

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (relator):

1. Conforme relatado, as questões a serem definidas por esta Corte, sob o rito da repercussão geral, consistem em saber: (i) se o caráter regional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), previsto no art. 60, § 1º, do ADCT, na redação da Emenda Constitucional nº 14/1996, torna viável que o cálculo da complementação da União considere a média entre a receita e o número de alunos de cada Estado-membro e do Distrito Federal, e não a média nacional; e (ii) caso confirmado o dever de suplementação dos recursos por parte da União, se o pagamento deve observar a sistemática dos precatórios, prevista no art. 100 da Constituição.

2. Com relação ao cálculo do valor mínimo nacional por aluno, que serve de base para definir a complementação da União para o FUNDEF, a jurisprudência desta Corte inicialmente entendeu que o tema exigia a análise da legislação infraconstitucional, atribuindo-lhe os efeitos da ausência de repercussão geral (RE 636.978, Rel. Min. Presidente, j. em 09.06.2011, paradigma do tema nº 422). Mais recentemente, contudo, o Supremo Tribunal Federal passou a apreciar o mérito de recursos extraordinários em que discutida a mesma questão, o que indica a superação desse entendimento e o reconhecimento do caráter constitucional da controvérsia. Veja-se, a título de exemplo: ARE 1.269.446 AgR-segundo, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 29.08.2022; RE 1.278.303 AgR-ED, sob minha relatoria, j. 09.05.2022; RE 638.431 AgR-ED, Rel. Min. Nunes Marques, j. 16.11.2021.

3. No julgamento conjunto das ACOs 648, 660, 669 e 700 (red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 06.09.2017), o Supremo Tribunal Federal apreciou o mérito das questões constitucionais ora controvertidas. Assim, atualmente, o presente caso pode ser solucionado por meio da reafirmação da jurisprudência consolidada. Confira-se, a propósito, trechos elucidativos da ementa de tal precedente:

“AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS. ESTADO DA BAHIA. 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 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** .

[...]

9. Ação cível originária parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá parcial procedência”.

(destaques acrescentados)

4. Em tal ocasião, registrei que o FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, como um instrumento de reforço à vinculação de receitas em ações de manutenção e desenvolvimento da educação. Mais do que isso, a criação de um regime de complementação financeira proporcional à capacidade de investimento dos Estados pretendeu reduzir as desigualdades regionais do sistema público de ensino fundamental. Em

linhas gerais, a Emenda Constitucional nº 14/1996 estruturou um regime de financiamento da educação fundamental, por meio da criação, em cada Estado e no Distrito Federal, de um fundo de natureza contábil: (i) destinado exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino; e (ii) constituído de 15% (quinze por cento) das receitas do FPE, do FPM, do ICMS e da repartição tributária do IPI.

5. Além das fontes originárias de receitas e com o propósito específico de igualar os investimentos em educação na federação, o § 3º do art. 60 do ADCT, na redação da Emenda Constitucional nº 14/1996, disciplinou um dever de complementação financeira aos fundos. Para tanto, exigiu que a União aportasse recursos aos fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. O constituinte exigiu, portanto, que a ajuda financeira federal fosse proporcional à capacidade de investimento e ao número de alunos matriculados na rede de cada Estado. Pretendeu-se, com essa fórmula, superar as desigualdades regionais, equiparando o valor mínimo anual por aluno de todos Estados e do Distrito Federal à média nacional. Esse foi o caminho eleito pela Constituição para “garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” (§ 4º, do art. 60, do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996).

6. Com efeito, a defesa de uma metodologia de cálculo da complementação financeira, tal como a empreendida pela União, que frustra a equiparação do valor mínimo por aluno à média nacional, esbarra na própria razão de criação do FUNDEF. Em realidade, esbarra em um dos objetivos fundamentais da República: a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da Constituição). Há, portanto, fundamento constitucional suficiente para o acolhimento do pedido de revisão dos aportes realizados pela União, tendo em vista a utilização de cálculo que desconsiderou a média nacional do valor mínimo por aluno. No ponto, então, não há de se acolher a pretensão recursal apresentada pelo ente federal.

7. Todavia, no que tange à violação do art. 100, *caput*, da CF/1988, o recurso extraordinário deve ser provido. Ou seja, nos casos em que a obrigação de complementação de recursos pela União for imposta por título executivo judicial, deve-se aplicar o regime dos precatórios. É que, nos termos do dispositivo mencionado, “os pagamentos devidos pelas Fazendas

Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos”. Sendo essa uma regra de natureza constitucional, sua incidência somente poderia ser afastada por norma de igual estatura hierárquica – tal qual se discute, por exemplo, com relação às desapropriações, em razão da cláusula prevista no art. 5º, XXIV, da CF/1988, que vincula o procedimento a “justa e prévia indenização em dinheiro” (RE 922.144, sob minha relatoria). Assim, como não há exceção constitucional específica, as quantias devidas pela União a título de complementação ao FUNDEF, independentemente de sua destinação vinculada à educação, devem ser quitadas de acordo com o regime de precatórios.

8. É certo que, no julgamento da ADPF 528 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 22.03.2022), esta Corte implicitamente já chancelou a necessidade de observância da sistemática dos precatórios para o pagamento, ordenado em títulos executivos judiciais, das quantias que deixaram de ser repassadas pela União ao FUNDEF em razão do cálculo do valor mínimo por aluno em desacordo com a média nacional. Veja-se a 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 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”.

(destaque acrescentado)

9. A convergência quanto a esse entendimento também decorre da recente análise, por este Tribunal, do tema nº 1.256 da repercussão geral. Conforme registrado na manifestação da Min^a. Presidente, relatora, a discussão envolvia “os municípios que receberam complementação de recursos do FUNDEF/FUNDEB por meio de precatórios e que contrataram advogados para atuar nas respectivas demandas judiciais”. Foram fixadas na ocasião as seguintes teses: “1. É inconstitucional o emprego de verbas do FUNDEF/FUNDEB para pagamento de honorários advocatícios contratuais. 2. É possível utilização dos juros de mora inseridos na condenação relativa a repasses de verba do FUNDEF, para pagamento dos honorários contratuais.”

10. Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso extraordinário, para determinar que o pagamento da complementação da União ao FUNDEF observe a sistemática dos precatórios (art. 100 da CF/1988). Proponho, a título de reafirmação de jurisprudência, a fixação das seguintes teses: “1. 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. 2. Sendo tal obrigação imposta por título executivo judicial, aplica-se a sistemática dos precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal”.

11. É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/06/2023 00:00