *caput* e no § 2º deste artigo;

ADPF 528 / DF

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do *caput* deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do *caput* deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do *caput* deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do *caput* deste artigo;

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste

ADPF 528 / DF

inciso os valores previstos no inciso V do *caput* deste artigo;

IX - o disposto no *caput* do art. 160 desta Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do *caput* deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade;

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre:

a) a organização dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade;

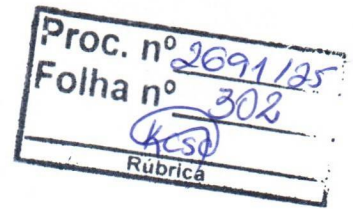
b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do *caput* deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do *caput* deste artigo;

c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea 'c' do inciso V do *caput* deste artigo;

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação;

e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento;

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea 'c' do inciso V do *caput* deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea 'b' do inciso V do *caput* deste artigo,



ADPF 528 / DF

o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do *caput* deste artigo, é vedada.

§ 1º O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do *caput* deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do *caput* deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades:

I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo;

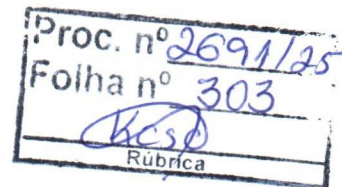
II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição;

III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea 'a' do inciso V do *caput* deste artigo.

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea 'a' do inciso X do *caput* deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação.

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea 'b' do inciso V do *caput* deste artigo, nos termos da lei" (grifei).

Dúvidas não há, portanto, de que os recursos destinados à complementação do Fundo - quando o montante investido pelos Estados e pelo Distrito Federal, não é suficiente para atingir o mínimo por aluno definido nacionalmente -, são de titularidade da União.



ADPF 528 / DF

Por oportuno, consigno que, ao analisar as ACOs 648/BA, 660/AM, 669/SE e 700/RN, com acórdãos redigidos pelo Ministro Edson Fachin, esta Suprema Corte manteve a vinculação da receita à educação nos seguintes termos:

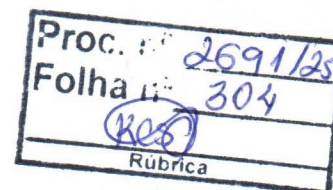
“AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS. DIREITO FINANCEIRO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF. EMENDA CONSTITUCIONAL 14/1996. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO. FUNÇÃO SUPLETIVA. VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO. FIXAÇÃO. LEI 9.424/1996. DECRETO 2.264/1997. FORMA DE PAGAMENTO. OBRIGAÇÃO DE PAGAR. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS. VINCULAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DE ENSINO. DANO MORAL COLETIVO.

1. O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional. RE-RG 636.978, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno do STF. REsp 1.101.015, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, 1ª Seção do STJ. Acórdão do Pleno TCU 871/2002.

2. A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional **impõe à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino.**

3. É ilegal o Decreto 2.264/1997 na medida em que extravasou da delegação legal oriunda do §1º do art. 6º da Lei 9.424/1996 e das margens de discricionariedade conferidas à Presidência da República para fixar, em termos nacionais, o Valor Mínimo Nacional por Aluno.

4. Há um único método de cálculo do Valor Mínimo Nacional por Aluno nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino



ADPF 528 / DF

fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, tudo em âmbito nacional.

5. A adoção de parâmetros nacionais não descaracteriza o caráter regional dos fundos de natureza contábil, gerenciados pelos Estados federados, com vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental. Art. 60 do ADCT.

6. Deu-se a perda superveniente do objeto da demanda com o advento da EC 53/2006, instituidora do FUNDEB, porquanto se torna inviável a imposição de obrigações de fato positivo e negativo no que diz respeito ao FUNDEF.

7. O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas.

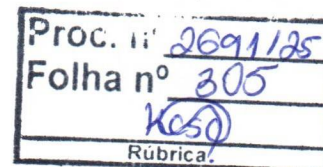
8. Ação cível originária parcialmente conhecida a que se dá procedência" (grifei).

Na espécie, contudo, como bem assinalado pela PGR, "[...] a natureza extraordinária dos recursos de complementação do Fundef obtidos pela via judicial constitui aspecto determinante para a conclusão no sentido da inaplicabilidade, a esses recursos, da subvinculação legal que determina a destinação de, pelo menos, 60% das verbas do Fundo à remuneração dos profissionais do magistério" (pág. 11 do documento eletrônico 71).

O *caput* do art. 22 da Lei 11.494/2007 dispõe que:

"Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

[...]" (grifei).



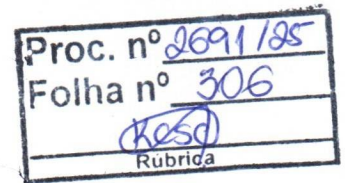
ADPF 528 / DF

O referido dispositivo legal, ao reproduzir - como observado na manifestação ministerial -, a disposição de subvinculação antes prevista no revogado art. 7º da Lei 9.424/1996, tratou apenas daqueles recursos anuais do Fundeb, sem fazer referência, no entanto, aos recursos de complementação dos exercícios anteriores, recebidos por meio de precatórios. Estes últimos não estariam contemplados nos recursos ordinários anuais, mas constituiriam recursos extraordinários. Nesse sentido, constou da mencionada manifestação que

“[...] o reconhecimento judicial de que os valores de complementação do Fundef repassados pela União a estados e municípios, no período de 1998 a 2006, ficaram aquém do devido, não importa a afirmação de inobservância, pelos entes federativos credores, da subvinculação determinada pela lei para a aplicação desses recursos, considerados em sua totalidade anual, uma vez que a remuneração dos profissionais do magistério poderia ser adimplida, inclusive, com o montante correspondente aos outros 40% das verbas do Fundef, visto estar tal despesa relacionada, pelo art. 70, I, da Lei nº 9.394/19967 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), dentre aquelas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, e inexistir limite legal para o dispêndio de recursos do Fundo com a remuneração do magistério” (pág. 12 do documento eletrônico 71).

Com efeito, deve ser registrada a revogação do art. 22 da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, a qual disciplinou a matéria no *caput* do art. 26, abaixo transcrito:

“Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) **dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício**” (grifei).



ADPF 528 / DF

Além do mais, ainda que em exame prefacial, o Ministro Roberto Barroso, ao indeferir a cautelar nos autos do MS 35.675-MC/DF, entendeu que:

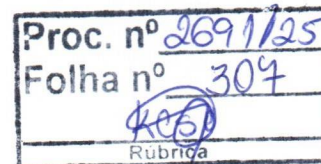
“Em primeiro lugar, o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos ‘recursos anuais’, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como seriam os recursos objeto deste mandado de segurança. Em segundo lugar, a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da ‘remuneração dos professores no magistério’, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria”.

Nesse ponto, portanto, não teria qualquer reparo a fazer a respeito do voto do Ministro relator, haja vista que, de fato, a decisão do TCU que entende pela inaplicabilidade do percentual constante do art. 22 da Lei 11.494/2007 aos recursos de complementação do Fundeb pagos por meio de precatórios não viola os preceitos constitucionais que visam a resguardar o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica. No ponto, acompanho a proposta de deliberação do Ministro Alexandre de Moraes.

Acompanho também, com ressalvas, o entendimento segundo o qual os recursos provenientes da complementação aos fundos educacionais devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Na espécie, colho do ato questionado o seguinte excerto:

“9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;



ADPF 528 / DF

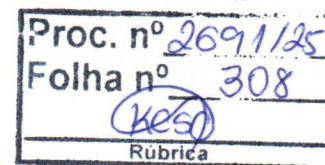
9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;" (pág. 2 do documento eletrônico 5).

Sobre a possibilidade ou não da retenção dos honorários contratuais do advogado pagos em razão do ajuizamento de demanda judicial para cobrar os valores relativos ao Fundef não transferidos voluntariamente, antes da expedição de precatório, esta Suprema Corte possui entendimento no sentido de que a discussão "demandaria a análise da legislação infraconstitucional (Leis nºs 8.906/94), o que é incabível em sede de recurso extraordinário" (ARE 1.102.885-AgR/PE, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário).

Essa mesma orientação foi observada pela Primeira Turma, no julgamento do ARE 1.066.359-AgR/AL, de relatoria do Ministro Marco Aurélio (j. 26/11/2019), no qual, por maioria, assentou que "o recurso extraordinário não é meio próprio ao revolvimento da prova nem serve à interpretação de normas legais". A Ministra Rosa Weber acompanhou o voto do relator.

Naquele julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes divergiu, no que foi acompanhado pelo Ministro Luiz Fux, dando provimento ao agravo regimental interposto pela União, por entender que "a matéria envolvendo a vinculação exclusiva das verbas do FUNDEF/FUNDEB à educação pública é nitidamente de teor constitucional, tendo em vista que a hipótese em apreço cuida do pagamento de honorários advocatícios



ADPF 528 / DF

contratuais com recursos alocados no aludido fundo educacional, o que, *prima facie*, indica violação direta ao art. 60 do ADCT". Ademais, consignou que a Primeira Turma do STF "tem posição no sentido de que ofende o art. 60 do ADCT a utilização de verbas do FUNDEF para qualquer finalidade diversa da educação fundamental".

Por sua vez, o Ministro Roberto Barroso, em voto de desempate, acompanhou o relator do feito, assinalando que

"[e]m diversos precedentes, o Supremo assentou a tese de que, nos casos em que se discute a possibilidade de fracionamento do valor relativo ao honorários advocatícios contratuais dos precatórios expedidos em execuções de complementação de verba do FUNDEF, devidas pela União, não há questão constitucional a ser analisada. Aplica-se a jurisprudência que afasta o cabimento de recurso extraordinário se o deslinde da controvérsia depende do prévio exame da legislação infraconstitucional.

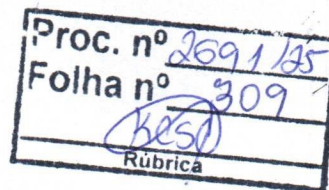
Portanto, estou aqui acompanhando o Ministro Marco Aurélio, negando provimento ao agravo na crença de que não há uma questão constitucional aqui.

Devo dizer, todavia, Presidente, que considero correta a decisão do Superior Tribunal de Justiça nessa linha, porque a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem oscilado relativamente a essa matéria.

Mas a minha convicção, aqui, é que o recebimento dessas verbas só se deu, geralmente ao final de muitos anos, pelo trabalho do advogado, sem o qual o município nada receberia.

Então, o advogado propõe a demanda e, ao final - creio que de uma década -, consegue o benefício para o município. Verba que não iria para o município se não tivesse havido a ação proposta pelo advogado e, geralmente, sem honorários *de pro labore*, apenas com honorário de êxito.

De modo que eu considero legítima, nessa hipótese, que o advogado receba os honorários. Porém, eu não estou



ADPF 528 / DF

enfrentando o mérito, porque o Ministro Marco Aurélio entendeu que a matéria era infraconstitucional e há precedentes do Supremo nessa linha" (grifei).

Após, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou que:

"Presidente, essa questão de se tratar de matéria infraconstitucional voltará a ser discutida, pois levarei ao Plenário da Corte uma ADPF sobre a matéria. O Tribunal de Contas da União fixou em decisão a impossibilidade da utilização do FUNDEF para pagamento de honorários advocatícios, e passou a aplicar em relação a todos os municípios - porque ele que fiscaliza a destinação desse dinheiro -, vedando essa possibilidade. Ressalto que há situações diversas.

Há a situação que o eminente Ministro Luís Roberto Barroso se referiu, em que o advogado ingressou com ação, desde o início, e, depois, obteve os honorários. E há uma grande parte das situações, em que os advogados somente passaram a atuar a partir do resultado de mérito de uma ação civil pública do Ministério Público; ou seja, só foram contratados para executar a decisão já formada e cobraram 20%, 30% chegando, às vezes, a 40%, do FUNDEF de honorários. Mas o Tribunal de Contas da União vem glosando todos esses pagamentos realizados pelas prefeituras.

Pedindo vênias à maioria já formada, entendo que a matéria é constitucional, porque seria um desvio de finalidade na destinação de verbas do FUNDEF e dou provimento ao agravo da União".

Em complemento ao seu voto, o Ministro Roberto Barroso fez a seguinte observação:

"Presidente, estou de acordo com o que disse o Ministro Alexandre na parte inicial. São situações diferentes: aquela em que o advogado ajuíza a ação e litiga por muitos anos e

Proc. nº 2691/25
Folha nº 340
<i>Kesb</i>
Rúbrica

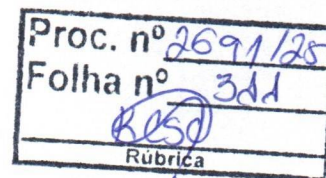
ADPF 528 / DF

daquela em que, vencida a demanda pelo Ministério Público, na ação coletiva, o sujeito se apressa em executar.

Portanto, eu estou considerando aqui a primeira hipótese, a do advogado, porque eu acho legítimo. Em nenhuma hipótese, eu admitiria honorários acima de 20%. Aliás, dependendo do valor em questão, eu glosaria o contrato para reduzir os honorários; quem é advogado sabe, quem foi advogado sabe que, na medida em que o volume arrecadado pelo cliente aumenta, o percentual diminui. Se estiver cobrando 1 bilhão de reais, você não cobra 20%; a vida não era boa assim. Portanto, há critérios de proporcionalidade e razoabilidade. Eu estou assumindo que os municípios tenham agido corretamente e os advogados também; tudo esteja dentro do padrão" (grifei).

Como se vê, o **Ministro Roberto Barroso** faz clara diferenciação a respeito do tema dos honorários advocatícios decorrentes das complementações das verbas do Fundef, entendendo que existem situações distintas no tratamento da matéria, qual seja, aquelas relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, enquanto que, por outro lado, existem aquelas que tratam da atividade desempenhada por advogados apenas na fase de execução de título judicial constituído em ação coletiva, da qual não participou.

Essa não foi uma interpretação inovadora. Devo destacar que alguns meses antes, o **Ministro Dias Toffoli, então Presidente**, ao analisar os embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face da decisão monocrática que deferiu o pedido formulado pela Procuradoria-Geral da República na SL 1.186-MC/DF - na qual se questionaram decisões judiciais que autorizaram o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de verbas complementares do Fundef -, **entendeu por bem**, sanando as omissões e dando efeito modificativo aos aclaratórios, **ressalvar as "[...] execuções decorrentes de**



ADPF 528 / DF

ações individuais propostas por entes públicos [...]” (grifei), como pode ser visto do trecho da decisão transcrito abaixo:

“De fato, padeceu a decisão embargada de omissões, na medida em que não fez a necessária distinção entre situações decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos, daquelas decorrentes de mera execução da aludida ação coletiva, ajuizada pela ora embargada.

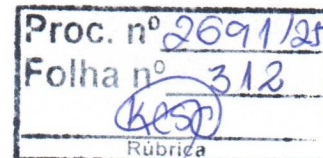
E, ainda, ao não excluir de sua incidência, as ações já transitadas em julgado, que ensejaram a expedição de ordens de pagamento de honorários, em favor dos respectivos advogados, que as patrocinaram.

Não ocorreu, contudo, a apontada vulneração ao verbete da súmula vinculante nº 47, desta Suprema Corte, pois a suspensão em questão não obistou o direito dos advogados em receberem os honorários arbitrados em seu favor, apenas suspendendo, temporariamente, seu pleno exercício.

Assim, recebo, em parte, com efeitos modificativos, os embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) para, sanando omissões constantes da decisão embargada, **declarar, expressamente, que seu comando não atinge execuções decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos, através de patronos para tanto constituídos, tampouco aquelas em que já transitada em julgado a decisão que reconheceu o direito ao recebimento da verba honorária,** pelos advogados que atuaram no feito” (grifos no original).

Em seguida, ao analisar embargos de declaração opostos em face da decisão monocrática pela qual, reconhecendo a perda do objeto da SL 1.186/DF, julgou-a extinta, sem apreciação de mérito, o Ministro Dias Toffoli consignou e deliberou o seguinte:

“Em arremate, reitero o que dantes consignado, com a prolação da anterior decisão, no sentido de que **a matéria em discussão nestes autos, a partir do entendimento que recebeu,**



ADPF 528 / DF

com o parcial acolhimento dos embargos declaratórios opostos pela OAB, contra a decisão concessiva da suspensão, já restou devidamente equacionada por esta Suprema Corte.

Ou seja: **execuções decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos legitimados, seguem normalmente seus cursos**, posto que não atingidas pela decisão proferida nos autos da ação rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

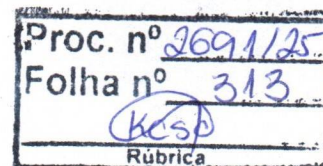
E aquelas execuções, que decorrem da ação coletiva ajuizada pela PGR e que foram afetadas pela liminar deferida nos autos da ação rescisória, tem sido postulado e deferido nesta Corte, para verem seus cursos retomados, nos termos em que já supra ressaltado.

A rigor, assim, esta suspensão, feita essa necessária delimitação quanto a seu objeto, deve ser rejeitada, por não remanescer decisão a ser suspensa.

Ante o exposto, acolho, em parte, os embargos interpostos pela OAB, para indeferir a presente suspensão de liminar. E, ainda, não conheço dos embargos opostos por Monteiro e Monteiro Advogados Associados e rejeito os embargos opostos pelo Procurador-Geral da República" (grifei).

Como se vê da leitura dos trechos supratranscritos, percebe-se que foi levada a efeito a **necessária distinção entre as decisões objeto do pedido de suspensão de liminar, quais sejam, as decorrentes de execuções lastreadas em título formado em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, e aquelas nas quais o título executado decorre de ações individuais de conhecimento propostas pelos municípios, por meio de advogados constituídos para tanto**. Para essas últimas, o destaque dos honorários advocatícios foi mantido.

Essa também foi a inteligência do voto proferido pelo Ministro Bruno Dantas, Redator do Acórdão 1.423/2020-TCU-Plenário (TC 018.180/2018-3), para quem,



"[...] por questão de justiça, é preciso reconhecer essa questão particular dos advogados que laboraram desde o princípio nesses processos que questionavam a complementação de verbas do Fundef devidas pela União aos municípios.

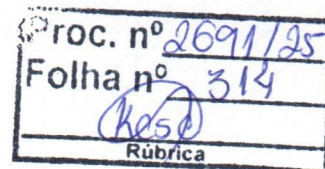
Segundo, é preciso reconhecer que as vinculações decorrentes dos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis não atingem os recursos decorrentes dos juros de mora legais acrescidos às verbas constitucionalmente gravadas dada a natureza distinta de tais parcelas.

O STJ já reconheceu em diversos julgados que o novo código civil expressou a natureza indenizatória dos juros de mora. Se na perspectiva do devedor esses acréscimos constituem sanção pelo não cumprimento de uma obrigação pactuada, sob a ótica do credor os moratórios constituem indenização, visto que se prestam a afastar os prejuízos derivados da mora do devedor.

No Resp 1.703.697/PE, o STJ decidiu que 'os recursos do FUNDEF/FUNDEB encontram-se constitucional e legalmente vinculados a uma destinação específica, sendo vedada a sua utilização em despesa diversa da manutenção e desenvolvimento da educação básica (...) inexistente possibilidade jurídica de aplicação do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994'.

Embora tal julgado tenha sido trazido pelo eminente relator em outros processos análogos ao que ora se examina, observo que **ele não adentrou na questão que distingue os advogados que atuam desde as ações de conhecimento daqueles que ingressaram tão somente com as ações de execução fundada em título executivo obtido na Ação Civil Pública proposta pelo MPF, tampouco na distinção entre a obrigação principal e os juros moratórios.**

No meu entender, **recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e, conseqüentemente, da existência**



ADPF 528 / DF

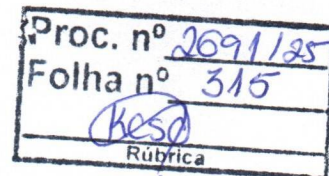
de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios afetados pela decisão recorrida efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, o deslinde dessa celeuma passa pela reavaliação dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, da natureza das ações judiciais impetradas, bem como com o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios" (grifei).

Portanto, levando em consideração que, em alguns casos, os recursos públicos decorrentes das complementações do Fundef só passaram a integrar o patrimônio dos entes municipais em razão da **diligente atuação de advogados contratados, os quais desenvolveram a tese e atuaram em juízo, às vezes, por mais de 20 anos, não seria razoável negar-lhes o destaque dos honorários advocatícios**, sobretudo porque atuaram sob o pálio de cláusulas contratuais que previam a remuneração apenas no êxito das demandas e em favor da ampliação dos recursos para o custeio da educação pública.

Outrossim, assim como ressaltado acima pelo Ministro Bruno Dantas, seria impróprio vincular toda e qualquer parcela dos precatórios relativos às diferenças obtidas judicialmente na complementação devida pela União para o pagamento de profissionais do magistério. Digo isso porque não se poderia interpretar os arts. 22 da Lei 11.494/2007 (revogado), 26 da Lei 14.113/2020 e 60 do ADCT de maneira ampliativa, abarcando, assim, as parcelas resultantes de condenação e o seu acessório, devido pelo ilícito decorrente da demora, haja vista que o Poder Judiciário não poderia vincular aquilo o que a Constituição Federal não vinculou.

Com mais razão ainda acredito que **não seria possível pretender estabelecer tal vinculação aos juros de mora processuais**, inviabilizando



ADPF 528 / DF

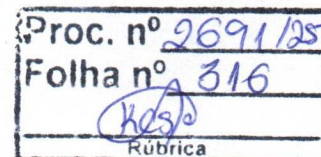
a regular contraprestação dos causídicos por meio dos referidos valores, os quais ostentam nítida natureza indenizatória.

Nessa linha de entendimento, destaco, por indispensável, que esta Suprema Corte, em recente julgamento (Sessão Virtual de 5 a 12.3.2021), cujo acórdão ainda pende de publicação, fixou a tese do Tema 808 de Repercussão Geral (RE 855.091-RG/RS, Rel. Min. Dias Toffoli), no sentido de que “não incide imposto de renda sobre os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento de remuneração por exercício de emprego, cargo ou função”, concluindo que o conteúdo mínimo da materialidade do imposto de renda contido no art. 153, III, da CF, não permite que ele incida sobre verbas que não acresçam o patrimônio do credor. Naquela oportunidade, o Ministro Relator ressaltou no seu voto - o qual tive a satisfação de acompanhar - que

“[...] os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso. Vide, em primeiro lugar, que eles não constituem frutos civis (parcela acessória que, em regra, segue a sorte do principal) decorrentes da exploração econômica do capital, como ocorre, por exemplo, com os juros remuneratórios (ou compensatórios) em relação ao mútuo feneratício. É necessário notar, ainda, que a causa que gera o direito aos juros de mora legais decorre de um ato ilícito imputado ao devedor consistente no não pagamento nas datas correspondentes dos valores em dinheiro aos quais tem direito o credor.

A natureza indenizatória dos juros de mora é reconhecida também na legislação tributária [...]” (grifei).

Por conseguinte, não havendo dúvidas de que os juros de mora não são alcançados pela vinculação constitucional prevista na antiga redação do art. 60 do ADCT (após a promulgação da EC 108/2020 a matéria passou a ser disciplinada no art. 212-A, da CF), entendo que podem ser utilizados para adimplir os honorários contratuais dos advogados que propuseram as ações individuais, constituindo a União Federal em mora.



ADPF 528 / DF

Esse entendimento, inclusive, foi contemplado no voto do Ministro Alexandre de Moraes, conforme trecho da manifestação sintetizada na ementa sugerida, abaixo transcrita:

“4. A vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios que podem servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados, pois conforme decidido por essa CORTE, ‘os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso’ (RE 855091-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021)”.

Por tudo o que foi exposto, concluo que a utilização das verbas do fundo educacional para o pagamento de honorários advocatícios contratuais aos advogados que atuaram apenas na fase de execução de título judicial constituído em ação coletiva da qual não participaram, afrontaria a correta destinação da verba constitucionalmente vinculada à educação básica pública.

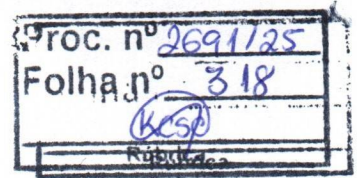
Por outro lado, com base nas profícuas considerações e advertências externadas pelo Ministro Dias Toffoli, na SL 1.186/DF, e pelos Ministros Alexandre de Moraes e Roberto Barroso, no ARE 1.066.359-AgR/AL, as quais me fizeram refletir, **ressalvo que, naquelas situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, sobretudo dos respectivos juros de mora**, haja vista que a vinculação à educação básica dos recursos não poderia impedir a execução dos valores referentes ao exitoso serviço prestado, os quais gozam de autonomia em relação à quantia a que o executado foi condenado no processo principal.

Proc. nº 2691125
Folha nº 317
<i>RES</i>
Rúbrica

ADPF 528 / DF

Isso posto, **divirjo em parte do voto do Relator, nos termos acima expostos**, apesar de também julgar improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.



21/03/2022

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC
ADV.(A/S)	: ALESSANDRO MARTELLO PANNO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S)	: EDUARDO BEURMANN FERREIRA
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho o bem lançado relatório do e. Min. Alexandre de Moraes.

Apenas para rememorar, trata-se, em apertada síntese, de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, ajuizada pelo Partido Socialista Cristão – PSC em que requer a anulação de parte do Acórdão 1.824/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União, em razão da violação dos arts. 3º, III, 205 e 206, V e VIII, da Constituição Federal e art. 60, XII, das ADCT.

Registro, inicialmente, a plena cognoscibilidade da presente ADPF, nos termos do que assentado pelo Relator.

Do mesmo modo, consigno que estou de pleno acordo com as premissas elencadas pelo e. Ministro Relator Alexandre de Moraes, no sentido de que “O caráter extraordinário desse ingresso de verba justifica o afastamento da subvinculação, pois seguir a determinação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, na redação então vigente, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que,

ADPF 528 / DF

em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos."

Este entendimento é coerente com o princípio da responsabilidade fiscal e com o equilíbrio financeiro das contas públicas, de modo que não houve, por parte do Acórdão impugnado, violação dos preceitos fundamentais indicados na exordial.

Ademais, como ressaltou o e. Ministro Relator, *"A Corte de Contas, igualmente, agiu corretamente ao censurar o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEB, o que representaria indevido desvio de verbas constitucionalmente vinculadas à educação."*

A esse respeito, impende registrar que o Tribunal Pleno do STF na ACO 648, de relatoria do Ministro Marco Aurélio e com acórdão por mim redigido, j. 06.09.2017, fixou as seguintes teses de julgamento:

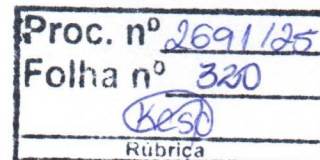
"1 – O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional;

2 – A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino."

Na ocasião, a temática foi especificamente tratada e objeto de manifestação dos julgadores, transcrevo excerto relevante:

"O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: (...) De pronto, impende ressaltar que o adimplemento das referidas obrigações por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas.

(...)



ADPF 528 / DF

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - (...) E também, eu até vou ler a minha tese de julgamento, mas eu preciso aditá-la com uma observação feita pelo Ministro Luiz Edson Fachin, a quem estou acompanhando, portanto, que este aporte de recursos, esta diferença ingressará, no Tesouro, vinculado ao gasto com a educação, porque esta é a destinação desses recursos.

(...)

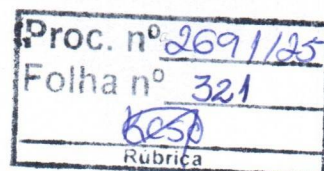
O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, peço escusas aos eminente Ministros-Relatores. Eu li a proposição do Ministro Barroso - não até o final -, contendo expressamente aquilo que houvera proposto, qual seja:

(...) mantida a vinculação constitucional, ações de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Apenas para deixar claro o que já estava no meu voto."

Nesse contexto, a derivação da finalidade constitucional das receitas públicas reverbera nos honorários contratuais advocatícios, como se extrai do assentado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no supracitado Acórdão 1.824/2017, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 23.08.2017, assim ementado:

"REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO. IRREGULARIDADES NA DESTINAÇÃO DO PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DE COMPLEMENTAÇÃO DEVIDA PELA UNIÃO NO ÂMBITO DO EXTINTO FUNDEF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONDENANDO A UNIÃO AO PAGAMENTO DOS VALORES JÁ TRANSITADA EM JULGADO. CONTRATAÇÃO DE TRÊS ESCRITÓRIOS DE ADVOGACIA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, COM A FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS CORRESPONDENTES A 20% DO ÊXITO, POR CENTO E DEZ MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO. RISCO DE DESVIO DE RECURSOS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADOS À EDUCAÇÃO



ADPF 528 / DF

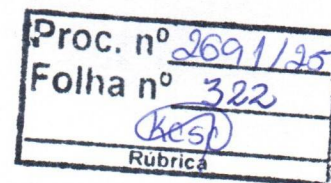
PARA O PAGAMENTO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS EM RAZÃO DO ARTIGO 22, §4º, DA LEI 8906/1994. VINCULAÇÃO DE ORDEM CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM FINALIDADE DIVERSA. PLÚRIMAS IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO AGENTE QUE DEU CAUSA AOS DESVIOS. IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS. DETERMINAÇÕES.” (grifos nossos)

No tocante à questão da não incidência da vinculação do art. 60 do ADCT (atual art. 212-A da CF) à parcela referente aos juros de mora incidentes no precatório a ser pago pela União, a partir das razões lançadas sobretudo no voto do e. Ministro Ricardo Lewandowski, bem como dos precedentes desta Corte acerca da natureza jurídica indenizatória e autônoma dos juros de mora, entendo possível sua eventual utilização para o pagamento de honorários advocatícios contratuais.

Entretanto, tal qual exposto pelo Ministro Nunes Marques, a minha divergência em relação ao voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, reside, tão somente, no tocante ao alcance da medida. Assim, entendo que a possibilidade de destaque de honorários advocatícios sobre a parcela do precatório atinente aos juros de mora está adstrita aos advogados que propuseram as ações individuais, constituindo a União Federal em mora.

Assim, acompanho o e. Ministro Relator e julgo improcedente a presente ADPF.

É como voto.



21/03/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC
ADV.(A/S)	: ALESSANDRO MARTELLO PANNÓ E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S)	: EDUARDO BEURMANN FERREIRA
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY

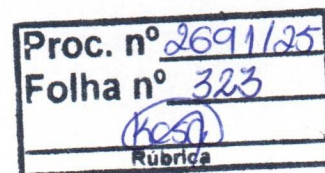
VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Social Cristão (PSC), contra o item 9.2.2 da decisão proferida no acórdão n. 1824/2017 – Plenário (processo n. TC 005.506/2017-4), do Tribunal de Contas da União (TCU).

O partido requerente aduz que o item 9.2.2 do referido acórdão teria violado os arts. 3º, III, 205 e 206, V e VIII, da Constituição Federal e o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na medida em que autorizaria os gestores a desrespeitar a vinculação dos recursos do Fundef/Fundeb, a serem recebidos por meio de precatório, para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Eis o teor do item impugnado:

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da



ADPF 528 / DF

União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

Sustenta que o TCU, ao dispor nos termos acima colacionados, teria afastado a subvinculação estabelecida pelo art. 22 da Lei n. 11.494/2007 e, conseqüentemente, a possibilidade de utilização desses valores para o pagamento de honorários contratuais.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento desta arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido nela formulado. A Procuradoria-Geral da República também ofertou parecer pela improcedência do pedido.

O detalhado relatório do eminente Relator, ministro Alexandre de Moraes, é adotado de modo integral.

Acompanho o voto do eminente Relator.

De início, ressalto que a Emenda Constitucional n. 114, de 16 de dezembro de 2021, trouxe novo regramento para o tema em questão. Tal Emenda instituiu regime no pagamento dos precatórios, modificou o regime fiscal e autorizou o “parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios”, vedando a possibilidade de incorporação de tais valores nos salários dos profissionais do magistério, conforme arts. 4º e 5º, a seguir transcritos:

Art. 4º Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por

ADPF 528 / DF

conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) serão pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, da seguinte forma:

- I - 40% (quarenta por cento) no primeiro ano;
- II - 30% (trinta por cento) no segundo ano;
- III - 30% (trinta por cento) no terceiro ano.

Parágrafo único. Não se incluem nos limites estabelecidos nos arts. 107 e 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir de 2022, as despesas para os fins de que trata este artigo.

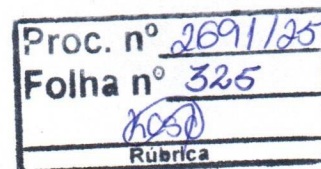
Art. 5º As receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo.

Parágrafo único. Da aplicação de que trata o caput deste artigo, no mínimo 60% (sessenta por cento) deverão ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão.

Portanto, uma vez que houve destinação específica com a remuneração dos profissionais mencionados e, ao mesmo tempo, sua respectiva incorporação foi vedada, afastou-se ou diminuiu-se consideravelmente o possível desequilíbrio fiscal dos entes públicos.

Feita tal consideração, analiso a questão acerca do período anterior à referida Emenda Constitucional n. 114/2021.

Nesse contexto, o Supremo tem se posicionado, conforme diversos precedentes, no sentido de que a complementação das verbas do



ADPF 528 / DF

Fundef/Fundeb, na linha do art. 60 do ADCT, deve manter sua destinação voltada à educação básica pública. Precedente recente de relatoria do ministro Dias Toffoli é nesse sentido. Confira-se:

Suspensão de tutela provisória. Verbas do FUNDEF. Direito à complementação já reconhecido. Execução da decisão obstada em ação rescisória. Risco de grave dano à ordem e à administração públicas evidenciado. Vedação de uso das verbas vinculadas à prestação de serviços de educação pública no pagamento de honorários advocatícios. Suspensão parcialmente deferida. 1. Tal como o acórdão rescindendo, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o direito de entes federados ao recebimento de verba complementar do FUNDEF. 2. A suspensão da execução do acórdão em que se reconheceu tal direito aos requerentes tem potencial para acarretar graves prejuízos à ordem e à administração públicas, máxime porque veda o recebimento de verbas destinadas à prestação de serviços de educação pública em um país tão carente de melhor sistema educacional público. 3. A destinação de parte do montante de verba vinculada à prestação de serviços educacionais ao pagamento de honorários advocatícios se afigura inconstitucional e deve ser obstada, cabendo aos interessados recorrer às vias ordinárias para a solução de eventuais controvérsias acerca do pagamento de honorários advocatícios, matéria que, especificamente, não se reveste de índole constitucional e, portanto, não justifica a intervenção do STF para dirimir questões a si relativas, sendo estranha ao objeto principal da demanda, qual seja, o recebimento de complementação de verbas do FUNDEF e sua utilização obrigatória na área da educação. 4. Suspensão parcialmente deferida.

(STP 66, j. 20 de abril de 2020)

Feita tal ressalva, em harmonia com os bem lançados fundamentos do ministro Ricardo Lewandowski, reconheço que a complementação das verbas para a educação pública se sagrou como tese vencedora também

ADPF 528 / DF

pelo relevante e importante zelo de muitos advogados que defenderam tal posição. Com efeito, na medida em que é atribuição constitucional dos entes subnacionais a educação básica, por pressuposto, as já mencionadas verbas do Fundef devem ser a estes destinadas.

Essa ponderação quanto ao zeloso trabalho dos advogados não passou despercebida também pelo ministro Roberto Barroso, em julgamento recente sobre o tema, colacionado por Sua Excelência o ministro Ricardo Lewandowski (ARE 1.066.359 AgR, ministro Marco Aurélio, j. 26 de novembro de 2019):

Devo dizer, todavia, Presidente, que considero correta a decisão do Superior Tribunal de Justiça nessa linha, porque a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem oscilado relativamente a essa matéria.

Mas a minha convicção, aqui, é que o recebimento dessas verbas só se deu, geralmente ao final de muitos anos, pelo trabalho do advogado, sem o qual o município nada receberia.

Então, o advogado propõe a demanda e, ao final - creio que de uma década -, consegue o benefício para o município. Verba que não iria para o município se não tivesse havido a ação proposta pelo advogado e, geralmente, sem honorários de pro labore, apenas com honorário de êxito. De modo que eu considero legítima, nessa hipótese, que o advogado receba os honorários.

(Grifei)

Bem assim, o ministro Ricardo Lewandowski reconhece a possibilidade de honorários advocatícios às “situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município”, em que “seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, sobretudo dos respectivos juros de mora, haja vista que a vinculação à educação básica

ADPF 528 / DF

dos recursos não poderia impedir a execução dos valores referentes ao exitoso serviço prestado, os quais gozam de autonomia em relação à quantia a que o executado foi condenado no processo principal”.

Nesse sentir, aliás, creio que até mesmo a atuação na fase de execução, ainda que de título derivado de ação coletiva, é digna de reconhecimento e compensação, conquanto em **proporcionalidade** à quantidade de trabalho desenvolvido.

Ou seja, se não é razoável que o advogado patrocinador da causa desde a fase de conhecimento até a execução seja remunerado da mesma forma que outro atuante apenas na execução de título formado em ação coletiva, também não me afigura correto que o trabalho desse último em nada possa ser remunerado, apenas por haver atuado na última fase. Ao contrário, afigura-me mais correto, então, que ambos os trabalhos sejam remunerados, mas de forma proporcional ao trabalho desenvolvido e à complexidade da causa.

Nesse sentido, aliás, o próprio ministro Roberto Barroso fez relevante ponderação:

Presidente, estou de acordo com o que disse o Ministro Alexandre na parte inicial. São situações diferentes: **aquela em que o advogado ajuíza a ação e litiga por muitos anos e daquela em que, vencida a demanda pelo Ministério Público, na ação coletiva, o sujeito se apressa em executar.**

Portanto, eu estou considerando aqui a primeira hipótese, a do advogado, porque eu acho legítimo. Em nenhuma hipótese, eu admitiria honorários acima de 20%. Aliás, dependendo do valor em questão, eu glosaria o contrato para reduzir os honorários; quem é advogado sabe, quem foi advogado sabe que, na medida em que o volume arrecadado pelo cliente aumenta, o percentual diminui. Se estiver cobrando 1 bilhão de reais, você não cobra 20%; a vida não era boa assim. **Portanto, há critérios de proporcionalidade e razoabilidade.**

ADPF 528 / DF

Eu estou assumindo que os municípios tenham agido corretamente e os advogados também; tudo esteja dentro do padrão.

(Grifei)

Em outras palavras, com a devida vênia, não vejo razão para a impossibilidade de destaque dos honorários em ambas as hipóteses, mesmo que tenha havido atuação do causídico apenas na fase de execução. A diferença em relação ao advogado que tenha atuado desde a fase de conhecimento seria, então, na proporção e valor dos honorários. **A limitação do teto para os honorários que ora se impõe, isto é, o valor dos juros de mora, naturalmente serão menores nas ações que apenas executam o título obtido na ação coletiva do que nas ações individuais nas quais o advogado laborou desde a fase de conhecimento.**

Entendo que o voto trazido pelo Relator, ministro Alexandre de Moraes, contempla esse raciocínio quando admite a hipótese de destaque das verbas do Fundef para honorários advocatícios dentro dos valores expressos pelos juros de mora.

Isso porque esta Corte reconheceu a natureza indenizatória dos juros de mora, os quais “têm natureza autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso” (RE 855.091 RG, *DJe* de 15 de março de 2021). Se assim é, há, sobre tais juros, possibilidade de destaque dos honorários contratuais eventualmente firmados com profissionais ou escritórios de advocacia que tenham atuado no deslinde da questão acerca de tal repasse de valores.

Posto isso, acompanho integralmente o Relator, ministro Alexandre de Moraes, para julgar o pedido improcedente.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 528

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL CRISTÃO-PSC

ADV.(A/S) : ALESSANDRO MARTELLO PANNO (161421/RJ) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO

ADV.(A/S) : EDUARDO BEURMANN FERREIRA (56178/DF)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETISKY (38672/DF, 095573/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava improcedente a arguição, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram: pelo requerente, a Dra. Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro, e, pelo interessado, o Dr. Arthur Cristóvão Prado, Advogado da União. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que 1) afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e 2) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios, nos termos do voto do Relator. Os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Roberto Barroso, apesar de também julgarem improcedente a ação, fizeram ressalvas em seus votos para consignar que apenas naquelas situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, bem como dos respectivos juros de mora. Falou, pelo

Proc. nº 2691/25
Folha nº 330
<i>KCSO</i>
Rúbrica

amicus curiae Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, a Dra. Bruna Santos Costa. Plenário, Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário