



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

PGR-00178891/2023

NOTA TÉCNICA N. 01/2023-GTI FUNDEF/FUNDEB-1ªCCR/MPF

Estabelecimento de diretrizes mínimas a serem observadas pelos municípios na aplicação excepcional dos recursos de juros de mora incidentes sobre a verba principal atrasada de FUNDEF/FUNDEB, recebida da União através de precatórios, para pagamento de honorários advocatícios contratuais conforme entendimento do STF no julgamento da ADPF 528.

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, na forma do art. 129, inciso II, da Lei Maior;

CONSIDERANDO que, como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabe ao Ministério Público observar o previsto no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza;

CONSIDERANDO a tramitação de diversas lides em face da União visando corrigir a diferença de complementação no âmbito do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), atual FUNDEB, do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto no art. 6º, §1º, da Lei nº 9.424/96;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional nº 114/2021, promulgada em dezembro de 2021, alterou a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios;

CONSIDERANDO que o *caput* do art. 5º da supracitada Emenda Constitucional previu 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*”;

CONSIDERANDO a preservação do interesse público e em estrita observância aos princípios previstos no art. 37, *caput*, da CF/88, balizadores da atuação estatal, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência;

CONSIDERANDO a nova interpretação do art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93, igualmente insculpida no art. 73, inc. III, alínea “e”, da Lei nº 14.133/2021.

CONSIDERANDO a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), materializada no julgamento do AgRg no HABEAS CORPUS Nº 669.347 - SP (2021/0160441-3) que firmou entendimento no sentido de que a contratação direta de escritório de advocacia pela administração pública, por dispensa ou inexigibilidade, da forma prevista na nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133/2021, art. 74, III) é possível desde que atenda aos requisitos exigidos por tal lei e atenda o requisito da NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO do agente contratado E demonstre a natureza INTELLECTUAL DO TRABALHO a ser prestado (art. 3º-A do ESTATUTO DA OAB);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

CONSIDERANDO que no julgamento da ADC 45, embora ainda não concluído, o Supremo Tribunal Federal (STF) já formou maioria acompanhando o voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso no sentido de que “são constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei n. 8.666-93, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal, notória especialização profissional natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado no mercado”;

CONSIDERANDO que o *caput* do art. 5º da Emenda Constitucional n. 114/2021, **reforça a natureza jurídica VINCULANTE e CONSTITUCIONAL das verbas do FUNDEF** e de sua complementação, recebidas por precatórios pelos municípios, bem como **a vedação de sua utilização para finalidade diversa da educação básica, reafirmando**, portanto, a **inconstitucionalidade** do destaque de parcela dessas verbas para o pagamento de honorários advocatícios, ao prescrever 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”*,

CONSIDERANDO, porém, que no mesmo julgamento, o STF admitiu a possibilidade excepcional de pagamento de honorários advocatícios desde que com a utilização dos recursos correspondentes aos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

juros de mora dos precatórios, dada a sua natureza jurídica autônoma em relação à verba em atraso propriamente dita;

CONSIDERANDO que no julgamento da **ADPF 528**, o **STF**, apesar de ter confirmado a referida vinculação, autorizou excepcionalmente a utilização dos valores recebidos a título de JUROS MORATÓRIOS incidentes sobre a verba principal atrasada de FUNDEF/FUNDEB, devida pela UNIÃO aos Estados e Municípios, **para o pagamento de honorários advocatícios contratuais**, DESDE QUE até o **limite** do valor de tais juros moratórios, por entender que estes possuem **natureza distinta da verba principal** propriamente dita, ou melhor, natureza indenizatória, eis que **AUTÔNOMOS e NÃO VINCULANTES**;

CONSIDERANDO que neste mesmo julgamento foi enfrentado debate sobre a **distinção quanto à natureza dos serviços prestados pelos advogados e a consequente distinção remuneratória dos honorários que lhes devem ser pagos**, deixando claro, com base nas razões expostas nos votos dos Ministros Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Edson Fachin e Ricardo Levandowski o entendimento de que os percentuais de honorários a serem fixados e pagos devem ser proporcionais à quantidade de trabalho desenvolvido, bem como razoáveis, de modo que os advogados que atuaram desde o início nas ações de conhecimento devem receber proporcionalmente mais do que os advogados que atuaram apenas na fase de execução das ações coletivas (cumprimentos de sentença da ACP). Vale dizer, o advogado patrocinador da causa e que a acompanha desde a fase de conhecimento até a execução atuou por mais tempo e desenvolveu mais trabalho comparado ao que atuou apenas na execução do título. Sendo assim, mesmo que ao final o STF não tenha negado o direito aos honorários para os causídicos que apenas patrocinaram cumprimentos de sentença, não resta dúvida de que o percentual a ser por eles auferido deve adequar-se ao menor tempo de trabalho despendido, à menor complexidade da causa, e ao valor de mercado, segundo parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

CONSIDERANDO a natureza irrecurável e vinculante do Acórdão transitado e julgado publicado sob a égide da ADPF nº 528;

CONSIDERANDO a recente decisão do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (ACÓRDÃO PL-TCU nº 1129/2023) nos autos da TC 023.588/2018-7 que, acompanhando o entendimento do STF acima citado, entendeu que aos juros de mora não se aplicam as vinculações e vedações previstas nos arts. 70 e 71 da lei n.º 9.394/1996, justamente por possuírem natureza indenizatória e, portanto, ingressarem como recursos próprios nos cofres dos estados ou municípios que os receberem, estando assim fora do alcance da competência do TCU tanto para fiscalizar sua aplicação (valor atinente aos juros) no pagamento dos referidos contratos, quanto para julgar a legalidade ou ilegalidade destes.

CONSIDERANDO que, nesta mesma decisão, o TCU entendeu, ainda, que o estabelecimento de *quota litis*, ou cláusula de remuneração segundo o sucesso da lide, **é incompatível** com as normas de direito financeiro e direito orçamentário, bem como **inapropriada para contratações em regime público**, por não estabelecer um preço certo e vincular a remuneração do contratado a um percentual sobre a receita pública eventualmente auferida, em desacordo com as normas licitatórias, aproximando-se de uma renúncia de receita, ante o grau de incerteza desbalanceado que ainda pode gerar uma despesa fora de parâmetros aceitáveis ou sem consonância com o valor de mercado do serviço;

CONSIDERANDO o julgamento dos embargos de declaração opostos pela Procuradoria Geral da República (PGR) e pela Advocacia Geral da União (AGU), nos autos da ADPF 528 STF, que os rejeitou e assim definiu que a eventual utilização dos recursos correspondentes aos juros de mora para pagamento de honorários advocatícios contratuais **É POSSÍVEL, INDEPENDENTEMENTE** dos advogados **TEREM**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

ATUADO a partir do processo de conhecimento OU apenas na fase de execução;

CONSIDERANDO o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94), alterado pela Lei nº 14.365/22, passou a autorizar, a dedução de honorários advocatícios *“contratuais dos valores acrescidos, a título de juros de mora, ao montante repassado aos Estados e aos Municípios na forma de precatórios, como complementação de fundos constitucionais”* (art. 22-A);

CONSIDERANDO, entretanto, a distinção promovida pelo art. 22-A do Estatuto da OAB e seu parágrafo único, preceituando este último que “A dedução a que se refere o **caput** deste artigo não será permitida aos advogados nas causas que decorram da execução de título judicial constituído em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal”, o que abrange ações de idêntica natureza e finalidade ajuizadas por outros legitimados coletivos;

CONSIDERANDO **inexistir decisão cautelar ou definitiva** contra o parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 14.057/2020, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6885, ajuizada pela Procuradoria Geral da República;

CONSIDERANDO a necessidade de elaboração de Nota Técnica, com a finalidade de nortear os posicionamentos institucionais sobre o assunto e fixar diretrizes mínimas a serem adotadas pelos municípios **frente aos novos entendimentos acima destacados sobre a contratação de serviços advocatícios e pagamento de honorários nas causas que visem o recebimento dos recursos do FUNDEF/FUNDEB E COMPLEMENTAÇÕES;**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

O GTI FUNDEF/FUNDEB-1ªCCR/MPF, após minucioso estudo sobre o caso, fundamentado em discussões de grupo e compartilhamento de análises entre o MPF e o MPC/MA, MPE/MA, MPC/TCU, MPE/CE, MPE/PE, MPE/AL, MPE/PR e MPE/PB, no sentido **de subsidiar a atuação dos Membros do Ministério Público**, respeitada a sua independência funcional, posicionarem-se, caso demandados, ou quando do enfrentamento da questão acerca do pagamento de honorários advocatícios decorrente do patrocínio de demandas referente **a título de precatórios do FUNDEF-FUNDEB, visando à adequação dos contratos advocatícios que os municípios celebraram ou que venham a celebrar nestas causas, para que seja possível realizar a correta aplicação excepcional da parte dos recursos oriundos de precatórios do FUNDEF-FUNDEB relacionados a esses contratos, dentro dos limites permitidos e em percentual aceitável, respeitando os mandamentos legais e atuais entendimentos jurisprudenciais:**

1. Que referidas contratações, quando feitas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sejam precedidas de regular procedimento, atendidos todos os requisitos da Lei de licitações e explicitados no julgamento da ADC 45-STF, devendo ser o processo disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas de que trata a Lei n. 14.133-2021, bem como encaminhado no prazo legal ao sistema SINC-CONTRATA do TCE-MA, regulamentado pela IN-TCE-MA n. 73-2022;
2. Que realizem a diligência para comprovação da notória especialização dos prestadores contratados sob esta égide, pautado estritamente pelos requisitos legais a fim de se evitar que as razões da escolha do Contratado recaiam sobre qualquer preferência do Contratante, corolário imediato do princípio da Impessoalidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

3. Que os documentos colacionados ao sistema SINC-CONTRATA comprovem o atendimento integral dos requisitos legais de contratação;
4. Que respeitem o julgamento da ADPF nº 528 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), declarando constitucional excepcionalmente a possibilidade de destaque dos honorários advocatícios, **quando incidentes sobre a parcela referente ao limite dos juros de mora** que venham a compor os eventuais precatórios do Município;
5. Que respeitem o comando do art. 22-A, parágrafo único do Estatuto da OAB – Lei Federal n. 8.906-1994, segundo o qual “A dedução a que se refere o **caput** deste artigo não será permitida aos advogados nas causas que decorram da execução de título judicial constituído em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal”;
6. Que não adotem cláusulas contratuais que tragam indeterminação quanto ao valor a ser empenhado, liquidado e pago pelos municípios contratantes;
7. Que, via de regra, os contratos firmados com escritórios de advocacia não prevejam cláusulas de êxito, admitindo-se tal prática apenas excepcionalmente, nas hipóteses em que a prática do mercado e a complexidade do objeto implicarem a necessidade de adoção, observado, ainda, um valor nominal máximo dos honorários, independentemente do proveito obtido na ação;
8. Que a fixação do percentual e/ou do valor fixo sobre os montantes efetivamente recuperados ou auferidos seja estipulada pelas **partes de forma clara e objetiva**, não deixando margens para interpretações dúbias quanto ao pagamento;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

9. Que não realizem a antecipação de valores de honorários pela Administração, eis que não permitido, especialmente pelo ajuizamento de ação ou pela simples obtenção de tutela judicial provisória;
10. Que, ao fixar os percentuais de honorários, estes sejam pactuados com base em critérios de proporcionalidade e razoabilidade, consoante valor de mercado, fazendo-se a necessária distinção entre as ações propostas individualmente pelos municípios, em que o advogado ajuíza a ação e litiga por muitos anos, daquelas decorrentes de mero cumprimento de sentença proferida na ACP vencida pelo Ministério Público Federal ou outro legitimado coletivo, não podendo estes últimos ganharem mesmo percentual que os primeiros;
11. Que os honorários pactuados para os serviços de promoção do cumprimento de sentença da referida ACP do MPF não ultrapassem o percentual de 10% do valor a ser auferido pelo município, em consonância com o Estatuto da Advocacia, e remunerados de forma proporcional ao trabalho desenvolvido e à menor complexidade dos atos (ADPF 528), atendendo ao **valor de mercado**, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade destacados pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADPF 528;
12. Que, segundo os mesmos critérios, os honorários advocatícios pactuados para o patrocínio de demandas novas (ações originárias) envolvendo recuperação de valores do FUNDEB não ultrapassem o percentual de 15% sobre o valor auferido pelo Município, pagos também unicamente sobre o montante dos juros de mora;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

13. **Que modifiquem ou adequem os contratos que já foram firmados, mas que eventualmente não estejam enquadrados nos parâmetros de legalidade aqui direcionados, providenciando as modificações contratuais necessárias, confeccionando novo instrumento contratual, em procedimento próprio de revisão contratual administrativa, garantido o devido processo legal e os recursos inerentes;**
14. **Que os contratos em curso sejam revisados e passem a conter expressamente a previsão de que os honorários serão adimplidos com verba própria do Município ou através de Juros de Mora decorrentes da expedição dos Precatórios relacionados aos fundos, eis que, conforme entendimento do STF nos autos da ADPF 528, estes são desvinculados da destinação constitucional do crédito principal do FUNDEF/FUNDEB.**
15. **Que não proceda a futuras alterações contratuais, visando reajustar a referida Cláusula Remuneratória – mantendo-a nos termos que ora se propôs a ajustar.**
16. **Que, após as alterações previstas na presente Cláusula, o Município proceda à imediata publicidade dos instrumentos contratuais em Diário Oficial – momento em que deverá apresentar/ inserir cópia do Instrumento de Alteração Contratual no SINC-CONTRATA;**
17. **Que se abstenha de proceder a novas contratações de escritórios de advocacia visando à cobrança ou à execução de quantia em face da União, de diferenças relacionadas à complementação do FUNDEF/FUNDEB, eis que se trata de tese já firmada pelo STJ sob a sistemática dos recursos repetitivos, na direção de que o valor mínimo repassado por aluno em cada unidade da federação não pode ser inferior à média nacional apurada, impondo à União o dever de suplementação desses recursos, de modo que não há necessidade de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

notória especialidade do causídico no manejo dessas medidas judiciais, podendo ser perfeitamente ajuizada pela procuradoria municipal ou por escritório contratado para as atividades jurídicas rotineiras;

- 18.** Que comprove o adimplemento das diretrizes aqui traçadas perante os órgãos de controle, bem como as Cortes de Contas, no prazo improrrogável de 30 dias úteis, contados da Publicação da alteração contratual, em Diário Oficial.

Assim, reitera-se que **as indicações trazidas nesta nota técnica são dizeres gerais minimamente aplicáveis a qualquer Município, sem prejuízo da avaliação das hipóteses concretas pelos órgãos de execução, que possam indicar a necessidade de patamares superiores aos critérios gerais aqui estabelecidos.**

É, pois, o teor desta Nota Técnica, para ser divulgada a fim de nortear parâmetros mínimos de contratação dos advogados e aplicação de recursos no pagamento dos honorários destes pelos municípios, nas causas que visem receber verbas do FUNDEF/FUNDEB e suas complementações.

Por fim, **o GTI FUNDEF/FUNDEB-1ªCCR/MPF, requer a adoção pela 1ª Câmara de Coordenação e Revisão das seguintes providências:**

1. Após o encaminhamento e submissão desta Nota Técnica, a sua apreciação pelo respectivo colegiado;
2. Encaminhar ofício aos Procuradores-Gerais de Justiça e aos Procuradores-Gerais de Contas, com cópia integral da presente Nota Técnica, para a divulgação deste entendimento aos respectivos membros;
3. Encaminhar ofício circular aos membros do Ministério Público Federal com atuação em educação, cópia integral da presente Nota Técnica, para a divulgação deste entendimento aos respectivos membros.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL–FUNDEF/FUNDEB–1ª CCR/MPF

Brasília (DF), 15 de maio de 2023.

Niedja Gorete de Almeida Rocha Kaspary
Procuradora da República no Estado de Alagoas
Coordenadora do GTI-FUNDEF/FUNDEB/MPF

Antônio Clésio Cunha dos Santos
Procurador de Contas
Representante do MPC/AP

Eduardo Borges Oliveira
Promotor de Justiça
Representante do MP/MA

Flávia Gonzalez Leite
Procuradora de Contas
Representante do TCE/MA

Leandro Bastos Nunes
Procurador da República - PR/BA
Representante do MPF

Lucas Sachsida Junqueira Carneiro
Promotor de Justiça
Representante do MPE-AL

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador do Ministério Público junto ao TCU
Representante do MPTCU

Tranvanvan da Silva Feitosa
Procurador da República - PR/PI
Representante do MPF



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00178891/2023 NOTA TÉCNICA nº 1-2023**

Signatário(a): **LEANDRO BASTOS NUNES**

Data e Hora: **30/05/2023 13:04:25**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **TRANVANVAN DA SILVA FEITOSA**

Data e Hora: **30/05/2023 13:14:03**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NIEDJA GORETE DE ALMEIDA ROCHA KASPARY**

Data e Hora: **30/05/2023 16:33:59**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANTONIO CLÉSIO CUNHA DOS SANTOS**

Data e Hora: **30/05/2023 21:40:47**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO**

Data e Hora: **31/05/2023 14:33:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO BORGES OLIVEIRA**

Data e Hora: **02/06/2023 09:33:05**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RODRIGO MEDEIROS DE LIMA**

Data e Hora: **07/06/2023 17:35:32**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave d4fc1797.bbad72da.20b010ba.530df171