



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2228331 - DF(2025/0302969-2)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL LOTADOS NA SECRET DE
EDUC E DE CULT DO EST DO CEARA E NAS SECRET OU DEP
DE EDUCACAO E OU CULT DOS MUN DO CEARA
ADVOGADOS : DAVID SUCUPIRA BARRETO - CE018231
FRANCISCO ALDAIRTON RIBEIRO CARVALHO JUNIOR -
CE016045
JOAO RICARDO SILVA XAVIER - PE017837
JOSE VANDERLEI MARQUES VERAS - CE022795
JOSLEY WENDERSON NASCIMENTO DE SANTANA - PE055473
LIANA CLODES BASTOS FURTADO - CE016897
TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE - CE015877
LUCIANO RAMOS VOLK - RJ128493
GUILHERME SILVEIRA COELHO - DF033133
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

Ementa. Administrativo. TEMA 1408. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. FUNDEF/FUNDEB. Legitimidade de sindicato para pleitear, em nome próprio, interesse de Município.

I. CASO EM EXAME

1. Tema 1.408: recursos especiais (REsp n. 2.228.331 e REsp n. 2.228.559) representativos de controvérsia repetitiva relativa à legitimidade de sindicato para pleitear diferença de repasse do FUNDEF/FUNDEB devida a Município.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Definir se sindicato tem interesse e legitimidade para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A controvérsia diz respeito à legitimidade e ao interesse dos sindicatos de profissionais da educação para buscar, via ação civil pública, diferenças de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ou de seu antecessor Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), da UNIÃO a Município, sendo que parte desse valor seria repassado aos membros da categoria profissional da entidade sindical. A questão central está em decidir se cabe ação civil pública com tal objeto e se sindicato de servidores da educação é legítimo para sua propositura.

5. A ação civil pública não é via adequada para tutelar o interesse em causa. Não há dúvida de que os recursos são recursos públicos, retem eles com a UNIÃO ou

sejam repassados a Município. Em semelhante situação, apenas o Município deve ser reputado legitimado para pleitear o interesse em juízo, na forma do art. 18 do CPC. Os entes municipais dispõem de estrutura para interpretar as normas cabíveis e para agir, caso entendam cabível. O uso da ação civil pública ampliaria sobremaneira o debate e poderia desequilibrar o relacionamento entre os entes.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Tese: O sindicato não tem legítimo interesse para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

7. Caso concreto: negado provimento ao recurso especial.

Dispositivos relevantes citados: art. 8º, III, art. 212-A, CF; art. 60, ADCT; art. 5º, parágrafo único, EC n. 114/2021; art. 18, CPC; art. 1º, IV e VIII, e art. 5º, V, Lei n. 7.347/1985 ; art. 7º, Lei n. 9.424/1996; art. 22, Lei n. 11.494/2007; art. 26, Lei n. 14.057/2020 ; art. 47-A, da Lei n. 14.113/2020, incluído pela Lei n. 14.325/2022 .

Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF 528, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 22/3/2022; STJ, Tema 322, REsp n. 1.101.015/BA, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 26/5/2010; Tema 1326, REsp n. 2.154.746 e REsp n. 2.154.735, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 13/8/2025, DJEN de 19/8/2025; Tema 1.150, REsp n. 1.895.936, REsp n. 1.895.941 e REsp n. 1.951.931, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13/9/2023; TCU, Acórdão 1.824/2017, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 23/8/2017.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial do sindicato, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica no tema repetitivo 1408:

O sindicato não tem legítimo interesse para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 07 de maio de 2026.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2228331 - DF(2025/0302969-2)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL LOTADOS NA SECRET DE
EDUC E DE CULT DO EST DO CEARA E NAS SECRET OU DEP
DE EDUCACAO E OU CULT DOS MUN DO CEARA
ADVOGADOS : DAVID SUCUPIRA BARRETO - CE018231
FRANCISCO ALDAIRTON RIBEIRO CARVALHO JUNIOR -
CE016045
JOAO RICARDO SILVA XAVIER - PE017837
JOSE VANDERLEI MARQUES VERAS - CE022795
JOSLEY WENDERSON NASCIMENTO DE SANTANA - PE055473
LIANA CLODES BASTOS FURTADO - CE016897
TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE - CE015877
LUCIANO RAMOS VOLK - RJ128493
GUILHERME SILVEIRA COELHO - DF033133
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

Ementa. Administrativo. TEMA 1408. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. FUNDEF/FUNDEB. Legitimidade de sindicato para pleitear, em nome próprio, interesse de Município.

I. CASO EM EXAME

1. Tema 1.408: recursos especiais (REsp n. 2.228.331 e REsp n. 2.228.559) representativos de controvérsia repetitiva relativa à legitimidade de sindicato para pleitear diferença de repasse do FUNDEF/FUNDEB devida a Município.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Definir se sindicato tem interesse e legitimidade para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A controvérsia diz respeito à legitimidade e ao interesse dos sindicatos de profissionais da educação para buscar, via ação civil pública, diferenças de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ou de seu antecessor Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), da UNIÃO a Município, sendo que parte desse valor seria repassado aos membros da categoria profissional da entidade sindical. A questão central está em decidir se cabe ação civil pública com tal objeto e se sindicato de servidores da educação é legítimo para sua propositura.

5. A ação civil pública não é via adequada para tutelar o interesse em causa. Não há dúvida de que os recursos são recursos públicos, retem eles com a UNIÃO ou

sejam repassados a Município. Em semelhante situação, apenas o Município deve ser reputado legitimado para pleitear o interesse em juízo, na forma do art. 18 do CPC. Os entes municipais dispõem de estrutura para interpretar as normas cabíveis e para agir, caso entendam cabível. O uso da ação civil pública ampliaria sobremaneira o debate e poderia desequilibrar o relacionamento entre os entes.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Tese: O sindicato não tem legítimo interesse para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

7. Caso concreto: negado provimento ao recurso especial.

Dispositivos relevantes citados: art. 8º, III, art. 212-A, CF; art. 60, ADCT; art. 5º, parágrafo único, EC n. 114/2021; art. 18, CPC; art. 1º, IV e VIII, e art. 5º, V, Lei n. 7.347/1985 ; art. 7º, Lei n. 9.424/1996; art. 22, Lei n. 11.494/2007; art. 26, Lei n. 14.057/2020 ; art. 47-A, da Lei n. 14.113/2020, incluído pela Lei n. 14.325/2022 .

Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF 528, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 22/3/2022; STJ, Tema 322, REsp n. 1.101.015/BA, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 26/5/2010; Tema 1326, REsp n. 2.154.746 e REsp n. 2.154.735, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 13/8/2025, DJEN de 19/8/2025; Tema 1.150, REsp n. 1.895.936, REsp n. 1.895.941 e REsp n. 1.951.931, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13/9/2023; TCU, Acórdão 1.824/2017, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 23/8/2017.

RELATÓRIO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (RELATORA):

Trata-se de recurso especial afetado ao rito dos recursos repetitivos como representativo do Tema 1.408 para dirimir controvérsia assim delimitada:

Definir se sindicato tem interesse e legitimidade para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

O SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS LOTADOS NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E DE CULTURA DO ESTADO DO CEARÁ E NAS SECRETARIAS OU DEPARTAMENTOS DE EDUCAÇÃO E OU CULTURA DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal (fls. 203-208), contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que negou provimento à apelação contra a sentença que extinguiu a ação coletiva por ilegitimidade ativa, com a seguinte ementa (fls. 187-199):

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO FUNDEF. COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS PELA UNIÃO. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). AÇÃO PROPOSTA POR SINDICATO DOS PROFESSORES. ILEGITIMIDADE ATIVA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de uma ação civil pública ajuizada pelo SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS LOTADOS NAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO ESTADO DO CEARÁ E NAS SECRETARIAS OU DEPARTAMENTOS DE EDUCAÇÃO E/OU CULTURA DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ – SINDICATO – APEOC, contra a União, visando à correção nos valores repassados pela UNIÃO ao FUNDEF/FUNDEB e a destinação de 60% dos valores devidos aos profissionais do magistério, conforme estipulado pelo art. 47-A da Lei 14.113/2020 , incluído pela Lei 14.325/2022.

2. A sentença aponta a ilegitimidade ativa do sindicato para pleitear, em nome próprio, valores que pertencem ao Município, com o eventual benefício para os associados sendo um reflexo indireto da ação. Reafirma-se o entendimento de que o sindicato não possui legitimidade ativa para reivindicar um crédito de titularidade municipal. A ação fere, portanto, a premissa estabelecida no art. 18 do CPC, segundo o qual “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico”.

3. Tal dispositivo é claro, garantindo que a entidade sindical, mesmo que atuando na defesa de direitos de seus associados, não pode pleitear créditos que pertencem a entes públicos, como o Município.

4. Outrossim, observo que a participação dos sindicatos em demandas com pleitos idênticos, em trâmite nos tribunais superiores, se dá na condição de *amicus curiae* ou de terceiro interessado.

5. Conforme destaca este Tribunal Regional Federal da 1ª Região no julgamento do AC 1105039- 80.2023.4.01.3400, apesar da previsão de utilização de recursos do FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério, tal destinação não confere legitimidade ao sindicato para pleitear o cumprimento da sentença, uma vez que o município é o titular do crédito judicial. Esse entendimento reafirma a competência do município para estabelecer, por meio de legislação própria, os percentuais e critérios de distribuição entre os profissionais, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 14.325/2022 .

6. Outro precedente relevante deste TRF1 (AC 0035915-83.2012.4.01.3700) reforça que, embora os sindicatos tenham legitimidade extraordinária para defender interesses coletivos de seus representados, a destinação de recursos do FUNDEF ou FUNDEB para a valorização do magistério não autoriza o sindicato a demandar em juízo a revisão dos critérios de cálculo ou execução do fundo, pois o destinatário direto e legítimo das verbas é o próprio município.

7. Cumpre esclarecer que no julgamento do RE 883642 RG (Tema 823), frequentemente mencionado em discussões sobre a legitimidade de execução de sentenças coletivas, não se aborda a possibilidade de o sindicato substituir o ente municipal na titularidade das verbas provenientes do FUNDEB. Esse precedente se limita a discutir a legitimidade do sindicato para prosseguir na execução de sentença coletiva e a não exclusividade dessa legitimidade, de forma genérica, mas não estende tal prerrogativa aos sindicatos para atuarem em nome do município.

8. Vale destacar que a decisão do REsp 549.794/RS é invocada para sustentar a legitimidade do apelante para propor ações civis públicas para a defesa de direitos relacionados à categoria que representam. Contudo, sua aplicação ao presente caso é inadequada, pois existem distinções essenciais entre o direito debatido naquele julgamento e o direito em litígio nesta ação.

9. O REsp 549.794/RS abordou a legitimidade dos sindicatos em questões coletivas de seus filiados, como direitos trabalhistas ou benefícios diretamente associados ao vínculo de trabalho da categoria representada. Naquele caso, o STJ entendeu que, desde que o estatuto do sindicato preveja a defesa de tais direitos e que a demanda beneficie toda a categoria, o sindicato teria legitimidade para propor a ação, atendendo aos princípios constitucionais de acesso à Justiça e de celeridade processual.

10. No entanto, a situação atual é fundamentalmente diferente. Aqui, o objeto da demanda não é um direito trabalhista coletivo ou benefício devido diretamente aos profissionais da educação representados pelo sindicato. Em vez disso, trata-se de diferenças de repasses do FUNDEB, que são valores devidos ao próprio ente municipal e têm um caráter eminentemente público. Esse fundo é administrado pelo município para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme os critérios de interesse público estabelecidos em lei.

11. Apelação não provida.

Em seu recurso especial, reportou que o pedido principal é de reparação, por parte da UNIÃO, dos valores repassados de forma defasada ao MUNICÍPIO DE ALCÂNTARAS/CE (“MUNICÍPIO”) relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB – 2007-2020). Afirmou que os profissionais do magistério têm o direito de receber 60% (sessenta por cento) desses valores a título de indenização, nos termos do art. 47-A da Lei n. 14.113/2020, introduzido pela Lei n. 14.325/2022. Aduziu que o Município permaneceu inerte, sem pleitear seus créditos. Arguiu a violação dos arts. 1º e 5º, V, “a” e “b”, da Lei n. 7.347/1985, 7º da Lei n. 9.424/1996, 22 da Lei n. 11.494/2007, 7º, parágrafo único, da Lei n. 14.057/2020, e 47-A da Lei n. 14.113/2020, incluído pela Lei n. 14.325/2022, visto que teria legitimidade ativa para pleitear a correção do repasse, que reverteria em parte aos membros da categoria que representa. Pediu a reforma do acórdão recorrido, para determinar o prosseguimento da ação civil pública.

A UNIÃO ofereceu resposta (fls. 510-531). Sustentou que o recurso especial não é admissível, por falta de prequestionamento, por não demonstrar a violação à legislação federal e por não atacar fundamento relevante do acórdão recorrido. Sustentou que a complementação do FUNDEB obtida via precatório judicial não está sujeita ao repasse aos profissionais do magistério, na forma da ADPF 528. Pediu o desprovimento do recurso especial.

A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer (fls. 628-642). Opinou pela afetação ao rito dos recursos especiais repetitivos.

Sobreveio decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça para afetar o REsp n. 2.228.331 e O REsp n. 2.228.559 como representativos da controvérsia.

A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer. Sustentou que os sindicatos de profissionais da educação têm interesse e legitimidade para manejar a ação civil pública buscando a complementação dos fundos. Opinou pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

VOTO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (RELATORA):

Os recursos especiais REsp n. 2.228.331 e REsp n. 2.228.559 veiculam controvérsia relativa à prescrição do fundo de direito sem que tenha ocorrido a negativa expressa do direito, mas diante do longo período de inação do credor, em relação jurídica de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figura como devedor.

I - DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

Os recursos especiais REsp n. 2.228.331 e REsp n. 2.228.559 veiculam controvérsia relativa à legitimidade de sindicato para pleitear diferença de repasse do FUNDEF/FUNDEB em favor de Município.

Os sindicatos de profissionais da educação, via ação civil pública, buscam diferenças da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ou de seu antecessor Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), da UNIÃO a Município, sendo que parte desse valor seria legalmente repassado aos membros da categoria profissional da entidade sindical.

A questão central está em decidir se cabe ação civil pública com tal objeto e se sindicato de servidores da educação é legítimo para sua propositura. O objetivo é condenar a UNIÃO a complementar fundo estadual, que será repassado a Município, para "manutenção e ao

desenvolvimento do ensino na educação básica" e "remuneração condigna de seus profissionais" (art. 212-A, da CF), sendo parte da complementação subvinculada, a título de remuneração, aos membros da categoria profissional representada pelo sindicato, a título de remuneração (art. 212-A, XI, da CF).

O interesse direto em disputa é do Município, que tem legitimidade para agir em juízo, na forma do art. 18 do CPC:

Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.

A controvérsia central está em saber se os sindicatos de profissionais da educação estão autorizados pelo ordenamento jurídico a ingressar em juízo, para defender o interesse da municipalidade.

A solução envolve a interpretação do art. 1º, IV e VIII, da Lei n. 7.347/1985, que trata do objeto da ação civil pública, e do art. 5º, V, da Lei n. 7.347/1985, que trata da legitimidade das associações para a sua propositura:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

[...]

VIII – ao patrimônio público e social.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Tendo em vista que há uma subvinculação constitucional e legal de parte da receita à remuneração dos profissionais da educação, a legitimação do sindicato também se daria a título de "defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria", na forma do art. 8º, III, da CF:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

Para dirimir a controvérsia, é relevante compreender a situação base, em especial a suposta violação de interesse do Município pela UNIÃO e seus potenciais reflexos na remuneração dos profissionais da educação.

A partir de modificações no art. 60 do ADCT introduzidas pela Emenda Constitucional n. 14/1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. A EC n. 53/2006 modificou o texto transitório, renomeando o fundo como FUNDEB. A EC n. 108/2020 introduziu disposição no texto permanente (art. 212-A).

Em suma, trata-se de fundo contábil criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal (art. 212-A, I), que tem por receitas fração dos tributos dos Estados e do Distrito Federal e da arrecadação destinada a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 212-A, III), com possibilidade de suplementação com recursos da UNIÃO (art. 212-A, IV e V). Os recursos são distribuídos entre Estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das respectivas redes (art. 212-A, III), sendo que uma parcela expressiva é destinada à remuneração dos profissionais da educação (art. 212-A, XI). Transcrevo:

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):

a) das parcelas dos Estados no imposto de que trata o art. 156-A;

b) da parcela do Distrito Federal no imposto de que trata o art. 156-A, relativa ao exercício de sua competência estadual, nos termos do art. 156-A, § 2º; e

c) 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;

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;

[...]

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

As características relevantes à solução da presente controvérsia estão presentes ao longo dessas modificações constitucionais. Na forma da EC n. 14/1996, o FUNDEF era fundo estadual ou distrital (art. 60, § 1º, do ADCT), tendo como receitas fração dos tributos dos Estados e do Distrito Federal e da destinação de arrecadação destinada a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 60, § 2º, do ADCT), com possibilidade de suplementação com recursos da UNIÃO (art. 60, §§ 3º e 4º, do ADCT). Os recursos eram distribuídos de forma proporcional, conforme definido em lei (art. 60, § 7º, do ADCT), sendo que uma parcela expressiva destinada à remuneração dos profissionais da educação (art. 60, § 5º, do ADCT).
Transcrevo:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

[...]

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

A EC n. 56/2006, renomeou o FUNDEF como FUNDEB, mas a estrutura fundamental foi preservada. Manteve-se o fundo estadual ou distrital (art. 60, I, do ADCT), tendo como receitas fração dos tributos dos Estados e do Distrito Federal e da destinação de arrecadação destinada a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 60, II, do ADCT), com possibilidade de suplementação com recursos da UNIÃO (art. 60, V a X, do ADCT). Os recursos seriam distribuídos de forma proporcional, conforme definido em lei (art. 60, III, do ADCT), sendo uma parcela expressiva destinada à remuneração dos profissionais da educação (art. 60, XII, do ADCT). Transcrevo:

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;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

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

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

[...]

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.

A legislação ordinária regulamentou as disposições constitucionais. A Lei n. 9.424/1996, segundo os termos da EC n. 14/1996, a Lei n. 11.494/2007, conforme a EC n. 56/2006, e a Lei n. 14.113/2020, na esteira da EC n. 108/2020. Os diplomas legais estabelecem normas sobre a composição financeira - inclusive a complementação pela UNIÃO -, distribuição, transferência, gestão e utilização dos recursos.

O interesse das categorias profissionais de trabalhadores da educação no repasse das verbas decorre da destinação de parte dos recursos como remuneração. A legislação prevê uma subvinculação dos recursos à remuneração desses profissionais. Assim, o art. 7º da Lei n. 9.424/1996 destina "pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público", o art. 22 da Lei n. 11.494/2007, "pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos [...] ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública" e o art. 26, da Lei n. 14.057/2020, "proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos [...] ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício":

Lei n. 9.424/1996:

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.

Lei n. 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.

Lei n. 14.057/2020:

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.

Houve contestação da utilização de valores atrasados, alcançados via precatório judicial, para remunerar profissionais. O Tribunal de Contas da União entendeu que tal subvinculação "incide tão somente sobre os recursos ordinários anuais", ficando "prejudicada sua aplicação em casos de montantes extraordinários devido à ausência de continuidade dos recursos recebidos em contraposição à perpetuidade de possíveis aumentos concedidos aos profissionais do magistério" (Acórdão 1.824/2017, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 23/8/2017). Transcrevo:

(III.1) Subvinculação na aplicação dos recursos do Fundef e utilização dos recursos no exercício financeiro em que forem creditados

101. Diante da conclusão de que os recursos devidos pela União aos municípios - no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) 1999.61.00.050616-0, referente à complementação da União em função do VMAA - devem seguir vinculados à finalidade do Fundef/Fundeb, surge a questão quanto à necessidade de subvinculação na aplicação dos recursos oriundos de tal ACP.

102. A subvinculação ora em comento diz respeito ao previsto no art. 7º da Lei 9.424/1996 e cuja a essência foi mantida no art. 22 da Lei 11.494/2007: "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."

103. Consultado a respeito do tema (peça 13), o FNDE se posicionou no sentido de que não cabe, contudo, a prevalência da subvinculação do percentual de 60% do Fundef à remuneração dos profissionais do magistério. Após a exposição de suas razões, apresentou a seguinte conclusão:

21. Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados.

22. Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m.j., à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à "remuneração" dos profissionais do magistério. (Peça 15, p.16)

104. Nesse sentido, também se posicionou o TCM/BA, por meio da Resolução 1346/2016: "Art. 2º Em estrita obediência ao princípio constitucional da razoabilidade, a proporção prevista no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007 não se aplica, obrigatoriamente, à utilização dos recursos de que trata o artigo anterior" (peça 7, p. 3).

105. Em termos práticos, devido ao expressivo montante a ser recebido pelos municípios, tem-se como real a possibilidade de aumentos totalmente desproporcionais aos profissionais do magistério, havendo inclusive o risco de superação do teto remuneratório constitucional, caso se aplique a literalidade do supracitado normativo. Quando se esvaírem os recursos extraordinariamente recebidos, não poderão os municípios reduzir salários em virtude da irredutibilidade salarial.

106. Cabe registrar, ainda, que qualquer gasto com remuneração dos profissionais do magistério (criação ou expansão), deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente os arts. 15, 16 e 21, no sentido que tal despesa deve ser acompanhada de estudos sobre o impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, inclusive com o plano plurianual.

107. Assim, além dos relevantes argumentos do TCM/BA e do FNDE, é importante ressaltar que se torna impossível a obediência absoluta à tal subvinculação em virtude de os recursos advindos de decisão judicial não representarem um aumento permanente de recursos aos municípios. Assim, caso esses recursos sejam utilizados para o pagamento de pessoal, haverá graves implicações futuras quando esgotadas as verbas de origem extraordinária, com potencial comprometimento de diversas disposições constitucionais, tais como a irredutibilidade salarial, e o teto remuneratório constitucional.

108. Nesse mesmo sentido, tem-se que o supramencionado art. 22 da Lei 11.494/2007 estabelece que "recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério". Desse modo, percebe-se que o normativo incide tão somente sobre os recursos ordinários anuais. Assim, resta prejudicada sua aplicação em casos de montantes extraordinários devido à ausência de continuidade dos recursos recebidos em contraposição à perpetuidade de possíveis aumentos concedidos aos profissionais do magistério.

109. Em linha com tal entendimento, entende-se que a regra existente no art. 21 da Lei 11.494/2007, segundo a qual os recursos do Fundeb "serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados", deve ser interpretada de forma sistêmica, em conformidade com art. 22, supracitado. Ou seja, em se tratando de recursos extraordinários, que fogem ao correto planejamento municipal, tal regra deve ser flexibilizada, de modo a permitir que os gestores possam definir cronograma de despesas que englobe mais de um exercício.

110. Desse modo, com fulcro no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), propõe-se determinar ao MEC que expeça orientação aos municípios interessados no sentido de:

a) utilizarem tais recursos cientes de que, a despeito de os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, permaneçam com sua aplicação vinculada à educação - conforme determina o art. 60 da ADCT e o art. 21 da Lei 11.494/2007 -, a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 torna-se prejudicada, haja vista que a destinação de 60% dos recursos mencionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pode resultar em graves implicações futuras quando esgotados tais recursos, havendo potencial afronta a disposições constitucionais - tais como a irredutibilidade salarial, o teto remuneratório constitucional e os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade - e legais, em especial os arts. 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

b) utilizarem tais recursos cientes de que a aplicação da totalidade deles pode ser definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro.

O Supremo Tribunal Federal adotou a mesma compreensão, ao rejeitar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra a decisão do TCU - ADPF 528, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 22/3/2022.

No entanto, o art. 5º, parágrafo único, da EC n. 114/2021, reafirmou a subvinculação à remuneração:

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 art. 47-A, da Lei n. 14.113/2020, incluído pela Lei n. 14.325/2022, trouxe especificações sobre a subvinculação:

Art. 47-A. Serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos:

I - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na [Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996](#);

II - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020, previstos na [Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007](#);

III - dos fundos e das complementações da União, nas modalidades VAAF e VAAT, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, previstos nesta Lei.

§ 1º Terão direito ao rateio de que trata o **caput** deste artigo:

I - os profissionais do magistério da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculo estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundef 1997-2006 ou do Fundeb 2007-2020 a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo;

II - os profissionais da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculos estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundeb permanente a que se refere o inciso III do **caput** deste artigo;

III - os aposentados que comprovarem efetivo exercício nas redes públicas escolares, nos períodos dispostos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, ainda que não tenham mais vínculo direto com a administração pública que os remunerava, e os herdeiros, em caso de falecimento dos profissionais alcançados por este artigo.

§ 2º O valor a ser pago a cada profissional:

I - é proporcional à jornada de trabalho e aos meses de efetivo exercício no magistério e na educação básica, no caso dos demais profissionais da educação básica previstos no [inciso III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);

II - tem caráter indenizatório e não se incorpora à remuneração dos servidores ativos ou aos proventos dos inativos que fizeram parte do rateio definido no § 1º deste artigo.

Portanto, em favor da admissibilidade da ação civil pública, os argumentos são de que o sindicato é legitimado para agir em juízo, no interesse da categoria profissional respectiva (art. 8º, III, da CF), e, como associação civil, pode ser autor da ação civil pública (art. 5º, V, da

Lei n. 7.347/1985). O objeto seria adequado ao rito processual, por buscar a defesa de interesse difuso na educação e o patrimônio municipal (art. 1º, IV e VIII, da Lei n. 7.347/1985).

Em sentido contrário, o argumento é de que o interesse em disputa é patrimonial do ente receptor - Estado ou Município -, o qual é o legitimado para agir em juízo, na forma do art. 18 do CPC. Ainda que exista interesse indireto da categoria profissional, não estaria o sindicato legitimado a defender tal interesse.

A jurisprudência do STJ registra entendimentos sobre ações buscando diferenças do FUNDEF ou do FUNDEB, que não se confundem com a presente controvérsia.

O Tema 322 tratou da apuração do 'valor mínimo anual por aluno', na vigência da EC n. 14/1996, concluindo que "Para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o 'valor mínimo anual por aluno' (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional (REsp n. 1.101.015/BA, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 26/5/2010).

O Tema 1326 tratou do prazo prescricional, concluindo que o "[o] prazo prescricional da pretensão de cobrança de complementação de recursos relativos ao Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), repassado ao FUNDEB/FUNDEF, deve ser apurado mês a mês" (REsp n. 2.154.746 e REsp n. 2.154.735, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 13/8/2025).

Esses precedentes atestam a relevância do Fundo, mas não ingressam na discussão sobre o cabimento da ação civil pública movida por sindicato.

Portanto, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça considerou que há uma controvérsia jurídica repetitiva relevante, a qual foi assim delimitada:

Definir se sindicato tem interesse e legitimidade para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

II - FUNDAMENTOS

Deve ser afirmada a impossibilidade de os sindicatos de pleitear a complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

A questão deve ser apreciada do ponto de vista da legitimidade dos sindicatos e da adequação da ação civil pública.

Quanto à legitimidade sindical, não há maiores dúvidas. O sindicato é legitimado para agir em juízo, no interesse da categoria profissional respectiva (art. 8º, III, da CF), e, como associação civil, pode ser autor da ação civil pública (art. 5º, V, da Lei n. 7.347/1985).

Como visto, há uma subvinculação do recurso transferido à remuneração de profissionais da educação. Portanto, há interesse direto da categoria profissional beneficiada em pleitear a transferência ou complementação.

Esse interesse existe mesmo para parcelas atrasadas. A subvinculação, quanto a valores reconhecidos judicialmente e liquidados mediante precatório, foi contestada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.824/2017, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 23/8/2017), em decisão não rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 528, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 22/3/2022).

No entanto, modificação do Direito deixa claro que, mesmo nos pagamentos via precatório judicial, a subvinculação subsiste. Assim, após a decisão do TCU, a subvinculação foi afirmada em nível constitucional (art. 5º, parágrafo único, da EC n. 114/2021) e em nível legal (art. 47-A, da Lei n. 14.113/2020, incluído pela Lei n. 14.325/2022).

Portanto, os sindicatos que representam os servidores potencialmente beneficiados agem em nome do interesse da categoria profissional. Como tal, estão, em tese, legitimados para agir em juízo.

A conclusão é diversa em relação à adequação da ação civil pública.

Em uma primeira vista, o pleito de incremento das transferências ou de complementação parece adequado ao rito processual da ação civil pública, por buscar a defesa de interesse difuso na educação e o patrimônio municipal (art. 1º, IV e VIII, da Lei n. 7.347/1985).

Não há dúvida de que está em jogo o interesse difuso na educação. A educação é um direito social (art. 6º da CF) e é, ademais, "direito de todos e dever do Estado e da família", e "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205 da CF). O FUNDEF e o FUNDEB são instrumentos de concretização do direito à educação.

Tampouco há dúvida de que o patrimônio municipal está em jogo. O direito em questão é do Município. É do ente municipal a pretensão a receber os recursos desses fundos, bem como eventual complementação da UNIÃO. Como visto, as verbas são transferidas ao município, com a vinculação de aplicação na educação, assim como a subvinculação à remuneração dos agentes públicos. Assim, o direito em questão é do município supostamente prejudicado, que tem a legitimação ordinária - art. 18 do CPC.

Em princípio, a ação civil pública é adequada tanto para a defesa dos bens públicos, quanto às normas de direito financeiro. Assim, "pode haver proteção do patrimônio público por meio da LACP" tanto "nos desvios de verba orçamentária (vícios na arrecadação e na despesa) como no que respeita aos bens (degradação, depauperação, maus tratos, destinação, transferências indevidas etc.)" (MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: RT, 2016. p. 99). No caso, estamos diante do cumprimento de normas orçamentárias, relativos às despesas públicas com educação.

Ainda assim, a ação civil pública não é via adequada para tutelar o interesse em causa.

Não há dúvida de que os recursos são recursos públicos, retem eles com a UNIÃO ou sejam repassados a Município.

Em semelhante situação, apenas o Município deve ser reputado legitimado para pleitear o interesse em juízo, na forma do art. 18 do CPC. Os entes municipais dispõe de estrutura para interpretar as normas cabíveis e para agir, caso entendam cabível. O uso da ação civil pública, nesse caso, ampliaria sobremaneira o debate e poderia desequilibrar o relacionamento entre os entes.

Não se desconhece, com isso, a importância da atuação sindical. A despeito de sua relevância, as categorias profissionais interessadas restariam incentivadas a fazer prevalecer qualquer interpretação que favoreça a municipalidade. Essa ênfase paroquial levaria a uma concorrência entre os entes subnacionais na disputa pela partilha, de forma que o sistema pode acabar desequilibrado.

Dessa forma, tenho que a ação civil pública não é via adequada para discutir a destinação do FUNDEF ou do FUNDEB.

III - TESE REPETITIVA

Proponho a adoção da seguinte tese repetitiva:

O sindicato não tem legítimo interesse para propor ação civil pública buscando a condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB.

IV - MODULAÇÃO DE EFEITOS

O art. 927, § 3º, do CPC, dispõe que “pode haver modulação dos efeitos” da decisão em caso de “alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos”, no “interesse social e no da segurança jurídica”.

A modulação dos efeitos da decisão possui natureza excepcional e deve ser realizada quando há mudança na orientação jurisprudencial consolidada.

Neste caso, não há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário à tese agora afirmada.

Portanto, não há razão para que a presente decisão tenha efeitos modulados.

V - CASO CONCRETO

O recurso especial foi interposto por sindicato contra a decisão que extinguiu a ação civil pública sem resolução de mérito.

A admissibilidade do recurso foi analisada e afirmada no acórdão de afetação.

No mérito, o recurso especial não merece acolhida.

Há conformidade entre a decisão e o preconizado neste voto.

VI - CONCLUSÃO

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2025/0302969-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.228.331 / DF

Número Origem: 10784421120224013400

PAUTA: 07/05/2026

JULGADO: 07/05/2026

RelatoraExma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITO BELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL LOTADOS NA SECRET DE
EDUC E DE CULT DO EST DO CEARA E NAS SECRET OU DEP DE
EDUCACAO E OU CULT DOS MUN DO CEARA

ADVOGADOS : TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE - CE015877
LUCIANO RAMOS VOLK - RJ128493
GUILHERME SILVEIRA COELHO - DF033133
JOSE VANDERLEI MARQUES VERAS - CE022795
DAVID SUCUPIRA BARRETO - CE018231

ADVOGADOS : LIANA CLODES BASTOS FURTADO - CE016897
JOSLEY WENDERSON NASCIMENTO DE SANTANA - PE055473
FRANCISCO ALDAIRTON RIBEIRO CARVALHO JUNIOR - CE016045
JOAO RICARDO SILVA XAVIER - PE017837

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Contribuições - Contribuições Especiais -
FUNDEB/FUNDEF/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
e de Valorização do Magistério

SUSTENTAÇÃO ORAL

Proferiu sustentação oral o Dr. GUILHERME SILVEIRA COELHO, pela parte
RECORRENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL LOTADOS NA SECRET DE
EDUC E DE CULT DO EST DO CEARA E NAS SECRET OU DEP DE EDUCACAO E
OU CULT DOS MUN DO CEARA

Assistiu ao julgamento o Dr. RODRIGO FRANTZ BECKER, pela parte RECORRIDA:
UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial do
sindicato, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica no tema repetitivo 1408:

O sindicato não tem legítimo interesse para propor ação civil pública buscando a
condenação ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF ou do FUNDEB

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina,

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2025/0302969-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.228.331 / DF

Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

C54261549551;III;311@ 2025/0302969-2 - REsp 2228331