



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO **NUNES MARQUES**, RELATOR DA  
AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 661/MA

A UNIÃO, representada por seus Advogados infra-assinados<sup>[1]</sup>, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 1.021 do Código de Processo Civil, interpor **AGRAVO** contra a decisão proferida em 2 de maio de 2024, que deferiu o destaque dos honorários contratuais no precatório vinculado ao FUNDEF.

### 1. RESUMO DO CASO

Trata-se de cumprimento de título executivo judicial, por meio do qual o Estado do Maranhão pretende o pagamento de R\$ 4.418.845.035,39 (quatro bilhões, quatrocentos e dezoito milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, trinta e cinco reais e trinta e nove centavos), correspondentes a diferenças de complementação federal ao extinto FUNDEF.

A União apresentou impugnação ao cumprimento de sentença, reconhecendo como devido o valor de R\$ 3.822.643.502,49 (três bilhões, oitocentos e vinte e dois milhões,

seiscentos e quarenta e três mil, quinhentos e dois reais e quarenta e nove centavos), atualizados até junho de 2020.

Houve expedição de precatório correspondente ao valor incontroverso, respeitadas as diretrizes previstas na EC nº 114/2021.

Posteriormente, a União e o Estado do Maranhão celebraram acordo, resolvendo os pontos ainda controvertidos do processo - à exceção dos honorários de sucumbência -, reconhecendo como devido o valor de R\$ 475.017.609,32 (quatrocentos e setenta e cinco milhões dezessete mil seiscentos e nove reais e 2 trinta e dois centavos), atualizados até agosto de 2023.

Em 5 de abril de 2024, os escritórios de advocacia que representaram o SINPROESSEMMA, admitido como assistente simples no processo, apresentaram petição, requerendo o destaque de honorários advocatícios contratuais nos próximos precatórios destinados ao pagamento das parcelas devidas pela União.

Em 2 de maio de 2024, o Ministro Relator deferiu em parte o pedido formulado pelos escritórios, para determinar que se realizasse o bloqueio de 15% sobre o total dos precatórios destinados ao Estado do Maranhão. Segundo a decisão, citado montante deve ser destacado sobre os juros moratórios, e depositados em juízo até o exaurimento da questão pelo Supremo Tribunal Federal. Eis o dispositivo do *decisum*:

3. Diante do exposto, considerando a natureza eminentemente cautelar da medida, nos termos do art. 301 do Código de Processo Civil (CPC), defiro, em parte, o pedido constante na Petição/STF n. 38.349/2024 para determinar que o Estado do Maranhão realize o bloqueio de 15% (quinze por cento) do total dos recursos do precatório destinado aos profissionais da educação (parágrafo único do art. 5º da EC n. 114/2021, SEDUC PRECATÓRIOS FUNDEF, AG: 3846-6, C/C: 9639-3, Banco do Brasil).

Citado montante deverá ser subtraído da parcela concernente aos juros moratórios e depositados em conta vinculada ao juízo do cumprimento até ulterior análise exauriente sobre a questão.

Por oportuno, destaco que a presente determinação de bloqueio não obsta a transferência do montante restante, não acautelado, aos profissionais da educação.

Inconformada com a decisão, a União interpõe o presente agravo interno, requerendo seja reformada a decisão monocrática, nos termos dos fundamentos a seguir

articulados.

## **2. DA IMPOSSIBILIDADE DE DESTAQUE DOS HONORÁRIOS CONTRATADOS POR ENTIDADE SINDICAL.**

### ***2.1. Da Inaplicabilidade das conclusões adotadas pelo STF na ADPF nº 528.***

O Ministro relator, em caráter cautelar, deferiu o destaque dos honorários contratuais, devidos pelo SINDIPROESEMA aos escritórios de advocacia que o representaram no feito.

Como fundamento, o Ministro Relator pontua que o Supremo Tribunal Federal teria consolidado entendimento pela natureza autônoma dos juros de mora incidentes sobre os precatórios relativos ao FUNDEF, permitindo o destaque dos honorários contratuais sobre essa parcela específica.

Nos termos da decisão monocrática, "[...] *a natureza vinculada da verba principal não alcançaria os juros moratórios oriundos da condenação. Citado entendimento tem por base o RE n. 855091, julgado em repercussão geral (Tema 808)*".

*Data venia*, o fundamento adotado pelo Ministro Relator não merece prosperar. O presente caso possui elementos que o diferenciam do entendimento fixado na ADPF nº 528.

Com efeito, ao julgar a ADPF nº 528, o Supremo Tribunal Federal concluiu ser constitucional o posicionamento exarado pelo Tribunal de Contas da União, que vedava o pagamento de honorários advocatícios contratuais, mediante o destaque em precatórios relativos ao FUNDEF. No precedente, foi reafirmado o caráter vinculado dos recursos pertencentes ao Fundo, inclusive quando inscritos em precatórios.

De acordo com o voto condutor do acórdão, "*a Corte de Contas, igualmente, agiu corretamente ao censurar o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF, o que representaria indevido desvio de verbas constitucionalmente vinculadas à educação*".

Como exceção à regra, o Supremo Tribunal Federal permitiu o destaque dos honorários advocatícios contratuais sobre a parcela dos juros aplicáveis ao precatório. Para tanto, adotou a ideia de que os encargos moratórios constituem parcela autônoma, que não se sujeita ao mesmo nível de vinculação da parte principal do precatório.

Ao proferir o voto condutor do acórdão, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, consigna que *"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"*.

Ao decidir assim, o Supremo Tribunal Federal tornou regular o pagamento de honorários advocatícios **por municípios**, que, em razão de não terem quadro próprio de procuradores, contrataram serviços de advocacia privada para representá-los nas ações de FUNDEF.

Como os honorários contratuais são custeados **pelo próprio orçamento municipal**, o STF autorizou, na prática, uma espécie de antecipação do **pagamento de despesa**, mediante o destaque da quantia avençada sobre os encargos moratórios do precatório.

A autorização de destaque de honorários contratuais só foi possível porque os valores inscritos em precatório **pertenciam aos próprios municípios**. O precedente criou uma exceção à vinculação dos recursos do FUNDEF, permitindo que os entes subnacionais utilizassem os encargos moratórios para pagar os honorários advocatícios dos escritórios que contratassem.

O presente caso é diferente. São **escritórios de advocacia representantes do SINPROEEMMA, entidade sindical admitida como assistente simples**, que requerem o destaque de honorários contratuais no precatório.

Não são os representantes judiciais do ente federativo os postulantes dos honorários contratuais. Mesmo porque o Estado do Maranhão possui quadro próprio de procuradores.

Assim, tem-se uma situação inusitada: advogados representantes de entidade de Direito Privado, admitida como assistente simples, postulam o pagamento dos honorários contratuais com **recursos da educação pertencentes ao Estado do Maranhão.**

**É como se o ente federativo pudesse arcar com as despesas contratadas por outra pessoa jurídica, no caso, entidade sindical.**

Noutras palavras: recursos públicos passariam a custear despesa que não foi assumida pelo Estado do Maranhão, mas contratada por entidade sindical, desprovida de qualquer vínculo com a Administração Pública.

*Data venia*, a lógica subjacente ao julgamento da APF nº 528 não parece ser a desvinculação total dos encargos moratórios incidentes sobre precatórios de FUNDEF. O STF **apenas permitiu que os juros fossem utilizados para o pagamento de honorários advocatícios contratados pelos próprios municípios.** O seguinte trecho do voto condutor do acórdão bem elucida os limites da tese fixada na ADPF nº 528:

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.

(destaques apostos)

Os valores inscritos em precatórios, para dar cumprimento ao acórdão transitado em julgado no presente processo, **não pertencem aos profissionais da educação básica, e não se encontram à sua disposição para o cumprimento de contratos particulares.** São recursos públicos, que, por força de decisão judicial, devem ressarcir o estado do Maranhão por diferenças no cálculo de complementação federal ao FUNDEF, merecendo a reforma da decisão agravada.

## ***2.2. Da titularidade dos recursos do FUNDEF inscritos em precatório***

Ao contrário do que consignou o Ministro Relator, não é possível afirmar que "*o Estado representa mero gestor-intermediador do verdadeiro titular dos valores do abono, qual seja, o profissional do magistério (i.e., parágrafo único do art. 5º da EC n. 114/2021)*".

As diferenças de complementação federal para o FUNDEF, quando reconhecidas em decisão judicial condenatória, **pertencem aos entes subnacionais**. Não por acaso, as ações propostas por Estados e Distrito Federal, que tenham por objeto o recálculo de contribuições para o referido Fundo, configuram conflitos federativos e são decididas pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, os entes subnacionais não dispõem livremente das receitas auferidas pelo pagamento dos precatórios.

A EC nº 114/2021, em seu artigo 5º, determina a vinculação das receitas auferidas pelo pagamento de precatórios de FUNDEF a serviços de manutenção e desenvolvimento da educação fundamental pública, bem como a ações de valorização do magistério.

O *caput* do dispositivo constitucional dispõe que "*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*".

Logo em seguida, o parágrafo único veicula **regra de subvinculação**: "*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*".

Em síntese, o art. 5º da EC nº 114/2021 vincula as receitas dos precatórios a ações e serviços na área de educação fundamental pública. Desse total, 60% devem ser aplicados na valorização do magistério, sob a forma de pagamento de abono aos profissionais do magistério.

É equivocado pensar que a regra de subvinculação - que obriga a instituição de abono - importe transferência da titularidade de parte dos precatórios aos profissionais de educação. A totalidade das receitas decorrentes de diferenças do FUNDEF **pertence ao Estado**, a quem cumprirá instituir e pagar abono aos professores do ensino fundamental, mediante a utilização de 60% do total recebido.

A bem da verdade, o art. 5º da EC nº 114/2021 apenas **manteve a vinculação** dos recursos do FUNDEF, antes prevista no artigo 7º da Lei nº 9.424/1996. O dispositivo legal tinha a seguinte redação:

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, **assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério,** em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

(destaques nossos)

Quanto à vinculação dos recursos do FUNDEF e os objetivos visados com a sua instituição, transcrevam-se os esclarecimentos de Daiesse Jaala:

Certo é que a criação do Fundef representou grande impacto para os demais níveis de ensino da educação básica, a saber a educação infantil e o ensino médio, que não tinham previsão de subvinculação e ficavam dependentes do discernimento dos gestores estaduais e municipais<sup>[2]</sup>.

Ao repetir o teor do art. 7º da Lei nº 9.424/1996, o art. 5º da EC nº 114/2021 pretendeu **manter a vinculação e a subvinculação dos recursos do FUNDEF, pagos em caráter retroativo por meio de precatório,** de modo de evitar a livre disponibilidade dessas receitas por Estados e Municípios.

Assim, considerando que os valores inscritos em precatórios **pertencem aos entes subnacionais,** sendo constitucional e legalmente subvinculados a objetivos específicos, fácil é

concluir pela ilegalidade do pagamento de honorários advocatícios contratos pela entidade sindical.

Mesmo por isso, não se aplicam ao caso vertente as conclusões exaradas no julgamento da AO nº 2.417. Nessa demanda, o Supremo Tribunal Federal examinou discussão relativa "[...] à possibilidade - ou não - da cobrança de honorários contratuais dos trabalhadores beneficiados em demanda coletiva na qual já havia honorários assistenciais (correspondentes à assistência judiciária gratuita) estipulados pela Justiça do Trabalho".

No presente processo não se discutem questões relativas a legitimidade representativa do sindicato, ou aos efeitos da substituição processual. Afinal, os profissionais substituídos pelo SIMPROESEMMA são apenas beneficiários indiretos do presente processo.

O cerne da questão é saber se recursos pertencentes ao Estado do Maranhão, **decorrentes de condenação imposta em título executivo judicial**, podem (ou não) servir para o pagamento de honorários advocatícios pactuados entre entidade sindical e escritórios privados.

As normas que disciplinaram o FUNDEF ao longo dos anos, assim como a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, sempre primaram pela vinculação dos recursos do FUNDEF à educação. Permitir que parte dos precatórios, mesmo que limitada aos encargos moratórios, **sirva para o pagamento de honorários contratados por entidade de Direito Privado**, é desvirtuar toda a lógica de funcionamento do Fundo.

Dessa forma, tendo em vista a titularidade pública e vinculação do FUNDEF, a decisão agravada deve ser reformada.

### **3. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR: DO EFEITO SUSPENSIVO AO AGRAVO**

Os argumentos formulados acima demonstram a ausência de verossimilhança das alegações formuladas pelos escritórios de advocacia, e, portanto, o desacerto da medida cautelar

deferida na decisão agravada.

Somando-se àqueles fundamentos, vale frisar que a decisão agravada deixou de observar os termos do acordo firmado entre a União e o Estado do Maranhão, **já devidamente homologado pelo Ministro Relator (peça 240, e-STF)**. No termo de acordo, dentre as obrigações atribuídas ao Estado, consta a movimentação, aplicação e prestação de contas dos valores recebidos, de acordo com o caráter vinculado dos recursos do Fundo.

CLÁUSULA 06: São obrigações do ESTADO: I - O depósito, movimentação, aplicação e prestação de contas dos recursos de que trata o Inciso I da Cláusula 05 deste Acordo, o qual deverá observar o que dispõe a Lei n<sup>o</sup> 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), c/c arts. 11, 69, § 55, 70 e 71 da Lei n<sup>o</sup> 9.394, de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional;

No acordo, as partes não estipularam qualquer cláusula que destine os encargos moratórios à retribuição de honorários advocatícios contratados pelo SINPROESSEMMA.

Determinar o destaque de honorários advocatícios contratuais, após a homologação do acordo entre União e Maranhão, **sem que as partes pudessem ponderar sobre as pretensões dos escritórios**, é uma conduta avessa à boa-fé objetiva, postulado que deve reger a prática de atos processuais.

Por outro lado, parece desproporcional o bloqueio de 15% do total dos precatórios destinados ao Maranhão, percentual que totaliza **montante aproximado de R\$ 150 milhões**<sup>[3]</sup>.

Vale recordar que o SINPROESSEMMA ingressou no processo após ser proferido o acórdão condenatório, **acompanhando a fase de cumprimento de sentença**, quando já era certa a condenação da União. Após singela atuação no feito, os escritórios encontram-se a ponto de receber milhões em recursos necessariamente vinculados à educação, destinados **ao Estado do Maranhão por força de acórdão transitado em julgado**.

Se pretendem o recebimento dos seus honorários contratuais, os escritórios devem persegui-los acionando o sindicato contratante ou os seus substituídos. Recursos públicos destinados ao FUNDEF não se prestam a remuneração de honorários advocatícios contratados por pessoa jurídica de direito privado, que não figura como credora do valor executado.

Desse modo, é mister que o Supremo Tribunal Federal revogue a medida cautelar deferida na decisão monocrática, sob pena de risco de dano grave às ações e aos serviços de educação a serem custeados com recursos do FUNDEF, pelo Estado do Maranhão.

#### **4. CONCLUSÕES E PEDIDOS**

Ante o exposto, a União requer seja o presente agravo conhecido e provido, reformando-se a decisão monocrática, e revogando-se a medida cautelar.

Outrossim, postula seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso, de modo a obstar *"o bloqueio de 15% (quinze por cento) do total dos recursos do precatório destinado aos profissionais da educação"*.

Caso não seja exercido juízo de retratação, requer seja o presente agravo incluído em pauta para julgamento colegiado.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 24 de junho de 2024.

**PEDRO VIDAL BASTOS GUIMARÃES**

Advogado da União

Diretor do Departamento de Assuntos Federativos

**DEOLINDO CRIVELARO NETO**

Advogado da União

Chefe de Divisão do Departamento de Assuntos Federativos

# PRISCILLA SILVA NASCIMENTO

Advogada da União

Departamento de Assuntos Federativos

## Notas

- <sup>1</sup> [^](#) Art. 4º, III, da Lei Complementar nº 73/1993; Portarias de Delegação nº 476, de 16 de maio de 2007 (DOU de 17 de maio de 2007), e nº 17, de 08 de setembro de 2022 (Boletim de Serviço Eletrônico - BSE nº 36, Suplemento A, de 08 de setembro de 2022) e Portaria de Subdelegação nº 15, de 11 de outubro de 2022 (Boletim de Serviço Eletrônico – BSE nº 41, Suplemento A, de 13 de outubro de 2022).
- <sup>2</sup> [^](#) BONFIM, Daisse Quenia Jaala Santos. *O Custo da Educação Pública no Brasil: uma visão contemporânea sobre investimento e qualidade*. Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 47.
- <sup>3</sup> [^](#) <https://www.conjur.com.br/2024-mai-06/stf-bloqueia-parte-de-precatorio-devido-pela-uniao-a-educacao-do-estado-do-maranhao/>



---

Documento assinado eletronicamente por PRISCILLA SILVA NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1538140084 e chave de acesso 17122733 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILLA SILVA NASCIMENTO. Data e Hora: 24-06-2024 20:40. Número de Série: 17330973. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por DEOLINDO CRIVELARO NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1538140084 e chave de acesso 17122733 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDO CRIVELARO NETO. Data e Hora: 24-06-2024 19:06. Número de Série: 19407619873296143467561180677. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Impresso por: 053.909.273-89 - SERGIO FELIPE DE MENEZES  
Em: 25/06/2024 - 20:23:53