



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

PGR-00203684/2022

NOTA TÉCNICA N. 02/2022-GTI FUNDEF/FUNDEB-1ªCCR/MPF

Sugestão de atuação e posicionamento aos membros do Ministério Público, acerca do alcance temporal do abono previsto pela Emenda Constitucional n.º 114/2021 e pela Lei n.º 14.057/2020, devido ao magistério, no montante de 60% (sessenta por cento) das receitas que Estados e Municípios receberem em precatórios da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no âmbito do FUNDEB (antigo FUNDEF).

CONSIDERANDO que o MINISTÉRIO PÚBLICO é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme preceitua o art. 127, da Constituição da República;

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

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;

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, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, prevendo o pagamento de abono aos respectivos profissionais do magistério;

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 que o seu parágrafo único previu mandamento cogente na ordem constitucional de que *“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”*;

CONSIDERANDO que, antes, em 26 março de 2021, foi promulgado, após rejeição de veto presidencial, o parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 14.057/2020, dispondo que, em vista do pagamento de precatórios do FUNDEB aos entes subnacionais pela União, caso celebrado acordo entre as partes, estes *“deverão obedecer à destinação originária,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

inclusive para fins de garantir pelo menos 60% (sessenta por cento) do seu montante para os profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, sem que haja incorporação à remuneração dos referidos servidores”;

CONSIDERANDO que restou superado o entendimento de que a previsão em legislação federal não poderia vincular Estados e Municípios, além de ofender o regime remuneratório de pessoal, com a inauguração de nova ordem constitucional, devido à EC n.º 114/2021, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, prevendo a excepcional possibilidade de pagamento de parcela dessas verbas na forma de abono;

CONSIDERANDO que o cenário legislativo superveniente tornou inaplicável o entendimento do TCU, consignado no Acórdão n.º 1962/2017 – TCU – Plenário, de que “*a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007*”;

CONSIDERANDO que, no julgamento da ADPF 528, foi declarado constitucional o Acórdão/TCU 1.824/2017, quanto ao afastamento da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007, sendo consignado, todavia, tratar-se de “*pronunciamento da Corte de Contas proferido em momento anterior à EC 114/2021, apreciando situações concretas à luz do texto constitucional e da legislação então vigentes*”, de modo que “*suas conclusões devem ser consideradas válidas, mas é necessária a modificação do entendimento daquele órgão, a partir do novo parâmetro constitucional*”, ratificando-se, entretanto, o acórdão na parte atinente à vedação ao pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB;

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
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

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

CONSIDERANDO a interposição de embargos de declaração pela PGR para deixar claro que a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios com a utilização dos recursos correspondentes aos juros de mora está restrita aos advogados que atuaram desde o início da demanda, com o ajuizamento de ações individuais de conhecimento para a complementação das verbas do FUNDEF/FUNDEB em favor de municípios;

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 consagração, no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, do princípio da irretroatividade, de modo que lei ou emenda constitucional não pode retroagir e violar ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada;

CONSIDERANDO que, no âmbito do RE 242740/GO, o Supremo Tribunal Federal entendeu que “*os dispositivos constitucionais têm vigência imediata, alcançando os efeitos futuros de fatos passados (retroatividade mínima)*”, e que “*salvo disposição expressa em contrário (...), eles não alcançam os fatos consumados no passado nem as prestações anteriormente vencidas e não pagas (retroatividades máxima e média)*”;

CONSIDERANDO que a EC nº 114/2021 previu o início de sua vigência na data da sua publicação (art. 8º), que ocorreu em 16 de dezembro de 2021, portanto, sem expressa disposição temporal distinta, tendo eficácia *ex nunc* (prospectiva), não alcançando fatos pretéritos e aplicando-se aos valores recebidos após a sua publicação;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

CONSIDERANDO, por outro lado, o cenário de quebra da isonomia entre os profissionais do magistério cujos municípios aguardam o depósito dos recursos e aqueles cujos entes federados já receberam e os vem aplicando na educação antes mesmo da entrada em vigor do novel dispositivo constitucional;

CONSIDERANDO que, na ADPF 528, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, expressamente fez constar que *“o advento da nova regra constitucional permitiu a observância da regra de destinação específica ao gasto em remuneração de profissionais de magistério, mitigando a possibilidade de efeitos adversos ao equilíbrio fiscal dos entes públicos em questão, ao vedar a incorporação dos valores repassados ao patamar irredutível de remuneração desses servidores”*;

CONSIDERANDO que o advento da EC 114/2021 permite a invocação da jurisprudência do STF que compreende que as emendas constitucionais que ensejam “superação legislativa da jurisprudência” ou “reversão legislativa da jurisprudência” (leis *in your face*) somente padecem de invalidade nas restritas hipóteses de descumprimento do art. 60 da Constituição Federal (limites formais, circunstanciais, temporais e materiais ao emendamento constitucional), do que não se cogita na hipótese;

CONSIDERANDO que eventual retroação mínima, incidente sobre o percentual de valores percebidos anteriormente à EC 114/2021 ainda pendentes de aplicação, oriundos de precatórios do FUNDEB/FUNDEF, caso assim pactuado pelas partes, não ofenderia o ordenamento jurídico, haja vista a impossibilidade de incorporação dos valores à esfera remuneratória do servidor, diante de mandamento constitucional claro e expresso;

CONSIDERANDO que não se mostra razoável impedir a decisão política do gestor público em contemplar a carreira dos professores, em homenagem à nova determinação constitucional, ainda que não se imponha a retroatividade da regra, desde que respeitados os parâmetros



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

cogentes e visando conferir tratamento isonômico ao corpo do magistério do respectivo ente em relação a categorias profissionais semelhantes;

CONSIDERANDO que a interpretação do parágrafo único do art. 7º da Lei nº 14.057/2020 no contexto normativo em que se insere, que restringe ao acordo celebrado entre a União e os demais entes federativos a capacidade de definir a destinação dos recursos do Fundef para pagamento dos abonos, pode causar tratamento desigual a situações semelhantes, deixando ao critério discricionário de municípios e estados a definição ou não do repasse de valores para pagamento de abono;

CONSIDERANDO a publicação da Lei n.º 14.325/2022, que estabeleceu os critérios para o recebimento do abono, destacando-se o período de efetivo exercício do professor na rede pública e respectiva carga horária, além de reforçar o caráter indenizatório e a necessidade de edição de lei estrita pelo ente público;

O GTI FUNDEF/FUNDEB, após minucioso estudo sobre o caso, fundamentado em discussões de grupo e compartilhamento de análises entre o MPF e o MPC/TCU, MPE/MA, MPE/CE, MPE/PE, TCE/MA, MPE/AL, MPC/AP, MPE/PR e MPE/PB, sugere aos membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual, respeitada a sua independência funcional, posicionarem-se, caso demandados, quanto ao pagamento de abono de créditos de precatórios previstos no parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 14.057/202 e no parágrafo único do art. 5º da EC nº 114/2021, no seguinte sentido e levando-se em conta as seguintes circunstâncias:

1. O ente público recebeu os precatórios após 17 de dezembro de 2021, data em que promulgada a Emenda Constitucional n.º 114/2021: a eficácia plena e aplicabilidade imediata das normas constitucionais, aliada à presunção de constitucionalidade, conferem ao abono constitucional extraordinário a natureza de direito líquido e certo, a exigir correção judicial caso não adimplido, devendo haver a destinação do montante de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

60% (sessenta por cento) do recurso para pagamento da verba pecuniária para profissionais do magistério, ativos, inativos e respectivos pensionistas.

2. O ente público recebeu os precatórios após 26 de março de 2021, data em que promulgado o parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 14.057/2020, porém antes da Emenda Constitucional n.º 114/2021, de 17 de dezembro de 2021:

2.1. Caso não tenham sido objeto de acordo entre estado ou município e a União, a obrigação de subvinculação para o pagamento de abono alcança apenas os saldos remanescentes dos precatórios ainda não utilizados, não incidindo em relação aos valores já despendidos pelo Poder Público na manutenção e desenvolvimento de ensino, devendo o abono se sujeitar, independentemente de terem sido objeto de acordos ou de sentença, às disposições do parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020;

2.2. A regulamentação do pagamento do abono previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020 deve ser produzida pelos estados e municípios beneficiários dos precatórios do Fundef, que são os responsáveis por processar tal pagamento e suprimir eventuais lacunas da lei federal levando em consideração as normas e necessidades específicas da localidade em matéria educacional.

3. O ente público recebeu os precatórios antes da promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 14.057/2020, não possuindo saldo em conta: a obrigação de destinar pelo menos 60% dos referidos recursos do Fundef a profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, nos moldes estabelecidos pelo parágrafo único do artigo 7º da Lei 14.057/2020, **não retroage** para alcançar os recursos já despendidos pelos entes federativos beneficiários antes da vigência do citado dispositivo legal, em 26/3/2021, diante da garantia irretroatividade da lei como regra e da proteção constitucional ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CRFB, e art. 6º da LINDB). Portanto, não há fundamento jurídico que justifique exigir dos Estados e Municípios que destinem pelo menos sessenta por cento dos recursos aos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

profissionais de magistério, na forma de abono, encontrando-se a questão na opção do ente público.

4. O ente público recebeu os precatórios antes da promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 14.057/2020, desde que possua saldo em conta: em vista ao princípio da igualdade, é possível aplicar a subvinculação aos recursos ainda remanescentes, ou bloqueados, admitida a destinação de 60% desse saldo a profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, sob a forma de abono e mediante lei do referido ente.

4.1. Caso haja conflito com decisão judicial ou com Compromisso de Ajustamento de Conduta, admite-se nova composição entre os litigantes, com posterior homologação judicial, ou mediante Termo Aditivo ao TAC firmado, a fim de contemplar a destinação de 60% dos recursos remanescentes a profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas.

5. Reafirma-se a constitucionalidade do Acórdão/TCU 1.824/2017, quanto à vedação ao destaque/pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, não podendo, do montante devido pela União aos entes subnacionais, haver qualquer supressão, diante da sua finalidade constitucionalmente definida.

5.1. Por outro lado, o STF, na ADPF 528, admitiu a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios com as verbas correspondentes aos juros de mora dos precatórios, dada a sua natureza jurídica autônoma em relação à verba em atraso propriamente dita. **Sendo assim, deve ser considerado o entendimento manifestado pela PGR em embargos de declaração opostos contra aquele julgado, prevendo a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios sobre a parcela do precatório do FUNDEF/FUNDEB atinente aos juros de mora, mas somente aos advogados que atuaram desde o início da demanda, com o ajuizamento de ações individuais de conhecimento para a complementação das verbas do FUNDEF/FUNDEB em favor de municípios.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB**

6. Por fim, havendo desvio de finalidade quanto ao valor recebido, ou seja, caso os valores não tenham sido aplicados nos fins afetos ao Fundef, tem-se que, nessa situação, a responsabilidade do ente restará configurada, de modo que, o ente federado deverá promover os atos necessários à correção da situação e pagamento dos valores mencionados na emenda constitucional.

7. Adoção pela 1ª Câmara de Coordenação e Revisão das seguintes providências junto aos Ministérios Públicos:

7.1. Após o encaminhamento e submissão desta Nota Técnica, a sua apreciação pelo respectivo colegiado;

7.2. 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;

7.3. 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.

Brasília (DF), 26 de maio de 2022.

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

Beatriz Splinder de Oliveira Leite



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – FUNDEF/FUNDEB

Promotora de Justiça
Representante do MP/PR
Eduardo Borges Oliveira
Promotor de Justiça
Representante do MP/MA

Fernanda Maria Moreira de Almeida
Promotora de Justiça
Representante do MP/AL

Flávia Gonzalez Leite
Representante do TCE/MA

Lucila Varejão Dias Martins
Procuradora de Justiça
Representante do MP/PE

José Guilherme Ferraz da Costa
Procurador da República
Representante do MPF/PB

Jose Silderlandio do Nascimento
Promotor de Justiça
Representante do MP/CE

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00203684/2022 NOTA TÉCNICA nº 2-2022**

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

Data e Hora: **30/05/2022 21:25:47**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO**

Data e Hora: **31/05/2022 08:59:12**

Assinado com certificado digital

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

Data e Hora: **31/05/2022 22:21:06**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE GUILHERME FERRAZ DA COSTA**

Data e Hora: **02/06/2022 20:31:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FERNANDA MARIA MOREIRA DE ALMEIDA LOBO**

Data e Hora: **31/05/2022 15:13:24**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUCILA VAREJÃO DIAS MARTINS**

Data e Hora: **31/05/2022 13:45:49**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **30/05/2022 20:07:12**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **30/05/2022 16:38:31**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FLÁVIA GONZALEZ LEITE**

Data e Hora: **31/05/2022 14:38:46**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 99bbfd7c.a7a68cde.db4dbbba.8aadbe9f