



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIVISÃO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00133/2021/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU

NUP: 23034.038908/2021-37

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDEB - COPEF

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

CONSULTA. FUNDEB. QUESTIONAMENTOS. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. LEI 14.276/21. APLICAÇÃO. DIREITO INTERTEMPORAL. REGRA GERAL. IRRETROATIVIDADE. ART. 5º, XXXVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 6º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. DOGMAS E PRINCÍPIOS JURÍDICOS. OBSERVAÇÕES.

Senhor Coordenador-Geral,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta realizada pela Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios sobre a aplicabilidade e eficácia das alterações previstas na Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que alterou a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. Dentre os documentos juntados aos autos, destaco os seguintes:

- o Nota Técnica Copef (SEI 2701855);
- o Carta aberta UNDIME Nacional (SEI 2703961);
- o Lei 14.113/2020 (SEI 2706772);
- o Lei 14.276/2021 (2706773).

3. Em seguida, e nos termos do art. 10 da Lei n. 10.480/2002, os autos foram encaminhados à PF-FNDE para análise e manifestação. Registre-se que o processo foi encaminhado em formato eletrônico, nos termos do Decreto n. 8.539/2015.

4. É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 CONSIDERAÇÕES INICIAS

5. Esclareça-se, boletim, que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da consulta, não sendo de competência desta Procuradoria Federal o exame dos aspectos técnicos e administrativos. A esse respeito, vale ressaltar a orientação contida em enunciado do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União**Enunciado nº 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Fonte

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório. A competência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente à comunidade de Advocacia-Geral da União.

6. Ademais, a atividade de consultoria e assessoramento limita-se ao controle de legalidade do ato administrativo, nos termos do art. 10, §1º, da Lei n. 10.480/02 c / c art. 11, inc. V, da Lei Complementar n. 73/93, *in verbis* :

Lei n. 10.480/02**Art. 10.**

(...)

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

LC n. 73/93

Art. 11 . Às Consultorias Jurídicas, os órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, competem, especialmente:

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e aqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua associação jurídica.

7. Por controle de legalidade, deve-se entender a regularidade jurídico-formal do procedimento (formalização e instrução do processo e observância do devido processo legal) e a possibilidade jurídica quanto aos efeitos do ato proposto pela Administração Pública.

8. No caso, trata-se de processo eletrônico, conforme autoriza o Decreto n. 8.539/15, operacionalizado pelo Sistema Eletrônico de Informação - SEI, objeto da Portaria Conjunta TRF4/MPOG n. 003/14.

II.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO

9. Sobre o objeto da consulta, aduz a unidade consulente na Nota Técnica de encaminhamento (SEI 2701855):

NOTA TÉCNICA Nº 2701855/2021/COPEF/CGFSE/DIGEF

"(...)

5. ANÁLISE

5.1 A Lei nº 14.276, de 2021 inovou ao dispor, entre outros assuntos, que:

“Art. 26.

§ 1º

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

.....

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.”(NR)

Sobre os profissionais da educação

5.2 Até a presente data, a orientação técnica do FNDE consistia em:

De acordo com o **art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**, são considerados profissionais da educação aqueles definidos nos termos do **art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)**, bem como aqueles profissionais referidos no **art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício** nas redes escolares de educação básica. Assim, atualmente, são considerados profissionais dessa categoria os seguintes:

Profissionais da Educação Básica	
Lei nº 9.394 de 1996 (Art. 61, incisos de I a V)	Lei nº 13.935 de 2019 (Art. 1º)
I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio.	Profissionais que prestam serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais. * que prestam prestação de serviços nas redes públicas de educação básica.
II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas.	
III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.	
IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do <i>caput</i> do art. 36.	
V - profissionais graduados que tenham feito complementação	

pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

Convém ressaltar que a Lei do extinto Fundeb (Lei nº 11.494, de 2007) referia-se a “Profissionais do Magistério”. Com a mudança da terminologia para “Profissionais da Educação Básica”, houve uma especificação legal dos profissionais que compõem a distribuição dos recursos e demais disposições do novo Fundeb, como se nota pelo esquema acima.

Para que possam ser remunerados com recursos do Fundeb esses profissionais deverão atuar na educação básica pública, no respectivo âmbito de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

Pontue-se que, caso atendida pelo menos uma das exigências de formação acima (art. 61 da LDB; art. 1º da Lei nº 13.935, de 2019), o profissional será considerado profissional da educação básica pública, nos moldes do art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Como consequência, **se em efetivo exercício e não configurado desvio de função**, poderá ser remunerado **com a parcela dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb**.

Logicamente, aqueles profissionais que não se enquadram em qualquer das condições legais descritas acima, extraídas da Lei nº 9.394, de 1996, e da Lei nº 13.935, de 2019, **não podem ser remunerados com parcela de 70% (setenta por cento) do Fundeb, mas apenas com a fração de 30% (trinta por cento)**, a depender do caso concreto (se em atuação no âmbito da educação).

Para melhor esclarecer esta questão, faz-se necessário destacar que, num primeiro momento, o FNDE julgou conveniente e oportuno, diante das inúmeras dúvidas e controvérsias que sobrevieram em relação ao assunto, submeter a matéria à apreciação do Conselho Nacional de Educação (CNE), dada as atribuições regimentais próprias desse colegiado. Na ocasião, foi realizada consulta sobre a definição/delimitação das exigências relativas à formação dos profissionais da educação referidos nos incisos de I a V do art. 61 da Lei nº 9.394, de 1996, ou seja, a respeito dos requisitos para o efetivo enquadramento do profissional nessa categoria. **Buscou-se, com isso, esclarecer quem de fato são os profissionais da educação básica pública passíveis de serem remunerados com a parcela de 70% (setenta por cento) do Fundeb**, nos exatos termos do que determina o art. 26 da Lei nº 14.113, de 2020.

Resumidamente, a principal controvérsia do assunto diz respeito à abrangência do conceito de profissionais da educação. Neste ponto, sobressai, com maior destaque, a dúvida sobre a possibilidade ou não de se utilizar recursos da parcela de 70% (setenta por cento) do Fundeb para a remuneração de profissionais que exerçam atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica.

Nesse panorama, convém registrar que, **mesmo provocado a se manifestar, o CNE não emitiu posicionamento expresso, por meio de resolução**, com descrição objetiva dos requisitos legais relacionados às exigências de formação para enquadramento como profissional da educação básica pública. **O referido Conselho afirmou que a matéria carece de regulamentação por Lei**. Não há, então, nenhuma restrição apontada pelo CNE na classificação dos profissionais de educação básica previstas na LDB. Aqui, **é relevante o registro de que há propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional com o objetivo de disciplinar a matéria**.

Diante disso, sem definição pelo CNE e ausente, ao menos por enquanto, regulamentação legal sobre o assunto, a manifestação técnico-legal do FNDE acerca da definição dos profissionais da educação para a remuneração com a fração de 70% (setenta por cento), **mesmo que provisória**, tornou-se uma medida urgente e necessária, sobretudo para mitigar ou afastar a insegurança jurídica provocada à aplicação dos recursos do Fundo pelos gestores da educação.

Vale destacar que o FNDE, **por cautela e por uma questão de segurança jurídica**, orientava os entes federados que, até o pronunciamento do Conselho Nacional de Educação (CNE), profissionais que exercessem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica, não fossem remunerados com a fração dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb, mas, a depender do caso concreto, somente com a dos 30% (trinta por cento).

Como não houve manifestação do CNE, conforme já mencionado, após analisar com cautela a questão, tendo em vista, inclusive, a realidade de muitos entes, o entendimento anteriormente firmado foi objeto de reexame e, na ocasião, passou-se a adotar posicionamento mais abrangente

no que se refere à remuneração dos profissionais da educação básica pública com a subvinculação dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb.

Essa interpretação extensiva, conferida ao art. 26 da Lei nº 14.113, de 2020, combinado com o art. 61 da Lei nº 9.394, de 1996, fundamenta-se, em especial, no fato de que não apenas profissionais da docência ou de suporte pedagógico direto à docência são considerados como profissionais da educação básica pública. Na hipótese, profissionais da educação básica pública podem ser considerados, também, todos aqueles que exercem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica, **desde que atendida ao menos uma das formações exigidas pelo art. 61 da LDB ou pelo art. 1º da Lei nº 13.935, de 2019.**

Por essa lógica, o posicionamento que passa a ser adotado pelo FNDE é de que profissionais que exercem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica podem ser remunerados com a fração dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb. Para tanto, é preciso observar, frise-se, no caso concreto, se o profissional possui ao menos uma das formações exigidas pela lei (art. 61 da LDB; art. 1º da Lei nº 13.935, de 2019). Por outras palavras, se não houver enquadramento explícito do profissional em uma das hipóteses legais, inexistente fundamento legal que ampare o seu pagamento com a fração dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb.

Portanto, convém ressaltar que a formação profissional (art. 61 da LDB; art. 1º da Lei nº 13.935, de 2019) é condição sem a qual não se pode permitir a remuneração com a fração dos 70% (setenta por cento) do Fundeb). Não basta, assim, que o profissional da educação, ou melhor, trabalhador da educação, como menciona o inciso III do art. 70 da LDB, esteja exercendo suas atividades, de natureza meio, nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica. Este trabalhador deve possuir, também, pelo menos uma das formações exigidas pelo art. 61 da LDB.

Seguindo esse raciocínio, é possível, apenas exemplificativamente, que auxiliar de serviços gerais, secretárias de escolas, bibliotecários, serventes, merendeiras, vigilante, etc., **lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica**, sejam remunerados com a fração dos 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb. Entretanto, o pagamento da remuneração desses profissionais com os recursos da parcela de 70% do Fundeb **não deve ocorrer de forma automática**. Antes, faz-se necessário analisar, no caso concreto, se aquele profissional, mesmo estando no desempenho de atividades meio, possui alguma das formações elencadas no art. 61 da LDB.

Apesar de, ao menos em tese, as exigências de formação estarem atreladas, especialmente, a atividades de natureza pedagógica, não se vislumbra, *s.m.j.*, vedação legal para que profissionais, pelo simples fato de estarem desempenhando atividade técnico-administrativa ou de apoio, sejam impedidos de terem suas remunerações pagas com recursos da fração de 70% do Fundeb.

Assim sendo, do ponto de vista técnico-legal, considera-se adequada e segura a remuneração do profissional com a fração dos 70% se houver enquadramento em uma das hipóteses enumeradas nos incisos do art. 61 da LDB. Casos específicos, que eventualmente não sejam contemplados pela lei, devem ser submetidos à consulta perante o Tribunal de Contas ao qual o ente federado se encontra jurisdicionado, haja vista o disposto nos artigos 30 e 31 da Lei nº 14.113, de 2020.

5.3 A inovação legislativa trará mudança de entendimento na aplicação dos recursos do Fundeb em alguns pontos da norma. Entre eles tem destaque a definição de quem são os profissionais da educação que devem receber sua remuneração na parcela de no mínimo 70% da subvinculação do Fundo. E ainda, a inclusão do termo "abono" no § 2º do art. 26 no rol de possibilidades de utilização dos recursos do fundo.

5.4 Registra-se que são dois temas que suscitaram muita dúvida durante todo o ano e que ainda subsistem mesmo com a publicação da norma sobretudo porque se aproxima o encerramento do exercício financeiro.

5.5 Assim, diante da atribuição do FNDE de prestar assistência técnica às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle dos recursos do Fundeb, recebemos diversos questionamentos acerca da aplicação do novo normativo.

5.6 O usualmente denominado "rateio das 'sobras' ou 'resíduos' do Fundeb", foi uma forma de pagamento utilizada, no âmbito do Fundef até 2006, e uma prática no período de vigência do

extinto Fundeb, realizada sobretudo pelos Municípios, a qual consistia no pagamento aos profissionais da educação básica quando o total da remuneração do grupo não alcançasse o mínimo exigido (no novo Fundeb refere-se ao percentual de 70%) e houvesse recursos do Fundo ainda não utilizados ao final do ano. Sugeriu-se que esse tipo de pagamento fosse adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.

5.7 É importante destacar 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.

5.8 Atualmente, porém, a Constituição Federal (art. 212-A, XI) determinou expressamente que proporção não inferior a 70% (setenta por cento) do novo Fundeb, excluídos os valores da complementação-VAAR, fosse destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Ainda, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, ao regulamentar o novo Fundeb, prevê algumas hipóteses de responsabilização no caso de desrespeito às suas disposições.

5.9 Nesse sentido, a inobservância aos percentuais de aplicação mínima dos recursos da educação e dos percentuais do Fundeb, podem ensejar a responsabilidade administrativa, civil e penal da autoridade, constituindo-se ato inconstitucional, sujeito às penalidades legais.

5.10 A divisão entre profissionais que se encontram ou não na subvinculação mínima de 70% faz diferença para que um ente federado alcance uma determinação constitucional. O texto apresentado acima traz uma nova forma de contabilizar o indicador: Municípios que consideravam, por exemplo, "profissionais de funções de apoio técnico" fora da fração mínima de 70%, passarão a contabilizar esse público e chegarão à conclusão que o percentual atingido pode ter superado ou alcançado mais facilmente a previsão constante no artigo 212-A, da Constituição Federal de 1988.

5.11 Uma dúvida que paira este tema é o seguinte: **o abono autorizado pela Lei nº 14.276, de 2021, poderá considerar Lei Municipal já existente ou será necessária a publicação de norma legal posterior à sua publicação, uma vez que não há receptividade de norma infraconstitucional (em especial se tratar de dispositivos, agora, revogados)?**

5.12 Com base nisso, uma das dificuldades que dirigentes municipais de educação de todo o país avaliam é o seguinte: **com a publicação da Lei nº 14.276, de 2021, os entes federados precisariam reclassificar retroativamente a alocação de profissionais da educação inicialmente enquadrados na subvinculação de até 30% para a subvinculação mínima de 70%? Mesmo sem ocorrência de nenhum vício, com atos jurídicos perfeitos, durante os processos de pagamentos?**

5.13 Desde setembro de 2021, mais de mil Municípios iniciaram o processo de cumprimento da aplicação mínima de 70% dos recursos do Fundeb com "profissionais da educação básica". A redefinição do conceito de quem se enquadra nesse critério gera implicações financeiras e contábeis aos entes. A principal delas, para quem decidiu por realizar o pagamento de rateio (divisão do recurso financeiro suficiente para alcançar a aplicação mínima constitucional pelos "profissionais da educação básica"), na forma de abono, é que as parcelas se iniciaram em novembro deste ano até janeiro de 2022. Sobre este aspecto, questionamos: **com a ampliação do público-alvo devido a redefinição do conceito de "profissionais da educação básica", deverá ser refeito o rateio integralmente, uma vez que o número de integrantes da divisão será maior ou somente deve ocorrer pagamento de rateio ao novo público nas parcelas que sucederem à publicação da Lei nº 14.276, de 2021 (28/12/2021)?**

6. CONCLUSÃO

6.1 Diante do exposto, as dúvidas que motivam esta consulta, a partir da referida análise apresentada, servem para orientar os entes federados quanto à aplicabilidade e eficácia das alterações definidas na Lei nº 14.276, de 2021.

6.2 Assim, com base no ordenamento jurídico vigente e na jurisprudência consolidada sobre o tema, faz-mister responder às seguintes questões, para as quais solicitamos a manifestação jurídica da Doutra Procuradoria Federal junto ao FNDE.

a) Com a recente sanção presidencial e publicação da Lei nº 14.276, de 2021 (SEI nº [2706773](#)), a norma teria aplicação retroativa em todo o exercício financeiro, ou seja, a partir de 1º de janeiro de 2021? Ou teria validade para adequações contábeis e financeiras e atos administrativos somente após a sua publicação no Diário Oficial da União (28/12/2021)?

- b) Com a publicação da Lei nº 14.276, de 2021, os entes federados precisariam reclassificar retroativamente a alocação de profissionais da educação inicialmente enquadrados na subvinculação de até 30% para a subvinculação mínima de 70%? Mesmo sem ocorrência de nenhum vício, com atos jurídicos perfeitos, durante os processos de pagamentos?
- c) Com a ampliação do público-alvo devido a redefinição do conceito de "profissionais da educação básica", deverá ser refeito o rateio integralmente, uma vez que o número de integrantes da divisão será maior ou somente deve ocorrer pagamento de rateio ao novo público nas parcelas que sucederem à publicação da Lei nº 14.276, de 2021, no Diário Oficial da União (28/12/2021)?
- d) O abono autorizado pela Lei nº 14.276, de 2021, poderá considerar Lei Municipal já existente ou será necessária a publicação de norma legal posterior à sua publicação, uma vez que não há receptividade de norma infraconstitucional (em especial se tratar de dispositivos, agora, revogados)?
- (...)"

II.3 - DO FUNDEB

10. O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal.

11. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto 2020, foi dado um grande passo para a garantia do direito à educação com qualidade e equidade, a partir do aprimoramento do fundo e de sua caracterização como instrumento permanente da educação básica pública brasileira.

12. Embora seja responsabilidade precípua dos entes federados aportar recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino, cabe à União exercer papel supletivo e redistributivo, para manter o equilíbrio federativo e garantir a equalização de oportunidades educacionais.

13. Com a nova configuração, a complementação da União foi ampliada progressivamente de 10% para 23% do total dos recursos aportados ao Fundo e traz um modelo híbrido: três diferentes formas de cálculo passam a coexistir para se chegar ao total dos recursos que cada Ente Federado vai receber.

14. Com o advento da referida Emenda, em 25 de dezembro de 2020, foi publicada a Lei nº 14.113, dispondo sobre a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

15. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e da publicação da Lei nº 14.113/2020, o Fundeb passou a contar com três modalidades de complementação da União, a saber:

I - complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) - 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do caput do art. 5º da Lei nº 14.113/2020, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do caput do art. 5º da Lei nº 14.113/2020, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; e

III - complementação VAAR Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) - 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

16. Recentemente, a **Lei 14.276, de 27 de Dezembro de 2021**, alterou a Lei 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

17. Segundo bem explicitado por nota da Secretaria-Geral da Presidência (<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/dezembro/presidente-bolsonaro-sanciona-projeto-de-altera-lei-do-fundeb>) sobre a alteração legislativa em comento:

Com a proposição legislativa, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com parte do Fundeb, os psicólogos ou assistentes sociais, desde que estes integrem as equipes multiprofissionais que atendam os educandos.

A lei, ainda, altera o rol de profissionais que poderão auferir proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb, passando a listar docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e mesmo os profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional. Tais recursos poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.

18. Neste panorama, as questões trazidas pela unidade consultante na Nota Técnica de encaminhamento (SEI 2701855), acima transcrita, relacionadas ao direito intertemporal.

II.4 -ANÁLISE JURÍDICA EM TESE DAS QUESTÕES

19. Da leitura da citada Nota Técnica, verifica-se que foram realizadas quatro perguntas que envolvem a alteração legislativa em apreço, com dúvidas, basicamente, a respeito da aplicação ou não da lei nova às situações anteriormente constituídas. Assim, essa análise será realizada com a resposta abaixo de cada pergunta transcrita.

-Pergunta: Com a recente sanção presidencial e publicação da Lei nº 14.276, de 2021 (SEI nº [2706773](#)), a norma teria aplicação retroativa em todo o exercício financeiro, ou seja, a partir de 1º de janeiro de 2021? Ou teria validade para adequações contábeis e financeiras e atos administrativos somente após a sua publicação no Diário Oficial da União (28/12/2021)?

R: No ordenamento jurídico existem determinados dogmas, sendo que os primordiais relacionados ao direito intertemporal são a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. Inclusive protegidos constitucionalmente (artigo 5º, inciso XXXVI). A razão principal destes dogmas é a busca da segurança jurídica das situações, conferindo a estabilização do direito.

O texto constitucional ao prescrever que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (CF, art. 5º, XXXVI), consagra o princípio geral de irretroatividade da lei.

Em complemento, o artigo 6º "caput" da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro dispõe:

"Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada."

Assim, em regra, a norma jurídica é criada para valer no futuro. As leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem, desta forma, dispor para o futuro A irretroatividade da norma é a regra e a retroatividade a exceção. Para que se dê a retroatividade, necessária o requisito de previsão em lei, ou seja, que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo e sem ofensa aos dogmas versados.

Na lição do doutrinador Carlos Roberto Gonçalves (*in* Direito Civil, Parte Geral, 18ª Ed., Saraiva, pg. 29):

"A Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XXXVI) e a Lei de Introdução ao Código Civil, afinadas com a tendência contemporânea, adotaram o princípio da irretroatividade das leis como regra, e o da retroatividade como exceção. Acolheu-se a teoria de Gabba, de completo respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada. Assim, como regra, aplica-se a lei aos casos pendentes e futuros, só podendo ser retroativa (atingir fatos pretéritos) quando: a) não ofender o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e à coisa julgada; b) quando o legislador, expressamente, mandar aplicá-la a casos pretéritos, mesmo que a palavra "retroatividade" não seja usada. Na doutrina, diz-se que é *justa* a retroatividade quando não se depara, na sua aplicação, qualquer ofensa ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada; e injusta, quando ocorre tal ofensa. "

No caso concreto, a Lei 14.276, de 27 de dezembro de 2021 (publicada no DOU em 28 de dezembro de 2021), que alterou a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dispôs em seu artigo 2º:

Lei 14.276, de 27 de dezembro de 2021

"(...)

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

A vigência estipulada, na data de sua publicação, a torna obrigatória neste termo. Não foram previstas disposições transitórias (que são elaboradas pelo legislador, no próprio texto normativo, para conciliar a nova norma com as relações já definidas pela anterior), nem comando próprio ou disposição sugestiva para aplicação a casos pretéritos.

Com o intuito de assegurar a certeza e a segurança das relações constituídas, preservando-se os atos jurídicos praticados sob o império da norma anterior, entende-se que se aplica à hipótese, deste modo, a regra geral da irretroatividade, a permitir a estabilidade do direito.

As alterações legislativas marcam uma das características do direito que é o seu seu dinamismo, sua capacidade de se aperfeiçoar, acompanhando a evolução social, sem se descuidar da estabilidade das relações jurídicas.

Logo, "a irretroatividade das leis deve se ajustar à tensão entre a solidez das relações jurídicas pré-estabelecidas e às novas exigências sociais" (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil : vol. I*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pg. 138).

Não se olvida, ademais, que o artigo 22 "caput" da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro dispôs que "*Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*" As dificuldades reais na prática do gestor são consideradas pela legislação, comportando interpretação de que o legislador se preocupa, igualmente, com temas de direito intertemporal para que eventual retroprojeção normativa da lei não gere e nem produza gravames.

Entende-se, portanto, que os preceitos normativos modificados têm eficácia prospectiva, não retroagindo.

-Pergunta: Com a publicação da Lei nº 14.276, de 2021, os entes federados precisariam reclassificar retroativamente a alocação de profissionais da educação inicialmente enquadrados na subvinculação de até 30% para a subvinculação mínima de 70%? Mesmo sem ocorrência de nenhum vício, com atos jurídicos perfeitos, durante os processos de pagamentos?

R: Com base na resposta anterior e como dito, a norma analisada não se refere a condutas passadas, não atingindo os efeitos de atos jurídicos praticados sob o império da norma

anterior. Entende-se, portanto, que a alteração do rol de profissionais que poderão auferir proporção não inferior a 70% possui efeito *ex nunc*.

-Pergunta: Com a ampliação do público-alvo devido a redefinição do conceito de "profissionais da educação básica", deverá ser refeito o rateio integralmente, uma vez que o número de integrantes da divisão será maior ou somente deve ocorrer pagamento de rateio ao novo público nas parcelas que sucederem à publicação da Lei nº 14.276, de 2021, no Diário Oficial da União (28/12/2021)?

R: Com base nas primeiras respostas, por lógica, somente deve ocorrer pagamento de rateio ao novo público nas parcelas que sucederem à publicação da Lei nº 14.276, de 2021.

-Pergunta: O abono autorizado pela Lei nº 14.276, de 2021, poderá considerar Lei Municipal já existente ou será necessária a publicação de norma legal posterior à sua publicação, uma vez que não há receptividade de norma infraconstitucional (em especial se tratar de dispositivos, agora, revogados)?

R: A instrução processual não reuniu elementos suficientes para a resposta. Uma resposta segura demanda uma análise específica da eficácia da lei local em confronto com a legislação em vigor, ou seja, sua adequação em vista de produção concreta de efeitos.

Outrossim, os municípios dispõem de orientação jurídica do respectivo órgão de assessoramento jurídico.

III. CONCLUSÃO

20. Limitado ao exposto, nos termos das indagações apresentadas e considerando a normatividade enunciada, são estas as respostas, em tese, que podem ser oferecidas às questões da unidade consultante, com base no princípio da legalidade e da segurança jurídica e na análise das regras do direito intertemporal.

À consideração superior.

Brasília, 04 de Janeiro de 2022.

CARLOS RIVABEN ALBERS

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034038908202137 e da chave de acesso c839c6c7

Documento assinado eletronicamente por CARLOS RIVABEN ALBERS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 795280731 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS RIVABEN ALBERS. Data e Hora: 04-01-2022 10:16. Número de Série: 13926233. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
GABINETE PROCURADOR-CHEFE

SBS, QUADRA 2, BLOCO F, EDIFÍCIO FNDE - BRASÍLIA/DF - CEP: 70070-929

DESPACHO DE APROVAÇÃO n.º 00001/2022/PF-FNDE/PFFNDE/PGF/AGU

NUP/PROCESSO: 23034.038908/2021-37

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDEB - COPEF

ASSUNTO: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

TEMA: Consulta. Implementação das alterações trazidas pela Lei n.º 14.276, de 2021 à Lei n.º 14.113, de 2020 (novo Fundeb).

1. **De acordo com Parecer n.º 00133/2021/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU**, da lavra do procurador federal Carlos Rivaben Albers, aprovado, com consideração complementar, pelo Coordenador-Geral de Acompanhamento Jurídico (Substituto), procurador federal Raphael Peixoto de Paula Marques, através do Despacho n.º 00001/2022/CGJUR/PFFNDE/PGF/AGU.
2. Apenas consigno, que, ainda que se pudesse cogitar a aplicação retroativa da norma sob a justificativa de implementar situação mais benéfica ao público-alvo do Fundeb, como bem salientado no Parecer jurídico ora aprovado, não houve disposição expressa nesse sentido, na Lei n.º 14.276, de 2021, que alterou o novo Fundeb.
3. À Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios - **DIGEF/FNDE**, em restituição, para ciência e adoção de providências no âmbito de sua competência, observado o regime de urgência conferido ao processo.

Brasília, 05 de janeiro de 2022.

ADRIANA PEREIRA NASCIMENTO
Procuradora Federal
Procuradora-Chefe Substituta – PF-FNDE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034038908202137 e da chave de acesso c839c6c7

Documento assinado eletronicamente por ADRIANA PEREIRA NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 796001300 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA PEREIRA NASCIMENTO. Data e Hora: 05-01-2022 16:10. Número de Série: 17371974. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.