



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 28, DE 2020

Acrescenta o art. 60-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a utilização no âmbito dos Estados e dos Municípios de recursos provenientes de precatórios relativos à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

AUTORIA: Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL) (1º signatário), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senadora Rose de Freitas (PODEMOS/ES), Senador Carlos Fávaro (PSD/MT), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Fernando Collor (PROS/AL), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Weverton (PDT/MA)



[Página da matéria](#)



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

(Do Senador Rodrigo Cunha e outros)

Acrescenta o art. 60-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a utilização no âmbito dos Estados e dos Municípios de recursos provenientes de precatórios relativos à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 60-A:

“Art. 60-A. Os recursos provenientes de precatórios relativos à diferença no cálculo da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, recebidos por Estados e Municípios, serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica pública.

§ 1º Percentual entre cinquenta e sessenta por cento dos recursos de que trata o caput deste artigo, em cada ente federativo, será destinado ao pagamento dos profissionais do magistério que tenham atuado em efetivo exercício no ensino público no período compreendido entre o momento que deu causa ao direito ao recebimento dos recursos pelo ente federativo até o do efetivo pagamento do precatório, nos termos da legislação do respectivo ente federativo ou de acordo homologado judicialmente, vedada a incorporação desses recursos, para quaisquer fins, às remunerações ou aos proventos de aposentadoria dos servidores beneficiados.





SENADO FEDERAL

§ 2º Excepcionalmente, durante a vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de covid-19, até cinquenta por cento dos recursos a que se refere o caput deste artigo poderão ser aplicados, em cada ente federativo, em ações para o enfrentamento da emergência de saúde pública.

§ 3º A aplicação dos recursos nos termos do § 2º deste artigo não será contabilizada para efeito do cumprimento da vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal.

§ 4º A fiscalização e o controle da aplicação dos recursos de que trata este artigo será feita nos termos da legislação aplicável ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

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

JUSTIFICAÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Trata-se de um fundo contábil com duração de dez anos, criado (por meio de fundos estaduais e do Distrito Federal) para garantir um critério mais equitativo na distribuição de parcela dos recursos vinculados à educação nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

Além da instituição de critério mais equânime dentro de cada estado para distribuição desses recursos (número de matrículas no ensino fundamental em cada rede pública), o Fundef previa ainda uma



SF/20247.39976-05



complementação da União “sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (conforme § 3º do art. 60 do ADCT, na redação dada pela EC nº 14, de 1996). Essa mesma formulação foi reproduzida na Lei nº 9.424, de 1996, dando direito aos fundos estaduais com menos recursos ao apoio federal.

A partir de 1998, no entanto, a União, por meio do Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, estabeleceu forma de cálculo da complementação da União que não considerava a média nacional (a soma de todos dos fundos estaduais), mas apenas os recursos de cada fundo e o número de alunos de cada estado, separadamente. Isso redundou, segundo algumas estimativas, em um prejuízo de cerca de R\$ 90 bilhões aos entes subnacionais ao longo da vigência do Fundef.

Esse passivo foi objeto de intensa disputa judicial que acabou no Supremo Tribunal Federal (STF) por meios das Ações Cíveis Originárias 648, 660, 669 e 700, ajuizadas, respectivamente, pelos Estados da Bahia, do Amazonas, de Sergipe e do Rio Grande do Norte. A Suprema Corte, então, assentou entendimento de que os fundos estaduais foram prejudicados pela forma de cálculo da complementação então adotada e que eles fazem jus aos valores não recebidos:

[...] merece guarida a demanda de recálculo do Valor Mínimo Nacional por Aluno e consequente indenização aos Autores decorrente do montante pago a menor a título de complementação pela Ré [União] no período de vigência do Fundef, isto é, os exercícios financeiros de 1998 a 2007. (Ação Cível Originária 648 Bahia, voto do Ministro Marco Aurélio)





O STF também decidiu que os recursos, quando transferidos para aos respectivos entes federativos, devem ser aplicados em sua finalidade primeira, a manutenção e desenvolvimento do ensino:

[...] impende ressaltar que o adimplemento das referidas obrigações por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas. (Idem.)

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, instado a se manifestar sobre a matéria, estabeleceu para a aplicação desses recursos uma via ainda mais restritiva. Em primeiro lugar, proibiu a sua utilização para pagamento de honorários advocatícios (Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues, sessão de 23/8/2017, Proc. TC 005.506/2017-4); e decidiu 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”. (Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues, sessão de 6/9/2017 (TC 005.506/2017-4) – embargos opostos em face do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário).

Portanto, em que pese o art. 22 da referida lei estabelecer 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”, o TCU decidiu que os recursos não podem ser utilizados para pagamento de pessoal ao determinar que os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef:





SENADO FEDERAL

[...]se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito. (Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, sessão de 4/7/2018 (TC 020.079/2018-4))

Esse entendimento, no entanto, está em contradição com importantes princípios e dispositivos constitucionais e legais, máxime com o disposto no inciso V do art. 206 da Constituição Federal que prevê a “valorização dos profissionais da educação escolar” como um dos princípios do ensino, reproduzido no inciso VII do art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Nessa direção, cabe citar algumas decisões judiciais, inclusive proveniente de Tribunal Regional Federal, que decidiram pela subvinculação de 60% dos valores do precatório para os profissionais do magistério, conforme emenda abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS LOTADOS NAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ E NAS SECRETARIAS OU DEPARTAMENTOS DE EDUCAÇÃO E/OU CULTURA DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ - SINDICATO - APEOC. PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DO FUNDEB DECORRENTE DO CUMPRIMENTO DE CONDENAÇÃO JUDICIAL. OBRIGAÇÕES ATRASADAS RELATIVAS AO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO. VINCULAÇÃO EXCLUSIVA. [...]

6. Quanto ao mérito, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, preceitua que as verbas destinadas ao FUNDE/FUNDEB possuem vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, enquanto que sessenta por cento destes valores devem ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

6. Por sua vez, a Lei nº 9.424/1996, não só reproduziu a vinculação constitucional dos aludidos recursos, mas também regulamentou que o depósito respectivo deve ser realizado em contas específicas dos governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao fundo, com programação específica do respectivo orçamento.

7. Ressalte-se, nesse contexto, que o pagamento por intermédio de precatório trata-se de questão circunstancial, de maneira que não afeta a natureza ou destinação das verbas em questão.



SF/20247.39976-05



SENADO FEDERAL

8. Com base nesse entendimento, a Terceira Turma desta Egrégia Corte Regional, em caso semelhante, já se posicionou no sentido de que "não se revela escorreita a liberação de toda a importância do Precatório nº 114006/CE, de titularidade do agravante para outras despesas que não aquelas referentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica", vez que "as verbas destinadas ao FUNDEF (atual FUNDEB) possuem vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, enquanto 60% (sessenta por cento) destes valores devem ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério." (TRF 5, APELREEX/CE 08002244520154058101, Rel.: Desembargador Federal PAULO MACHADO CORDEIRO, órgão Julgador: TERCEIRA TURMA, Julgado em: 03/05/2017) [...]

(TRF – 5ª Região - PROCESSO: 08005142320164058102, AC - Apelação Cível - , DESEMBARGADOR FEDERAL FERNANDO BRAGA, 3ª Turma, JULGAMENTO: 27/07/2017)

Destaque-se, ainda, recente decisão da Justiça Federal de Primeira Instância no Estado de Pernambuco deferiu tutela provisória em Ação Civil Pública para que o Município de Ouricuri observe, na utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef, a sua vinculação à educação, além da subvinculação de 60% desses recursos para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica que “nos exercícios financeiros e meses correspondentes ao precatório, exerciam efetivamente a atividade e na proporção de tempo que o fez [...]” (Processo nº: - 0800195-74.2020.4.05.8309 Ação Civil Pública Cível).

Observe-se, ainda, que tanto a EC nº 14, de 1996, nos termos do § 5º do art. 60 do ADCT; quanto a Lei nº 9.424, de 1996, no seu art. 7º, vigentes no período em questão, asseguravam que pelo menos 60% dos recursos dos fundos fossem aplicados na remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Portanto, caso a União tivesse transferido a complementação corretamente, parte dos recursos seria, obrigatoriamente, utilizada para o



SF/20247.39976-05



pagamento do magistério em cada rede pública. Nesse sentido, fica evidente que os professores em exercício nas redes prejudicadas durante a vigência do Fundef sofreram um prejuízo que precisa ser reparado.

É exatamente essa reparação que buscamos fazer com esta PEC. Ao determinar que 50% desses recursos, em cada ente, seja destinado ao pagamento dos professores, muitos dos quais continuam em atividade, restabelece-se o princípio constitucional da valorização desses profissionais, dando fim às disputas judiciais que se avolumam no País em torno desse tema.

Ademais, nossa proposição não olha apenas para os que foram prejudicados no passado, mas procura contribuir na solução da maior crise enfrentada pelo Brasil e pelo mundo neste século. Fazemos isso por meio da permissão para que até 50% do montante dos recursos em questão, recebidos por Estados e Municípios provenientes de precatórios relativos à complementação ao Fundef, possam ser utilizados nas ações de combate à pandemia de covid-19, provocada pelo novo coronavírus.

Ao abrir essa possibilidade, reforçamos a luta contra a doença, contribuindo para salvar vidas e permitir o mais rápido possível o retorno à normalidade da vida social e das atividades econômicas. De fato, essa utilização dos recursos não se encontra em oposição à sua destinação original, uma vez que a superação da crise de saúde pública é condição sine qua non para a retomada das atividades educacionais, com a reabertura das escolas.

Nesses termos, a proposição, a um só tempo, dá segurança jurídica a gestores de estados e municípios para utilização dos recursos, supera as



SF/20247.39976-05



SENADO FEDERAL

disputas judiciais, promove a valorização dos professores e assegura recursos para o enfrentamento de um grave problema conjuntural, cujos impactos não se restringem à saúde, mas também a outras áreas, entre elas a educação. Ao apresentar essa solução nossa PEC não altera nenhum dispositivo permanente da Constituição Federal e não abriga nenhum problema para o futuro, um cuidado que devemos ter na edição de leis com exceções aplicáveis durante a emergência de saúde pública.

Em razão do exposto, solicitamos dos nobres Pares a aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador RODRIGO CUNHA



SF/20247.39976-05

LEGISLAÇÃO CITADA

- ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT-1988-10-05 ,
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
 - artigo 60
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - parágrafo 3º do artigo 60
 - inciso V do artigo 206
 - artigo 212
- Decreto nº 2.264, de 27 de Junho de 1997 - DEC-2264-1997-06-27 - 2264/97
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1997;2264>
- Emenda Constitucional nº 14, de 1996 - EMC-14-1996-09-12 - 14/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:1996;14>
- Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996); LDB (1996); Lei Darcy Ribeiro - 9394/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9394>
 - inciso VII do artigo 3º
- Lei nº 9.424, de 24 de Dezembro de 1996 - Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Lei do Fundef - 9424/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9424>
- Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007 - Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; Lei do Fundeb - 11494/07
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2007;11494>
 - artigo 22