



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BURITI-MA

PARECER JURÍDICO ____ / 2026

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. PRECATÓRIOS DO FUNDEF. JUROS DE MORA. NATUREZA JURÍDICA AUTÔNOMA E INDENIZATÓRIA. DESVINCULAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. ADPF 528/STF. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS JUROS MORATÓRIOS EM DESPESAS DIVERSAS DA EDUCAÇÃO. ORIENTAÇÃO DO TCU E DO TCE/MA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica consulta visando o esclarecimento acerca da natureza jurídica e do regime de aplicação dos encargos moratórios — especificamente os juros de mora — incidentes sobre os precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O Município encontra-se na perspectiva de recebimento de recursos oriundos do reconhecimento judicial de diferenças de repasses de complementação da União ao FUNDEF, a serem liquidados por meio de precatório, compostos pelo valor principal — correspondente à complementação devida e não repassada oportunamente pela União — e pelos encargos acessórios, notadamente os juros de mora incidentes sobre o período de inadimplência.

Formulam-se, em síntese, os seguintes questionamentos: (a) qual a natureza jurídica dos encargos moratórios e a qual rubrica orçamentária devem ser alocados; (b) há obrigatoriedade de manutenção dos juros de mora em conta bancária específica vinculada à educação; e (c) é juridicamente possível a utilização dos valores dos juros de mora para o custeio de despesas diversas da manutenção e desenvolvimento do ensino, observadas as normas orçamentárias e financeiras aplicáveis.

É o breve relatório.

**II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA
DOS JUROS DE MORA. NATUREZA JURÍDICA AUTÔNOMA E INDENIZATÓRIA.
DESVINCULAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.**

A controvérsia submetida a este órgão consultivo diz respeito à natureza jurídica dos encargos moratórios — especificamente os juros de mora — incidentes sobre os precatórios do extinto FUNDEF e ao regime de sua aplicação pelo Município. Para a correta compreensão da matéria, é indispensável, antes de qualquer outro exame, distinguir com precisão as parcelas que

Câmara Municipal de Buriti

Avenida Candoca Machado, nº 125/ Centro/ Buriti -MA / CEP: 65515-000
07.509.201/0001-68

compõem o valor global reconhecido judicialmente em favor dos entes federativos, porquanto cada uma delas, embora oriunda da mesma relação obrigacional, possui natureza jurídica própria e, por conseguinte, submete-se a regimes normativos distintos.

Os valores recebidos pelos Municípios a título de complementação da União ao extinto FUNDEF são compostos, invariavelmente, por três parcelas de naturezas jurídicas distintas: o valor principal, a correção monetária e os juros de mora. O valor principal corresponde às diferenças de repasses que deveriam ter sido realizadas pela União aos entes federativos durante o período de vigência do FUNDEF, compreendido entre os anos de 1998 e 2006, em razão do cálculo incorreto do valor mínimo anual por aluno.

Nesse sentido, por se tratar de recurso originalmente destinado à educação básica, o principal mantém, integralmente, a sua natureza vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sua aplicação deve observar, ainda, a subvinculação mínima de 60% destinada aos profissionais do magistério, conforme disciplinado pela Emenda Constitucional nº 114/2021 e pela Lei nº 14.325/2022.

Sob esse viés, a correção monetária, por sua vez, não representa acréscimo patrimonial ao ente federativo, mas mera atualização do valor original para fins de recomposição do seu poder de compra ao longo do tempo, razão pela qual acompanha a natureza jurídica do principal, permanecendo igualmente vinculada à educação.

Os juros de mora, entretanto, ocupam posição jurídica essencialmente diversa das demais parcelas. No ordenamento jurídico brasileiro, os juros moratórios ostentam caráter indenizatório e punitivo, visando compensar o credor pelo atraso do devedor no cumprimento da obrigação. Não se confundem com o direito material em si — a verba educacional —, constituindo antes uma sanção pecuniária pelo retardamento na satisfação da obrigação principal.

Assim, por não decorrerem da arrecadação de impostos vinculados constitucionalmente, mas de uma compensação pela mora da União no repasse de verbas que, à época, deveriam ter sido destinadas ao fundo, **os juros de mora passam a integrar o patrimônio do ente municipal como riqueza nova, desprovida do carimbo constitucional da vinculação setorial à educação.**

Nesse sentido, o **Supremo Tribunal Federal** firmou, de forma definitiva, o entendimento que dissipou as controvérsias até então existentes acerca do tema. **No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 528/DF**, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, a Corte Suprema examinou a constitucionalidade do pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos do FUNDEF, oportunidade em que reafirmou, de um lado, a impossibilidade de utilização do valor principal para tal finalidade — dado que este constitui verba vinculada por força dos dispositivos constitucionais acima mencionados — e, **de outro lado, abriu ressalva fundamental quanto aos encargos moratórios, fixando o entendimento de que os juros de mora incidentes sobre os precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica autônoma e indenizatória, não se submetendo à vinculação constitucional da educação.**

DIREITO À EDUCAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO
FUNDEF/FUNDEB. COMO VERBAS DE NATUREZA
EXTRAORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO AFASTAMENTO

Câmara Municipal de Buriti

Avenida Candoca Machado, nº 125/ Centro/ Buriti -MA / CEP: 65515-000
07.509.201/0001-68



DA SUBVINCULAÇÃO QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DOS FUNDOS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA . IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE VERBAS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADAS À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCIDÊNCIA DA EC 114/2021. IMPROCEDÊNCIA. 1 . A orientação do TCU que afasta a incidência da regra do art. 22 da Lei 11.494/2007 aos recursos de complementação do FUNDEB pagos por meio de precatórios encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais que visam a resguardar o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica. 2 . O caráter extraordinário da complementação dessa verba justifica o afastamento da subvinculação, pois a aplicação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem o respectivo aporte de novas receitas derivadas de inexistentes precatórios –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos . 3. É inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, que devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. Precedentes. 4 . A vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios que podem servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados, pois conforme decidido por essa CORTE, “os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso” (RE 855091-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021). 5 . Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada IMPROCEDENTE.

(STF - ADPF: 528 DF 0073840-27.2018.1 .00.0000, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 21/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/04/2022)

Nesse contexto, o STF declarou ser constitucional o pagamento de honorários advocatícios até o limite do valor dos juros moratórios, ao fundamento de que esses valores não integram o fundo, pertencendo ao município vencedor da ação judicial, de modo que não se aplicariam a eles as vinculações e vedações previstas nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996.

Ademias, o Tribunal de Contas da União, igualmente sensível à distinção de natureza jurídica reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, firmou entendimento convergente e progressivamente consolidado ao longo dos últimos anos.

No **Acórdão nº 1.423/2020 – Plenário**, o TCU assentou que os juros de mora decorrentes de decisão judicial transitada em julgado não devem ser acoplados à vinculação específica do FUNDEF, haja vista que possuem natureza jurídica autônoma e distinta daquela que compõe o valor principal, concluindo que a receita correspondente passa a integrar o patrimônio do ente federado como receita corrente própria, desvinculada da finalidade obrigatória de aplicação em educação básica.

Sobre mais, esse entendimento foi aprofundado no **Acórdão nº 1.129/2023 – 1ª Câmara**, cujo voto condutor do Ministro Vital Rêgo consignou que o STF, ao permitir a

Câmara Municipal de Buriti

Avenida Candoca Machado, nº 125/ Centro/ Buriti -MA / CEP: 65515-000
07.509.201/0001-68



utilização dos juros de mora para o pagamento de honorários advocatícios — despesa inequivocamente estranha ao rol de investimentos na educação básica —, sinalizou que esses recursos não integram o fundo e que, por tal razão, não se aplicam a eles as vinculações e vedações legais.

Assim, a mesma orientação admite que o gestor municipal destine, discricionariamente, os juros de mora também a políticas educacionais, desde que sem pretensão de contabilizá-los para fins de cumprimento dos mínimos constitucionais obrigatórios em MDE.

No âmbito do controle externo estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão enfrentou diretamente a matéria no julgamento da Consulta nº 368/2026 (Processo TCE/MA nº 368/2026), relatada pelo Conselheiro-Substituto Melquize deque Nava Neto, oportunidade em que a instrução técnica, o Parecer nº 381/2026 do Ministério Público de Contas e o Voto do Relator convergiram, **de forma uníssona, para fixar orientação de aplicação geral para os entes públicos do Estado do Maranhão.**

Segue o entendimento firmado:

VOTO RELATOR

19) Dito isso, e ante todo o exposto, concordando com o Relatório de Instrução nº 677/2026 – LIDERANÇA 5 – GEFIS II e a opinião do Ministério Público de Contas no Parecer nº 381/2026/ GPROC4/DPS, voto propondo ao Plenário o seguinte: a) conhecer a presente consulta, vez que respeitados os requisitos legais dispostos no art. 59, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 8.258/2005 e art. 269 do Regimento Interno c/c art. 3º da IN do TCE/MA nº 68/2021; b) com fundamento no art. 1º, inciso XXI, da Lei nº 8.258/2005 responder ao consulente o que segue:

b.1) Os encargos moratórios (juros de mora) incidentes sobre os precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica indenizatória e autônoma, não se submetendo à vinculação constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

b.2) Os juros de mora devem ser contabilizados como receita corrente própria do município, em rubrica de outras receitas correntes, utilizando fonte de recursos desvinculada (recursos ordinários);

b.3) Não há obrigatoriedade de abertura de conta bancária específica para a movimentação dos juros de mora. Por serem recursos desvinculados, devem ser movimentados na conta única do tesouro, em observância ao princípio da unidade de tesouraria, sendo vedada a sua confusão com os recursos do principal que devem permanecer em conta específica da educação;

b.4) É juridicamente possível a utilização dos valores oriundos exclusivamente dos encargos moratórios (juros de mora) para o custeio de despesas diversas da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), bem como para investimentos em outras áreas da administração pública municipal;

b.5) A aplicação desses recursos fica ao critério discricionário do gestor, observadas as prioridades da gestão e a estrita obediência às normas de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Licitações e Contratos.

c) encaminhar cópia dessa decisão ao Consulente, Senhor João Carlos Teixeira da Silva – Prefeito Municipal, e ao Senhor Cícero Paulino Macedo Neto, na qualidade de interessado no processo com fulcro no art. 118, §§ 1º e 3º da Lei Orgânica do TCE/MA.

O entendimento firmado é no sentido de que os **juros de mora dos precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica autônoma e indenizatória**, não se submetendo à



vinculação constitucional destinada à educação. Além disso, é juridicamente possível sua utilização em despesas e investimentos de outras áreas da administração pública, desde que observadas as normas orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação aplicável.

Ademais, o TCE/MA ressaltou, ainda, que a separação entre os juros e o valor principal é necessária para evitar confusão patrimonial e assegurar a correta demonstração da aplicação dos recursos vinculados à educação.

Diante do exposto, conclui-se que os juros de mora incidentes sobre os precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica autônoma e indenizatória, não se confundindo com o valor principal nem se submetendo à vinculação constitucional destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acompanhada pelo Tribunal de Contas da União e pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, reconhece que tais valores constituem receita própria desvinculada do ente federativo, admitindo sua utilização em despesas e investimentos de outras áreas da Administração Pública, desde que observadas as normas orçamentárias, financeiras e fiscais aplicáveis.

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, conclui-se que os juros de mora incidentes sobre os precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica autônoma e indenizatória, não se confundindo com o valor principal da condenação judicial nem com a correção monetária que o acompanha.

Em razão dessa natureza jurídica própria, os juros moratórios não se submetem à vinculação constitucional destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 528/DF e igualmente acolhido pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão na Consulta nº 368/2026, que reconheceu expressamente a autonomia dos encargos moratórios em relação ao principal dos precatórios do FUNDEF.

Assim, os valores correspondentes aos juros de mora devem ser tratados como receita própria desvinculada do ente federativo, podendo ser destinados a despesas e investimentos em outras áreas da Administração Pública Municipal, desde que observadas as normas de direito financeiro, orçamentário e fiscal aplicáveis.

Buriti – MA, 28 de maio de 2026

THIAGO DE SOUSA
CASTRO:0269015833
7

Assinado de forma digital por
THIAGO DE SOUSA
CASTRO:02690158337
Dados: 2026.05.28 13:33:52 -03'00'

THIAGO DE SOUSA CASTRO

Consultor Jurídico Da Prefeitura Municipal de Buriti/MA
OAB/MA nº 11.657

ANDREI FURTADO ALVES

Advogado da Câmara Municipal de Buriti – MA

Câmara Municipal de Buriti

Avenida Candoca Machado, nº 125/ Centro/ Buriti -MA / CEP: 65515-000
07.509.201/0001-68