



ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DES. JOSÉ AURÉLIO DA CRUZ

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001114-19.2011.815.0511**

**RELATOR:** Dr. João Batista Barbosa, Juiz convocado em substituição ao Des. José Aurélio da Cruz

**APELANTE:** Maria Cristina Ricardo da Silva

**ADVOGADO:** Damião Guimarães Leite

**APELADO:** Município de Sertãozinho, representado por seu Prefeito

**ADVOGADO:** Nelson Davi Xavier

**DECISÃO MONOCRÁTICA**

**ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA – PROFESSORA MUNICIPAL – RATEIO DAS SOBRAS DO FUNDEB DECORRENTES DE AJUSTE FINANCEIRO – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO – AUSÊNCIA DE PROVAS QUANTO À EXISTÊNCIA DE SOBRA E DE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL REGULAMENTANDO A MATÉRIA – IRRESIGNAÇÃO DA PROMOVENTE – RAZÕES RECURSAIS EM DESACORDO COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE NESTA CORTE DE JUSTIÇA – SÚMULA Nº 45 DO TJPB – RATEIO CONDICIONADO À EXISTÊNCIA DE LEI LOCAL REGULAMENTADORA – APLICAÇÃO DO ART. 557, CAPUT, DO CPC – **NEGATIVA DE SEGUIMENTO.****

–Inexistindo lei local prevendo o pagamento de abono salarial dos valores considerados sobras dos recursos do FUNDEB, não se mostra viável o deferimento do pleito em que se postula tal verba, haja vista a necessidade de normatização quanto a forma pela qual deverá ser apurado o valor, o modo de pagamento, bem como, o estabelecimento de critérios objetivos para sua concessão, cumprindo ressaltar que tais regras deverão ser definidas pelo gestor do fundo, a fim

de preservar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, nos moldes delineados do art. 37, *caput*, da Carta da República.

– Razões recursais em desacordo com a jurisprudência pacífica desta Corte de Justiça. Negativa de seguimento, nos termos do art. 557, *caput*, do CPC.

### **VISTOS, etc.**

Cuida-se de **apelação cível** interposta por MARIA CRISTINA RICARDO DA SILVA em face da sentença (fls. 53/56) que JULGOU IMPROCEDENTE a **ação de obrigação de fazer c/c cobrança**, por ela ajuizada contra o MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, através da qual requereu o pagamento da sua quota referente ao rateio dos valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Em suas razões (fls. 65/71), a apelante pleiteia a anulação da sentença, alegando que a mesma deve ser considerada *extra petita*, porquanto fundamentou-se na ausência de legislação para julgar improcedente o pedido, circunstância não suscitada por nenhuma das partes. Alternativamente, a recorrente pede a reforma integral da decisão *a quo* para determinar o pagamento da quota parte a qual sustenta fazer jus, com a consequente inversão do pagamento dos honorários sucumbenciais.

Contrarrazões às fls. 74/78.

Instada a se pronunciar, a douta Procuradoria de Justiça, em seu parecer de fls. 84/86, opinou pelo desprovimento do apelo.

Decisão monocrática reconhecendo a incompetência desta Justiça Estadual para o julgamento da causa e remetendo os autos à Justiça Federal (fls. 94/98).

Conflito negativo de competência suscitado pela Justiça Federal (fls. 122/123).

Telegrama comunicando que o STJ decidiu pela competência da Justiça Estadual para julgamento da causa (fls. 127, 129, 132).

Autos devolvidos a esta segunda instância, com vistas à apreciação do apelo de fls. 65/71.

Novo parecer ministerial às fls. 136/138, opinando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

## DECIDO

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB foi criado com a finalidade de angariar recursos de todos os entes federativos e destiná-los à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da área.

Nessa contexto, observa-se que o fundamento constitucional do referido Fundo está previsto no art. 212 da nossa Lei Maior, que dispõe:

Art. 212. **A União** aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, **e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**. [grifos nossos]

Complementando o dispositivo acima, o inciso I, do art. 60, do ADCT, modificado pela EC nº 53/06, traz expressamente a previsão da criação do FUNDEB, nos seguintes termos:

Art. 60. *Omissis*.  
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; [em destaque]

Na sequência, os demais incisos do referido artigo estabelecem critérios para a composição e destinação dos recursos do FUNDEB e pontuam diversas diretrizes que foram devidamente regulamentadas após a Lei nº 11.494/07<sup>1</sup>, a qual instituiu o Fundo e definiu todos os parâmetros para a sua atuação.

Uma dessas disposições, prevista no art. 22 da referida lei, determina que “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”.

Com base em tal previsão, a promovente ajuizou a presente ação pleiteando o recebimento da sua quota parte, ante a sua condição de professora de uma das escolas municipais do Município de Sertãozinho, bem assim em virtude do referido ente público ter recebido, no mês de abril de

---

1 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

2011, a quantia de **R\$ 53.854,03** (cinquenta e três mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e três centavos) do Ministério da Educação e Cultura, **referente à complementação da União aos recursos do FUNDEB**, conforme documento de fl. 17.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre esclarecer que a questão devolvida a esta Corte de Justiça diz respeito à existência ou não da responsabilidade do Município promovido ao pagamento do percentual de 60% (sessenta por cento), com base nas disposições do art. 22 retromencionado.

Contudo, o parágrafo único do referido dispositivo, em seu inciso I, definiu a remuneração como sendo o total de pagamentos realizados aos profissionais do magistério em efetivo exercício. Vejamos a redação do citado dispositivo:

Art. 22. *Omissis.*

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

**I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função**, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

Após perceber remuneração decorrente do mínimo de 60% dos recursos anuais do FUNDEB, pode subsistir, ao professor, o direito a eventuais abonos salariais decorrentes das "sobras" da referida verba, caso seja detectado que o percentual mínimo acima destacado não fora observado pelo ente público.

Entretanto, diante das dúvidas que surgiram quanto à forma e aos critérios para o rateio em questão, o Ministério da Educação externou posicionamento acerca da necessidade de edição de lei municipal para fins de pagamento do abono, consoante texto extraído do site [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br), ex vi:

O **abono** é uma forma de pagamento que tem sido utilizada, sobretudo pelos Municípios, quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica **não alcança o mínimo exigido de 60% do Fundeb**. Portanto, esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.

É importante destacar, inclusive, que a adoção de pagamentos de abonos em caráter permanente pode ensejar, no futuro, que tais pagamentos sejam

incorporados à remuneração dos servidores beneficiados, por se caracterizar, à luz da legislação trabalhista, um direito decorrente do caráter contínuo e regular dessa prática. Desta forma, caso no Município esteja ocorrendo “sobras” significativas de recursos dos 60% do Fundeb no final de cada exercício, essa situação **pode significar que o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério ou, ainda, a escala ou tabela de salários/vencimentos, esteja necessitando de revisão ou atualização**, de forma a absorver, sem sobras, os 60% do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos.

[...]

**Os eventuais pagamentos de abonos devem ser definidos no âmbito da administração local (Estadual ou Municipal), que deve estabelecer o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros que ofereçam, de forma clara e objetiva, os critérios a serem observados**, os quais deverão constar de instrumento legal que prevejam as regras de concessão, garantindo a transparência e a legalidade do procedimento.

[...]

Depreende-se desta orientação a possibilidade de concessão de eventual abono com o saldo remanescente do FUNDEB, quando não observado o percentual mínimo de 60% previsto na Lei nº 11.494/2007. No entanto, tal pagamento fica condicionado à existência de regras claras e transparentes, estabelecidas pelo ente responsável pela gestão dos recursos.

E não poderia ser diferente, pois o Princípio da Legalidade limita a atuação da Administração Pública, que somente poderá agir de acordo com as regras delineadas na lei, notadamente quando a situação diz respeito à remuneração de servidor público. Da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros editores, 2010, p. 960), extraio:

No Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinaladas na ordenação normativa.

Como é sabido, o liame que vincula a Administração à lei é mais restrito que o travado entre a lei e o comportamento dos particulares.

Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido, **na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido**. Em outras palavras, não basta a simples relação de não-contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção. Vale dizer, para a

legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. **Cumpra que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo.**

Desse modo, conclui-se que o gestor municipal só poderá ratear a sobra dos recursos provenientes do FUNDEB quando houver prévia edição de instrumento legal, que estabeleça de forma clara o valor, o modo de pagamento e os critérios objetivos para tanto, situação que não restou devidamente caracterizada no caderno processual. Nesse diapasão, destaco:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PROFESSOR MUNICIPAL. **RATEIO DE VERBA DO FUNDEB ENTRE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZATIVA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO.** PRECEDENTES DESTA CORTE DE JUSTIÇA EM CASOS IDÊNTICOS. APLICAÇÃO DO CAPUT, DO ART. 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO RECURSO APELATÓRIO. - Pela leitura e interpretação da Lei nº 11.494/2007, os recursos do FUNDEB podem ser utilizados para pagamento de qualquer parcela da remuneração, a exemplo dos salários, gratificação natalina (13º salário), terço de férias, horas extras e dentre outras prestações remuneratórias. No entanto, em nenhum momento a referida legislação determinou que o gestor público rateie a mencionada verba entre cada profissional de educação, e sim, tão somente, que ela seja utilizada em percentual mínimo no pagamento da folha salarial (remuneração) “dos professores”.- **O repasse dos valores do FUNDEB para os professores, através de rateio, está condicionado à existência de norma local, que estabeleça critérios claros para que o gestor municipal possa utilizar o recurso, com o estabelecimento da quantia, a forma de pagamento e os pressupostos objetivos para concessão aos beneficiados.** Precedentes do TJPB.<sup>2</sup>

(...) **Inexistindo lei local prevendo o pagamento de abono salarial dos valores considerados sobras dos recursos do FUNDEB, não se mostra viável o deferimento do pleito em que se postula tal verba,** haja vista a necessidade de normatização quanto a forma pela qual deverá ser apurado o valor, o modo de pagamento, bem como, o estabelecimento de critério objetivos para sua concessão, cumprindo ressaltar que tais regras deverão ser definidas pelo gestor do fundo, a fim de preservar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, nos moldes delineados do art. 37, caput, da Carta da República.<sup>3</sup>

---

2 TJPB – AC 031.2012.000386-3/001 - Relator: Des. José Ricardo Porto – Publicado em 29/05/2013.

3 TJPB - AC 094.2012.000253-3/001 - RELATOR: Des. Leandro dos Santos – Publicado em 15/03/2013.

Por fim, merece ser ressaltado que a questão sob apreço foi objeto de uniformização de jurisprudência neste Tribunal, cuja relatoria coube ao Exmo. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, prevalecendo, em seu julgamento, o seguinte posicionamento ao qual me filio:

**INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. Recursos do FUNDEB.** Aplicação de percentual inferior ao mínimo legal para pagamento dos profissionais do magistério. **Rateio de saldo remanescente. Ausência de Lei municipal disciplinado a forma de realização do repasse. Impossibilidade de rateio das sobras.** Observância aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade. Divergência entre as câmaras cíveis deste tribunal de justiça. Entendimento prevalecente da primeira, da segunda e da terceira Câmara Cível deste tribunal de justiça.<sup>4</sup>

Posteriormente, foi editada a **Súmula nº 45 deste Tribunal de Justiça**, que estabelece: “O rateio das sobras dos recursos do FUNDEB fica condicionado à existência de lei municipal regulamentando a matéria”.

Logo, a sentença de primeiro grau deve ser integralmente mantida, porquanto adotou o entendimento que prevalece nesta Corte de Justiça.

### **DISPOSITIVO**

Isto posto, **NEGO SEGUIMENTO À APELAÇÃO, o que faço de forma monocrática**, nos termos do art. 557, *caput*, do CPC, por reconhecer que as razões recursais apresentam-se em desacordo com a jurisprudência dominante nesta Corte de Justiça, notadamente em razão da Súmula nº 45 do TJPB.

**P.I.**

João Pessoa, 16 de outubro de 2014.

**DR. JOÃO BATISTA BARBOSA**

Relator/Juiz Convocado

---

<sup>4</sup> TJPB; Rec. 2000682-73.2013.815.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque; DJPB 22/04/2014; Pág. 8.