

27/06/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 528 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
EMBTE.(S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
EMBDO.(A/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: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ADPF. ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PAGAMENTO JUDICIAL DE COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. CONGRUÊNCIA COM O OBJETO DA ADPF. REJEIÇÃO.

1. O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República têm legitimidade para a oposição de Embargos de Declaração nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

2. O acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial, ausentes os vícios apontados pelos Embargantes.

3. Embargos de declaração não se prestam a veicular inconformismo com a decisão tomada, nem permitem que as partes impugnem a justiça do que foi decidido ou suscitem matéria alheia ao objeto do julgamento, pois tais objetivos são alheios às hipóteses de cabimento típicas do recurso (art. 1.022 do CPC/2015).

4. Embargos de Declaração rejeitados.

ADPF 528 ED / DF

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, rejeitaram os embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 27 de junho de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

27/06/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 528 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
EMBTE.(S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
EMBDO.(A/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**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Advogado-Geral da União (doc. 179) e pelo Procurador-Geral da República (doc. 181), em face de acórdão proferido pelo Plenário no julgamento de ADPF proposta pelo Partido Social Cristão contra o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que tratou do recebimento judicial por município de recursos financeiros a título de complementação dos repasses do FUNDEB.

O acórdão embargado recebeu a seguinte ementa:

**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**

ADPF 528 ED / DF

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

ADPF 528 ED / DF

TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021).

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada IMPROCEDENTE.

O Advogado-Geral da União, em seus Embargos, alega que o pedido inicial da ADPF, tal como formulado pelo Partido Social Cristão, tratava apenas do item do acórdão do TCU que dispunha sobre a regra da subvinculação com gastos em remuneração de professores (item 9.2.2), em razão do que o julgamento embargado seria *extra petita* em relação a questão do pagamento de honorários advocatícios (item 9.2.4).

Sobre esse mesmo ponto, o Procurador-Geral da República, em seus Embargos Declaratórios (doc. 181), argumenta pela necessidade de esclarecimento sobre *“se houve convergência ou divergência quanto à possibilidade de destaque de honorários advocatícios sobre a parcela do precatório, atinente aos juros de mora, somente para pagar os advogados que propuseram as ações individuais de conhecimento ou se alcançaria também os que aturam em processo coletivo na fase de execução”*.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil apresentou contrarrazões (doc. 184), nos quais sustenta ausência de quaisquer defeitos no julgamento embargado, sendo o mesmo expresso e claro no sentido da possibilidade de utilização dos juros para pagamento de advogados, independentemente de terem atuado a partir do processo de conhecimento ou apenas na fase de execução.

É o relatório.

27/06/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 528 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): De início, conheço dos Embargos Declaratórios opostos pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, eis que opostos por autoridades que, atuando, respectivamente, como curador da norma impugnada e como fiscal da ordem constitucional (art. 103, § 3º, da CF, e art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999), têm legitimidade para a prática desse ato processual, como reconhece a Jurisprudência da CORTE: ADI 3150-ED, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, DJe de 20/5/2020; ADI 4874-ED, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 9/3/2022, DJe de 17/3/2022.

Os Embargantes alegam, essencialmente, (a) a nulidade parcial do acórdão embargado, no que tratou da impossibilidade de pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação de repasses do FUNDEF/FUNDEB; e (b) obscuridade quanto a esse mesmo ponto, sobre o alcance da ressalva que admitiu o pagamento de honorários com a parcela correspondente aos juros moratórios.

As alegações dos Embargantes não prosperam.

Como se sabe, de acordo com o estatuído no art. 1.022 do Código de Processo Civil, os embargos de declaração são cabíveis para fins de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Trata-se de instrumento colocado à disposição das partes com o fito de eliminar do julgado omissões, contradições, obscuridades ou erros materiais.

Todavia, não se verifica a existência de quaisquer das deficiências em questão, pois o acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial, inclusive no que diz respeito aos aspectos novamente suscitados nos embargos de declaração.

ADPF 528 ED / DF

A pretexto de evidenciar omissões no julgamento de mérito, as ponderações lançadas pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República traduzem, em rigor, mero inconformismo com a decisão tomada, pretendendo rediscutir o que já foi decidido, objetivo que, como sabido, é alheio às hipóteses de cabimento típicas dos embargos declaratórios.

Diferentemente do alegado pelo AGU, o acórdão embargado enfrentou adequadamente a questão suscitada na presente ADPF, a respeito da congruência entre o entendimento e orientação dada pelo TCU no Acórdão 1.824/2017 em matéria de destinação de recursos do FUNDEB e o regramento constitucional aplicável.

A consulta à petição inicial da presente Arguição revela que o Requerente PSC apontou a violação a preceitos fundamentais perpetradas *"pelo Acórdão 1824/2017 – Plenário – (processo 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"* (doc. 1, pág. 1).

Ainda que o foco do Partido Requerente, nesse momento, tenha sido o de preservar a vinculação desses recursos ao pagamento de remuneração de profissionais de educação básica, o fato é que a destinação desses mesmos recursos ao pagamento de honorários advocatícios integra a mesma questão, na medida em que se discute a destinação dos mesmos recursos. Não por acaso, o TCU enfrentou ambos os aspectos na mesma deliberação impugnada na presente Arguição.

Como apontado pelo Conselho Federal da OAB, em suas contrarrazões, o art. 322, § 2º, do Código de Processo Civil, dispõe que a *"interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé"*, o que, associado à causa de pedir aberta, característica das ações de controle concentrado normalmente referida pela Jurisprudência da CORTE, permite delimitar o alcance do julgamento ao conteúdo do ato impugnado que trate da vinculação constitucional do

ADPF 528 ED / DF

art. 60 ADCT sobre os valores referentes à complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos judicialmente.

Assim, o Plenário apontou a constitucionalidade do entendimento exposto pelo TCU no Acórdão 1.824/2017 a respeito da impossibilidade de uso desses recursos para pagamento de honorários advocatícios.

No curso desse debate, por provocação do Conselho Federal da OAB (doc. 137), admitido nos autos na qualidade de *amicus curiae*, discutiu-se se essa vinculação do art. 60 do ADCT alcançaria também os juros moratórios devidos pela União, ou se esse montante poderia ser usado para o adimplemento das verbas advocatícias. Nesse mesma manifestação, conforme constou do relatório do acórdão embargado, sustentou-se a necessidade de se distinguir o profissional que atuou na fase de conhecimento daquele que patrocinou a causa apenas na fase de execução.

Atendendo a essa provocação e, em especial, ao voto do eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, complementei o meu posicionamento em relação ao voto inicialmente proferido na sessão virtual de 3 a 14/4/2020, para tratar da não incidência da vinculação do art. 60 do ADCT 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.

Observo que, já nesse momento, houve efetivo debate do Plenário a respeito da diferenciação entre profissionais que atuaram na fase de conhecimento ou diretamente na fase de execução de títulos judiciais que reconheceram o direito à complementação. A divergência inaugurada pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, acompanhada pelos Ministros GILMAR MENDES e ROBERTO BARROSO, excluía a possibilidade de pagamento honorários advocatícios contratuais a profissionais que atuaram apenas na fase de execução do título.

Transcrevo do voto do eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI:

Por tudo o que foi exposto, concluo que a utilização das

ADPF 528 ED / DF

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.

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.

Deve-se registrar ainda que o Ministro EDSON FACHIN, embora acompanhando o Ministro Relator, fez ressalva semelhante, de seguinte teor:

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

ADPF 528 ED / DF

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.

Descabida, portanto, a alegação de que o acórdão embargado tenha se omitido quanto ao ponto. Houve efetivo debate, com integrantes da CORTE esposando entendimento favorável à diferenciação entre advogados conforme a fase processual em que atuaram, mas prevaleceu a posição que não adotou esse critério para efeito da ressalva à vinculação do art. 60 do ADCT, ou seja, de possibilidade de utilização dos valores recebidos pelos municípios a título de juros moratórios para destinação ao pagamento de honorários advocatícios.

Logo, não há como se reconhecer existência de vícios no acórdão embargado.

Em vista do exposto, REJEITO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO opostos pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
528**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

EMBTE.(S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBDO.(A/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 SCALETSKY (38672/DF,
095573/RJ)

Decisão: (ED) O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 17.6.2022 a 24.6.2022.

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