

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO
PROJETO DE LEI N. 391, DE 2023.

Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para estabelecer que os juros moratórios incidentes sobre o valor dos precatórios devidos pela União à título de complementação das verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) poderão ser utilizados para quitação de honorários de advogados, devendo o saldo remanescente necessariamente ser repassado aos profissionais do magistério, inclusive aposentados pensionistas, na forma de abono.

Autor: Deputado FERNANDO RODOLFO

Relator: Deputado DELEGADO RAMAGEM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 391, de 2023, de autoria do Deputado Fernando Rodolfo (PL-PE), pretende alterar a Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, “para estabelecer que os juros moratórios incidentes sobre o valor dos precatórios devidos pela União à título de complementação das verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) poderão ser utilizados para quitação de honorários de advogados, devendo o saldo remanescente necessariamente ser repassado aos profissionais do magistério, inclusive aposentados pensionistas, na forma de abono”.

A matéria tramita sob rito ordinário, com tramitação conclusiva nas Comissões, tendo sido distribuída às Comissões de Educação, para análise do mérito; de Finanças e Tributação, para verificação de adequação financeira e orçamentária; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para verificação da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Transcorrido o



prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição nesta Comissão de Educação.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A justificativa da proposição inicia com a transição entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado em 2006, em substituição ao Fundef. Enquanto o Fundef se restringia ao ensino fundamental, o Fundeb tem objeto estendido a toda educação básica, que alcança a educação infantil e os ensinos fundamental e médio, bem como a educação de jovens e adultos.

Explica-se que o Fundef previa vinculação de 60% do seu valor para o custeio de professores e profissionais de apoio técnico pedagógico do ensino básico. E, em decorrência disso, sobreveio uma discussão jurídica acerca da incidência ou não dessa vinculação nos precatórios oriundos de decisões judiciais relativas ao antigo Fundef.

Inicialmente, em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu que os recursos oriundos de precatórios do antigo Fundef não estão sujeitos à subvinculação da fração mínima de 60% à remuneração dos profissionais do magistério e não podem ser empregados em pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas/previdenciários e remunerações ordinárias dos profissionais da Educação (TC 020.079/2018-4, Acórdão nº 2866/2018 (TCU-Plenário). A razão de ser dessa decisão era basicamente a inviabilidade de se pagar verbas remuneratórias a profissionais da educação com valores que eram excepcionais e não teriam continuidade. Ou seja, se o Município utilizasse esses valores excepcionais para pagar abonos aos profissionais da educação, esses valores seriam entendidos como incorporados à remuneração dos professores, e



com isso gerar problemas jurídicos, pois os municípios não poderiam manter os pagamentos.

Para solucionar a questão, a Emenda Constitucional n. 114, de 2021, previu expressamente que no mínimo 60% (sessenta por cento) dos precatórios relativos ao antigo Fundef 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. E assim ficou pacificado o tema no mérito, com a exclusão expressa, por emenda constitucional, da incorporação desses valores excepcionais aos salários dos profissionais da educação básica.

No entanto, sobreveio nova celeuma, agora relativa aos juros moratórios incidentes sobre o valor dos precatórios devidos pela União se estariam ou não abrangidos pela vinculação determinada pela EC 114, de 2021. Então, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em março de 2022, que “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” (ADPF 528, inteiro teor publicado em 22 de abril de 2022).

A leitura da decisão do STF demonstra que os juros de mora legais sobre valores não repassados, do antigo Fundef ou do Fundeb, não sofrem a incidência da subvinculação de 60% de destinação necessária aos profissionais da educação básica. Portanto, esses valores podem ser usados para o pagamento de honorários advocatícios contratuais decorrentes da atuação de advogados, em nome dos Municípios, em ações de conhecimento que garantiram a percepção da verba.

A decisão do STF não deixa claro se os valores de juros de mora nos precatórios relativos a valores do Fundef e do Fundeb permanecem ou não sujeitos à vinculação maior do tema, ou seja, à vinculação em ações destinadas à educação básica. No entanto, a argumentação desenvolvida no acórdão caminha nesse sentido, de modo que **é adequado concluir que o STF decidiu que os valores de juros de mora relativos a precatórios de valores do Fundef e do Fundeb**



permanecem sujeitos à vinculação maior do tema, ou seja, à vinculação em ações destinadas à educação básica.

A vinculação de no mínimo 60% do antigo Fundef ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública esteve prevista no Ato Constitucional das Disposições Transitórias (ADCT) até 2020, quando a Emenda Constitucional 108 alterou o art. 60 do ADCT, e afastou essa previsão. Igualmente, o art. 22 da Lei n. 11.494, de 2007, também previa essa vinculação. Essa Lei foi revogada em 2020, pela Lei n. 14.113, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal.

No Fundeb, a Lei também prevê a subvinculação à remuneração de profissionais da educação básica, mas de forma diversa. O art. 26 da Lei n. 14.113 prevê que “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”, excluindo-se apenas a verba indicada no art. 5o, III, da Lei, qual seja a “Complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.”.

A Lei do Fundeb também já define a destinação de valores excepcionais recebidos em razão de decisões judiciais. Esta é a redação atual do art. 47-A da Lei n. 14.113:

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: (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)



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; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

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; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

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. (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

§ 1º Terão direito ao rateio de que trata o caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

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; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

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; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

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. (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

§ 2º O valor a ser pago a cada profissional: (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

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; (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

II - tem caráter indenizatório e não se incorpora à remuneração dos servidores ativos ou aos proventos dos inativos que fizerem parte do rateio definido no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.325, de 2022)

Agora, o PL 391, de 2023, pretende alterar o art. 26 da Lei n. 14.113, de 2020, para inserir previsão que, todavia, já consta do art. 47-A, acima transcrito. Ou seja, **o art. 47-A da Lei n. 14.113, de 2020, foi inserido em 2022 e já atende ao objetivo da proposição, que é resguardar, na Lei, a manutenção da destinação de 60% aos profissionais da educação também nos precatórios relativos ao antigo Fundef.**

Já com relação à destinação dos juros, não se mostra apropriada a proposição como colocada. É que a definição judicial, em jurisprudência já pacificada e reiterada, é a de que os juros de mora não se confundem com o principal, pelo que não se aplica a eles a subvinculação de destinação aos professores. Mas, como já concluímos, fica mantida também no montante de juros de mora a vinculação maior, a ações destinadas à educação básica. E é apenas por isso que esses valores podem ser usados para o pagamento de honorários advocatícios contratuais não a qualquer advogado, mas aos advogados que manejaram as ações que garantiram o recebimento dos valores pelos Municípios, pois a atividade desenvolvida por eles, foi voltada à educação básica.

Se a subvinculação não se aplica aos juros de mora, não se verifica razão para que se pretenda prever que também essa verba deverá ser voltada ao



pagamento de abonos a profissionais da educação básica, em tudo o que sobrar após o pagamento dos honorários advocatícios. Perceba-se que a indefinição do montante, qual seja o indefinido “saldo dos juros moratórios que remanescer após o pagamento dos honorários advocatícios”, pode inclusive levar a uma subvinculação até maior do que a de 60% que vale para o principal do precatório.

Portanto, a proposição, como colocada, mostra-se dissonante com a definição jurídica das verbas envolvidas. No entanto, a proposição é muito meritória ao evidenciar que nova decisão do TCU, após a decisão final do STF na ADPF 528, instaura mais uma vez confusão sobre o tema, exigindo atuação rápida deste Parlamento para evitar mais um imbróglio que se estenda indefinidamente.

Com efeito, o Acórdão Nº 10387/2022 – TCU – 1ª Câmara, proferido no TC 023.583/2018-5, trouxe trecho que evidencia que o TCU entendeu que a decisão do STF, de permitir o pagamento de honorários advocatícios contratuais com juros de mora de precatórios do antigo Fundef, significa que os valores decorrentes de juros de mora não estão sujeitos sequer à vinculação à educação. Embora o Acórdão não tenha dispositivo de mérito, deve-se atentar para trecho constante do voto condutor, a seguir transcrito:

“30. Nesse sentido, comungo do entendimento da unidade técnica, corroborado pelo representante do Parquet, de que o STF, ao permitir a utilização desses valores para pagamento de honorários advocatícios, que não diz respeito a investimentos na educação básica, conforme previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007 (atual art. 25, da Lei 14.113/2020) c/c o art. 70 da Lei 9.394/1996 e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT (atual art. 212-A da CF/88), sinaliza que esses recursos não integram o fundo, de forma que não se aplicariam a eles as vinculações e vedações previstas nos arts. 70 e 71 da lei 9.394/1996.

31. Considerando a natureza indenizatória desses valores e o fato de não pertencerem ao fundo, cabe concluir, em linhas com os pareceres precedentes, que esses recursos passam pertencem ao ente vencedor da ação, no caso, o Município de Itaueira/PI.



32. Assim, sendo os recursos municipais, resta afastada a competência deste Tribunal para fiscalizar a sua aplicação.

Como se percebe, o voto condutor chega ao ponto de afastar a competência do Tribunal para lidar com a verba, uma vez que a sua desvinculação a tornaria de alçada municipal, afastando a competência do TCU. Tudo isso porque o STF permitiu o pagamento de honorários advocatícios contratuais decorrentes de ações que garantiram o pagamento adequado do Fundef.

Ocorre que o TCU está equivocado acerca da decisão do STF na ADPF 528.

Consoante já elaboramos mais acima neste Relatório, é adequado concluir que o STF decidiu que os valores de juros de mora relativos a precatórios de valores do Fundef e do Fundeb permanecem sujeitos à vinculação maior do tema, ou seja, à vinculação em ações destinadas à educação básica. Vale salientar que os honorários contratuais cujo pagamento a ADPF 538 permitiu são honorários decorrentes de ações que garantiram o repasse adequado da verba do Fundef, pelo que estão integralmente ligados ao manejo da educação básica.

No mais, a ausência da subvinculação ao pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias a profissionais da educação básica não torna a verba menos importante para o manejo da educação básica como um todo. Afinal, a educação básica tem inúmeras outras frentes de atuação, e de custeio, para além da remuneração dos profissionais envolvidos. Portanto, está equivocada a linha decisória do TCU no tema, fazendo-se oportuno o esclarecimento na Lei, na linha do que propõe o Projeto de Lei ora em análise.

Ante o exposto, **VOTO pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n. 391/2023, na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado Delegado RAMAGEM

Deputado Federal (PL-RJ)



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 391, DE 2023
(Do Senhor Delegado Ramagem)

Aprsentação: 13/11/2024 17:56:13.467 - CE
PRL 2 CE => PL 391/2023

PRL n.2

Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para inserir dispositivo relativo aos juros de mora em precatórios decorrentes de decisões judiciais que definem a complementação de repasses dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); 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; fundos e das complementações da União, nas modalidades VAAF e VAAT, ao Fundeb permanente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 47-A da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

" Art. 47-A.....

§ 1º

§ 2º

§ 3º Os encargos moratórios incidentes quando do pagamento de precatórios decorrentes de decisões judiciais de que trata o caput serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos, afastando-se apenas a subvinculação que era prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007 e que é prevista no art. 26 desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

