



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(DIREITOS SOCIAIS E ATOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL)**

---

Ofício nº 57/2021/1ª CCR/MPF

Brasília, data da assinatura digital.

A Sua Excelência o Senhor  
**ANTONIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS**  
Procurador Geral da República  
NESTA

**Assunto: Norma disposta no artigo 7º, caput e parágrafo único, da Lei 14.057/20**

**Ref: Representação pela inconstitucionalidade de lei - Lei 14.057/20, art.7º, caput e parágrafo único.**

Excelentíssimo Procurador-Geral da República,

Os integrantes do GT nacional, bem como Promotores e Procuradores atuantes nas searas da Educação e Patrimônio em seus respectivos ofícios, abaixo identificados, vêm, respeitosamente, solicitar que Vossa Excelência, no uso de suas atribuições constitucionais, com fulcro no artigo 103, inciso VI, da Carta da República, bem como no artigo 25 inciso I, da Lei 8.625/93, examine a possibilidade de ajuizamento de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da norma disposta no artigo 7º, caput e parágrafo único, da Lei 14.057/20, pelos fundamentos a seguir expostos.

---

1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal  
Procuradoria-Geral da República - SAF Sul Quadra 04 Conj. C, Asa Sul - Cep 70050900 - Brasília-DF

lccr@mpf.mp.br - Tel (61)3105-6045

## I – DA NORMA ORA APONTADA COMO INCONSTITUCIONAL

Em 17/03/2020 o Congresso Nacional derrubou o veto do Presidente da República ao art. 7º, parágrafo único, da Lei 14.057/2020 de modo a fazer nascer no universo jurídico brasileiro a possibilidade de pagamento, por meio de abono (rateio), de valores advindos dos recursos do FUNDEF. Segue o teor do dispositivo:

Art. 7º Os acordos a que se refere esta Lei contemplam também os precatórios oriundos de demanda judicial que tenha tido como objeto a cobrança de repasses referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a que se referia a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. Os repasses de que trata o caput deste artigo deverão obedecer à destinação originária, 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.

O veto presidencial se ateve à norma do parágrafo único supratranscrito. As razões do veto, Veto n.º 48.20.005, foram as seguintes:

“A propositura legislativa, ao destinar recursos derivados de acordos dos precatórios referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do valor, na forma de abono, aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, sem que haja incorporação à remuneração, a proposta se destoa da recomendação do Tribunal de Contas da União (Processo nº TC 020.079/2018-4, por meio do Acórdão nº 2866/2018 - TCU-Plenário), uma vez que decidiu que os recursos oriundos de precatórios do Fundef não podem ser empregados em pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas/previdenciários e remunerações ordinárias dos profissionais da Educação. Outrossim, tal medida altera a aplicação específica das verbas do FUNDEF, nos termos da Lei nº 9.424, de 1996, e desloca recursos vinculados ao uso exclusivo na melhoria da educação para o custeio de inativos e pensionistas.”

O veto presidencial, que teve por arrimo o entendimento firmado no Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.824/2017 reflete também posicionamento já consolidado e defendido pelo Ministério Público, por essa Doutra Procuradoria-Geral da República, no bojo da ADPF n.º 528<sup>1</sup>.

Pois bem. Por já existir posicionamento firmado por Vossa Excelência, conforme fundamentações apostas na ADPF n.º 528, entendemos ser desnecessárias muitas linhas para exposição do tema.

## **II – DAS INCONSTITUCIONALIDADES**

### **DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

A Lei 14.057/2020, em respeito à Lei Complementar 95/98, estrutura sua parte preliminar denotando da seguinte forma seu objeto (LC 95/98, art. 3º, inciso I<sup>2</sup> e art. 59, parágrafo único da CRFB): “disciplina o acordo com credores para pagamento com desconto de precatórios federais e o acordo terminativo de litígio contra a Fazenda Pública e dispõe sobre a destinação dos recursos deles oriundos para o combate à Covid-19, durante a vigência do estado de calamidade pública”.

Como demonstrado acima, o art. 7º, caput e parágrafo único, ora sob apontamento de inconstitucionalidade, contém texto com conteúdo normativo completamente estranho ao objeto da Lei 14.057/2020, violando, assim, o art. 7º, inciso, II da Lei Complementar 95/1998, que regulamentou o art. 59, parágrafo único da CF/1988, segundo o qual “o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

Ora, uma lei que tem por objeto acordos de credores da União, não pode instituir gratificação/abono em favor de servidores públicos do ente credor. São os Municípios os credores dos denominados Precatórios do FUNDEF.

Por outro lado, dois vícios de iniciativa maculam o dispositivo telado. Primeiro, não compete à União a criação de gratificação ou abono heterônomo, ou seja, em favor de servidor público de outro ente político, a exemplo de servidor público municipal, pois apenas lei municipal pode fazê-lo, sob pena de violação do pacto federativo (CFRB, art. 1º, caput; art. 18, caput; art. 60, §4º, I). Segundo, em respeito ao artigo 61, § 1º da CRFB, a

---

<sup>1</sup> 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal  
Procuradoria-Geral da República - SAF Sul Quadra 04 Conj. C, Asa Sul - Cep 70050900 - Brasília-DF

lccr@mpf.mp.br - Tel (61)3105-6045

iniciativa para criação de gratificações ou abonos de servidor público vinculado ao poder executivo é privativa do chefe do poder respectivo, e não de parlamentar<sup>3</sup> como fora no caso da Lei 14.057/20.

## DAS INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAIS

Os recursos provenientes do FUNDEF são vinculados, desde seu nascedouro, numa única vontade constitucional: a valorização da educação, pelo que devem ser utilizados “com a manutenção e o desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.” (Lei 11.494/07, art. 21). O artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação define o que é considerado manutenção e desenvolvimento da educação:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

---

1 Nesse mesmo diapasão é o entendimento firmado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE externado na Nota Técnica nº 5006/2016/CGFSE/DIGEF9.

2 LC 95/98, art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: (...) I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

3 Projeto de Lei nº 1.581, de 2020, iniciativa do Deputado Federal Marcelo Ramos (PL/AL)

Perceba, Excelência, portanto, que abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadram no rol constante do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Vale aqui a transcrição de trecho do Acórdão do TCU:

**Os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef reconhecidos judicialmente, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, não podem ser uhlndos para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação.**  
(...)

Retomando a questão sobre a destinação dos valores, **considerando que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol de ações listadas nos art. 70 da LDB, tampouco se caracteriza como ação referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conclui-se que os recursos extraordinários provenientes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para essa finalidade.** (TCU, TC 020.079/2018-4)

A omissão do artigo 70 quanto à abonos tem esteio preciso e indissociável do objetivo dos recursos destinados à educação, a manutenção e desenvolvimento do ensino. A premissa básica é simples, a Lei 14.057/2020 pretendendo substituir-se às leis municipais, cria, de per si, uma gratificação de “rateio” dos recursos do FUNDEF e tal rateio de valores entre servidores (alguns já aposentados, inclusive) não se confunde e nem promove o desenvolvimento e manutenção da educação e, muito menos a valorização do magistério. Assim já se manifestou o TCU no TC 020.079/2018-4:

**“pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se configura, salvo melhor juízo, como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, visto que não parece, a princípio, contribuir para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais”**  
(pág. 04)

De fato, ratear valores de uma só vez, não representa melhoria remuneratória ou aperfeiçoamento técnico, eis que não promove a: a) habilitação de professores leigos; b) capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na

educação básica), por meio de programas de formação continuada; e, c) remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública. Não promove, outrossim, a estruturação do ambiente e sistemas de trabalho, isso pois, não permitem a: a) aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino; b) ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino; c) aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.); d) manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.); e) reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.) do sistema da educação básica; f) aquisição de materiais didáticos, dentre outros<sup>4</sup>.

Considerando ainda as diferenças entre as distintas redes e sistemas de ensino/educação, bem como a autonomia federativa e mecanismos gestão democrática da educação já instituídos, a fixação de destinação específica para os recursos dos precatórios, mesmo consoante ao rol do Art. 70 da LDB, implicaria em impedimento para o alcance dos objetivos do fundo. Apesar das unidades federativas e seus sistemas de educação apresentarem problemas comuns para o alcance da qualidade da educação de qualidade, como a valorização do profissional da educação, problemas específicos, peculiares e emergenciais também demandam necessidade de financiamento imediato, como municípios que ainda não possuem esgotamento sanitário para escolas, internet, acesso, acessibilidade.

---

4 Conforme definição do Ministério da Educação, no documento intitulado “Perguntas Frequentes”, acerca do FUNDEB

Não é por outra razão que esta Procuradoria-Geral da República assim concluiu:

A liberação pontual de significativa quantia de recursos da educação a determinados profissionais do magistério, além de carecer de respaldo constitucional ou legal, não atende à finalidade do extinto Fundef e de seu sucessor, o Fundeb, que é a de viabilizar a implementação de políticas de melhoria do ensino e de valorização abrangente e continuada do magistério público (...). (ADPF, 528, Manifestação da Procuradoria-Geral da República)

Note-se que, justamente para se garantir que os recursos alcancem seu objetivo constitucional, nem mesmo se cogita a possibilidade de aplicação dos recursos do FUNDEF ou FUNDEB em despesas de exercícios anteriores. É exatamente o que dispõe o artigo 21 da Lei do FUNDEF:

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro<sup>5</sup> em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Nesse mesmo sentido, o documento intitulado “Perguntas Frequentes”, emitido pelo Ministério da Educação, acerca do FUNDEB, página 19, elucida que “Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb”.

O reconhecimento das inconstitucionalidades teladas exalta, ao contrário do que se prega, a importância e o papel soberano desempenhado por educadoras e educadores no desenvolvimento e manutenção da educação pública no Brasil. Se o rateio de valores não contribui para o desenvolvimento e manutenção da educação, o artigo 7º, caput e parágrafo único da Lei 14.057/20 contrariam frontalmente os §§ 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal e o artigo 60 do ADCT.

## DA NECESSIDADE DE LIMINAR EM ADI (Lei 9.868/99, art. 10) – DA SEGURANÇA JURÍDICA

Sabe-se que está em curso a ADPF 528 e que, em razão da adoção, pelo Código de Processo Civil, da Teoria da Transcendência dos Fundamentos Determinantes (CPC, art. 988, incisos II e IV e § 4º) é possível que os próprios fundamentos determinantes da decisão a ser proferida em ADPF podem irradiar de forma vinculante e macular de nulidade pela inconstitucionalidade o artigo 7º, parágrafo único, da Lei 14.057/20. Essa divergência jurídica já instada na ADPF 528 denota, por si só, que estamos diante de uma insegurança jurídica que deve ser prontamente sanada e, somando a isso, sabemos que tratamos de um rateio/abono salarial consistente na repartição pura e simples de um valor superior a 90 bilhões de reais, segundo o TCU<sup>6</sup>. Muitos desses valores já estão em conta dos Municípios credores ou na iminência de lhes serem pagos.

A insegurança jurídica não tem por nascedouro apenas a inconstitucionalidade em si do rateio de valores do FUNDEF, acima delineada, mas também na definição de quem seriam os servidores legitimados a receber o rateio, os servidores hoje exercendo suas funções, aqueles que o faziam no momento da propositura das ações locais, da edição da lei em questão ou à época de surgimento do direito? Apesar de óbvia a resposta, inúmeras demandas no país todo estão abarrotando a Justiça e as pretensões estão sendo exercida sem qualquer critério quanto ao “legitimado ativo” desse suposto e inconstitucional “rateio”. Sabemos bem que os denominados precatórios do FUNDEF tiveram sua origem em ações propostas em razão de questionamento do cálculo da complementação feita pela União (Lei 11.494/2007, art. 6º). A questão chegou ao Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento do REsp n. 1.105.015/BA, decidiu pelo rito dos Recursos Repetitivos pelo dever da União de efetuar o cálculo do VMAA na forma determinada em lei e repassar aos entes federados os valores que deixaram de ser complementados quando dos repasses dos recursos do FUNDEF. Nessa esteira, a obrigatoriedade da União em efetuar o cálculo do VMAA na forma determinada em lei, e repassar aos entes federados os valores que deixaram de ser complementados quando dos repasses dos recursos do FUNDEF foi reconhecida no julgamento da Ação Civil Pública n.º 1999.61.00.050616-0 na 19ª Vara da Justiça Federal de São Paulo, que transitou em julgado em 2015.

Portanto, considerando que ainda engatinha no direito nacional a teoria da transcendência dos fundamentos determinantes e que uma decisão liminar direta e específica quanto à norma em comento teria maior força contra a insegurança jurídica gerada pela Lei



14.057/20, entende-se, claro que de modo a subsidiar eventual posicionamento de Vossa Excelência, que é imprescindível uma liminar na ADI a ser proposta.

### **III – CONCLUSÕES**

Ante os fatos e argumentos acima transcritos, requeremos os bons préstimos de Vossa Excelência no sentido de apreciar a presente representação a fim de considerar o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar perante o Supremo Tribunal Federal – STF, para que seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 7º, caput e parágrafo único, da Lei 14.057/20.

Por oportuno, renovo protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

**CELIA REGINA SOUZA DELGADO**

Subprocuradora-Geral da República

Coordenadora da 1ª CCR

**MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO**

Procuradora da República no Estado do Rio de Janeiro

Representante do GTI-FUNDEF

---

5 O exercício financeiro, de acordo com o artigo 34 da Lei nº 4.320/1964, “(...) coincidirá com o ano civil”, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro

6 Precatórios do Fundef utilizados para fins diversos à manutenção e desenvolvimento do ensino | Portal TCU. Acesso em 01/04/2021.

---

1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal  
Procuradoria-Geral da República - SAF Sul Quadra 04 Conj. C, Asa Sul - Cep 70050900 - Brasília-DF

lccr@mpf.mp.br - Tel (61)3105-6045



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00118386/2021 OFÍCIO nº 57-2021**

Signatário(a): **BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS**

Data e Hora: **09/04/2021 10:54:09**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ADALVO NUNES DOURADO JUNIOR**

Data e Hora: **09/04/2021 10:47:58**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DELISA OLÍVIA VIEIRALVES FERREIRA**

Data e Hora: **09/04/2021 10:01:28**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARIELA CORRÊA HAGE**

Data e Hora: **09/04/2021 10:10:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM**

Data e Hora: **08/04/2021 18:14:19**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM**

Data e Hora: **08/04/2021 18:14:19**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **09/04/2021 10:08:45**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM**

Data e Hora: **08/04/2021 18:14:19**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ÉLDER XIMENES FILHO**

Data e Hora: **08/04/2021 19:39:50**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **09/04/2021 15:29:22**

Assinado com login e senha



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00118386/2021 OFÍCIO nº 57-2021**

Signatário(a): **MICHELLE BRUNO RIBEIRO**

Data e Hora: **09/04/2021 10:34:25**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ELIZABETH MARIA ALMEIDA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **09/04/2021 11:45:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSÉ CARLOS SILVA CASTRO**

Data e Hora: **08/04/2021 19:32:16**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO**

Data e Hora: **08/04/2021 15:16:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **CELIA REGINA SOUZA DELGADO**

Data e Hora: **08/04/2021 19:50:25**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROSANGELA CORRÊA DA ROSA**

Data e Hora: **09/04/2021 09:50:48**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO**

Data e Hora: **08/04/2021 19:59:55**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ÍGOR MIRANDA DA SILVA**

Data e Hora: **09/04/2021 13:47:08**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave e8f94b87.8b7d1850.98a99235.9e62c5d4



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**Despacho nº 1321/2021 - CHEFIA GAB/PGR**

**Referência: PGR-00118386/2021**

1. Encaminhe-se o presente expediente à Assessoria Jurídica Constitucional.

Brasília, *data da assinatura digital.*

**Alexandre Espinosa Bravo Barbosa**  
Procurador Regional da República  
Chefe de Gabinete