



INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00003/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.003670/2021-56

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURIDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTOS: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB E OUTROS

- I) Manifestação jurídica referencial. ON AGU Nº 55/2014 e PORTARIA CONJUR/MEC Nº 01/2021. Requisitos;
- II) Ação judicial em que municípios buscam a condenação da União ao pagamento de diferenças do Valor Mínimo por Aluno (VAMA) a contar do ano de 2007, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 11.494/2007, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
- II) Necessidade de inclusão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no polo passivo da demanda;
- III) Prescrição quinquenal anterior ao ajuizamento da ação;
- IV) Da independência jurídica e operacional do FUNDEB em relação ao FUNDEF.
- V) Da inexistência de diferenças de valores a pagar a partir do ano de 2008, considerando o valor do VMAA do FUNDEF corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC (art. 32, §2º da Lei nº 11.494/2007);
- VI) Jurisprudência;
- VII) Dispensa de análise individualizada pela Conjur/MEC, desde que se ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta.

Sr. Consultor Jurídico,

1. Através do DESPACHO n. 00270/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU, foi-nos solicitada análise quanto à necessidade de atualização do Parecer Referencial n. 00004/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU que trata da manifestação jurídica referencial a respeito dos pedidos de subsídios, de fato e de direito, solicitados pelas Procuradorias Regionais da União para defesa da União em ações judiciais nas quais Municípios buscam a condenação do ente público federal ao pagamento de diferenças do Valor Mínimo por Aluno (VAMA) a contar do ano de 2007, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 11.494/2007, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

2. A presente manifestação tem por fim dispensar a análise individualizada desta CONJUR acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, e Portaria CONJUR/MEC nº 01/2021.

I - RELATÓRIO

3. Tratam-se de ações judiciais ajuizadas por Municípios em que buscam a condenação da União ao pagamento de diferenças do Valor Mínimo por Aluno (VAMA) a contar do ano de 2007, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 11.494/2007, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

4. Em síntese, alegam os autores, de forma geral, que:

- 1) A União passou a definir o Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA (FUNDEF) em desconformidade com o critério nacional estabelecido;
- 2) Que o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, instituído pela EC nº. 53/2006 (que deu nova redação ao art. 60 do ADCT, disciplinado pela Lei nº 11.494/07);
- 3) Que a jurisprudência firmou-se no sentido de que "para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental -FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o "valor mínimo anual por aluno" (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional" (Recurso Especial nº 1.101.015/BA);
- 4) Que em razão desse entendimento, estabeleceu-se que o último valor fixado a título de VMAA do FUNDEF para o ano de 2006 seria de R\$ 1.165,32;
- 5) Que, com a criação do Fundeb, através da EC 53/2006, esse valor deveria ser observado como mínimo para a fixação do VAMA do FUNDEB a partir de 2007. Em outras palavras, o VAMA fixado para o ano de 2007 (FUNDEB) não poderia ser inferior ao VMAA de 2006 (FUNDEF) reconhecido judicialmente;
- 6) Contudo, a União fixou a menor o valor do VAMA (FUNDEB) para o ano de 2007, não observando o valor de R\$ 1.165,32 reconhecido judicialmente para o VMAA do FUNDEF de 2006, o que, novamente, gerou as diferenças de complementação ao FUNDEB;
- 7) Ao final, requerem os autores a condenação da União a pagar a diferença do VAMA desde a entrada em vigor do FUNDEB.

5. Eis o Relato do caso.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.a Requisitos para a elaboração de Informações Jurídicas Referenciais

6. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestação jurídica referencial para questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Nessas hipóteses, deve-se atestar que o processo se amolda ao parecer referencial, não havendo necessidade de manifestação individualizada. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

7. No âmbito da Consultoria-Geral da União, foi publicada a PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022 com intuito de disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial (MJR) e instituir a Informação Jurídica Referencial (IJR).

8. Diz o artigo 8º da Portaria que a "Informação Jurídica Referencial é a manifestação jurídica produzida para padronizar a prestação de subsídios para a defesa da União ou de autoridade pública".

9. Pelo art. 8º, §1º, a IJR busca otimizar a tramitação dos pedidos e a prestação de subsídios no âmbito das Consultorias a partir da fixação de tese jurídica que possa ser utilizada uniformemente pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União.

10. Já o §2º do mesmo dispositivo estabelece que "é requisito para a elaboração da IJR a efetiva ou potencial existência de pedido de subsídios de matéria idêntica e recorrente, que possa justificadamente impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos (grifo nosso)".

11. Portanto, a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.

12. O art. 9º estabelece as informações que deve conter a IJR:

Art. 9º A IJR deverá conter as seguintes informações:

I - em sede de ementa: informação de que se trata de IJR com a inserção do número do processo administrativo que lhe deu origem, órgão ou setor a que se destina e prazo de validade;

II - em sede de preliminar: demonstração de que o elevado volume de processos que tratam de matéria idêntica possa prejudicar a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado;

III - em sede de conclusão:

a) o prazo de validade com informação sobre data de exaurimento ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

b) encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da União e a seu órgão de execução que solicitou os subsídios, com registro de que se trata de IJR; e

c) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

13. Diz o art. 11, caput, que "a IJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitida justificadamente a renovação".

14. A renovação da IJR se dá por despacho do titular da unidade consultiva demonstrando a permanência das condições que justificaram sua expedição, devendo ainda conter o novo prazo de validade (§§ 2º e 3º do art. 11).

15. Já o §4º do art. 11 do mesmo normativo prescreve que "caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade consultiva deverá promover a revogação da IJR e comunicar ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas e à Procuradoria-Geral da União".

16. Como visto, são requisitos para a elaboração da IJR, a existência de pedidos de subsídios de matéria idêntica e recorrente.

17. Sem embargos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação

jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

18. No âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, foi editada a Portaria CONJUR/MEC nº 01/2021, que, alinhada com os requisitos antes mencionados, estipulou:

Art. 3º Para a elaboração de parecer jurídico referencial, devem ser observados os seguintes requisitos:

I – o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes acarretar sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e que venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II – a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

19. Quanto ao primeiro requisito, verifica-se que, anualmente, tramitam nesta Consultoria Jurídica alto índice de pedidos de ações judiciais ajuizadas por Municípios em face da União que visam ao pagamento de diferenças do Valor Mínimo por Aluno (VAMA) a contar do ano de 2007, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 11.494/2007, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

20. À época da elaboração do anterior PARECER REFERENCIAL n. 00004/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, foram encontrados os seguintes processos:

00732.003061/2021-05
00732.003134/2021-51
00732.003149/2021-19
00732.003115/2021-24
00732.003153/2021-87
00732.003126/2021-12
00732.003127/2021-59
00732.003165/2021-10
00732.003120/2021-37
00732.003144/2021-96
00732.003185/2021-82
00732.003705/2021-57
00732.003691/2021-71
00732.003657/2021-05
00732.003643/2021-83
00732.003628/2021-35
00732.003631/2021-59
00732.003633/2021-48
00732.003579/2021-31
00732.003568/2021-51
00732.003554/2021-37
00732.003540/2021-13
00732.003461/2021-11
00732.003437/2021-73
00732.003442/2021-86
00732.003443/2021-21
00732.003415/2021-11
00732.003428/2021-82
00732.003419/2021-91
00732.003362/2021-21

21. Atualmente, outros tantos processos sobre o tema foram localizados e recebidos nos últimos meses nesta Consultoria Jurídica, indicando que se trata de assunto atual e repetitivo no âmbito deste órgão:

00732.006514/2023-17
00732.006760/2023-61
00732.006851/2023-04
00732.005310/2023-51
00732.000260/2024-04
00732.000377/2024-80
00732.000555/2024-72

00732.005147/2023-26
00732.004222/2023-31
00732.004235/2023-19
00732.004261/2023-39
00732.004295/2023-23
00732.000150/2024-34
00732.000344/2024-30
00732.000344/2024-30
00732.000555/2024-72

22. É possível perceber que as demandas judiciais em análise se repetem e continuarão a se repetir em elevado número, tendo em vista que existem mais de 5 mil municípios no país, e que, certamente, serão encaminhados para a análise desta CONJUR, tratando-se de verdadeiras demandas de massa que exigem uma defesa uniforme.
23. Assim, o volume de processos sobre o tema causa um **significativo impacto** sobre a atuação deste órgão consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.
24. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se confina a prestar os mesmos subsídios repetidamente em todas as ações judiciais, já que estas apresentam praticamente os mesmos pedidos e questionamentos, pois derivados dos mesmos fatos e fundamentos jurídicos.
25. Restam preenchidos, portanto, os requisitos para a elaboração da Informação Jurídica Referencial.

II.b Necessidade de inclusão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no polo passivo da demanda

26. Preliminarmente, cabe registrar a necessidade de inclusão do **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE**, autarquia federal, no polo passivo das demandas em questão, como **litisconsorte passiva necessária** da União.
27. A Portaria MEC nº 952, publicada no DOU de 09 de outubro de 2007, transferiu para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a gestão das atividades operacionais relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB).
28. Assim reza o seu art. 1º:

Art. 1º Atribuir ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, a responsabilidade pela gestão das atividades operacionais relacionadas ao FUNDEB, previstas nos incisos I, II, III e V do art. 30 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

29. Embora a citada autarquia federal esteja sob a supervisão da União, por meio do Ministério da Educação, com esta não se confunde, possuindo **personalidade jurídica própria e autonomia administrativa**. Cabe esclarecer que o FNDE é parte integrante dos sistemas federais de Planejamento e Orçamento, Finanças e Contabilidade na forma de unidade da administração indireta da União, vinculado ao Ministério da Educação e, nesta qualidade, está sujeito à orientação normativa e à supervisão técnica dos órgãos centrais e setorial dos respectivos sistemas.
- Diante dos elementos apresentados, conclui-se que, por uma opção da Administração Pública Federal, inserida no âmbito de sua discricionariedade, a União, por meio do Ministério da Educação, transferiu a gestão operacional e administrativa do FUNDEB ao FNDE, ocorrida por intermédio da edição da Portaria MEC nº 952, de 2007, o qual **é o detentor das informações fáticas sobre o FUNDEF/FUNDEB. Dessa forma, qualquer informação sobre repasses, estornos e ajustes dos recursos financeiros transferidos para os Municípios são gerenciados pela mencionada autarquia.**
30. Ademais, frise-se que o art. 2º caput da Portaria MEC nº 952, de 08 de Outubro de 2007 (DOU 10/10/2007) informa que a gestão dos acervos documentais e dos sistemas operacionais relacionados ao FUNDEB é de responsabilidade do FNDE.
31. Diz ainda o art. 2º, §2º, que "a delegação a que se refere o caput deste artigo aplica-se, no que couber, às ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado nos termos da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996".
32. Ressalte-se que se o FNDE não integrar o polo passivo da sobredita demanda, tal fato impede que seja este afetado por eventual decisão prolatada contra a União.
33. Por outro lado, atente-se que a União, por não possuir ingerência direta em relação às atividades do FNDE, sequer possui condições de efetivar o cumprimento de decisões judiciais cujos atos sejam de competência da autarquia.
34. Com razão, a Secretaria de Educação Básica - SEB, em manifestação anterior em casos análogos, indica em conclusão que:

Dessa forma, sugerimos o encaminhamento da presente demanda ao FNDE, a autarquia federal responsável pela gestão das atividades operacionais relacionadas ao FUNDEF/FUNDEB, mais precisamente pelo apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, pela fiscalização e pelo controle interno e externo.

35. Nesse diapasão, resta evidente **a necessidade de que o FNDE integre o polo passivo em demandas que tratem do repasse de recursos do FUNDEF/FUNDEB**, face às suas atribuições normativas para tratar dessa matéria.

II.c Prescrição quinquenal

36. A pretensão deduzida consiste concretamente na irrisignação contra o Valor Mínimo Anual por Aluno fixado no

ano de 2006 para o FUNDEF no valor de R\$ 682,60 pela União, conforme Decreto nº 5.690/2006 e Decreto nº 6.091/2007, pois entende que o valor correto, à luz da jurisprudência pacífica, seria de R\$ 1.165,32.

37. A relevância do sucesso dessa pretensão específica repercute nos valores devidos para o FUNDEB a partir do ano de 2007, pois, segundo os art. 32 e 33 da Lei 11.494/2007:

Art. 32. **O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela [Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996](#).**

§ 1º - Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º - O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

Art. 33. **O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.**

38. Está muito claro, portanto, que a pretensão deduzida se insurge contra ato concreto do Poder Executivo, concernente ao Decreto nº 5.690/2006 e ao Decreto nº 6.091/2007.

39. Nessas situações, em que a irrisignação manifestada judicialmente consiste em impugnar ato de efeito concreto, que expressamente fixou o valor anual mínimo por aluno, torna-se evidente que a prescrição do fundo de direito está configurada, já que ultrapassado mais de cinco anos entre a negativa do direito e o ajuizamento da ação, à luz do art. 1º do Decreto 20.910/1932 e da Súmula 85/STJ.

40. Importante frisar que não há que se falar em renovação mensal da lesão do direito vindicado, e da prescrição, quando, como ocorre na hipótese, o objeto da ação é atacar ato concreto e expressamente manifestado pela Administração.

41. **A jurisprudência nacional afasta a prescrição de fundo do direito nas hipóteses em que as ações judiciais buscam alegadas diferenças repetidas anualmente. No caso em exame, no entanto, a discussão está fundada em ato específico, concernente à fixação do VMAA de 2006 relativo ao FUNDEF, para então repercutir nas subsequentes parcelas anuais do FUNDEB.**

42. Observado o discrimen acima, é de se reconhecer a prescrição de fundo do direito quanto ao objeto da ação que busca discutir o valor correto do VMAA de 2006 relativo ao FUNDEF.

43. **Ad argumentando, na hipótese de não ser reconhecida a prescrição do fundo de direito, pugna-se para que haja o reconhecimento da prescrição das parcelas anteriores aos 5 (cinco) anos do ajuizamento da ação.**

44. Esta última argumentação da prescrição quinquenal anterior ao ajuizamento da ação tem tido melhor aceitação em decisões judiciais recentes:

1ª Vara Federal Cível da SJDF
PROCESSO: 1056527-37.2021.4.01.3400

(...)

1.2 Prejudicial de prescrição

Nas ações em que se pretende a complementação do valor pago aos municípios a título de FUNDEB (ou mesmo do FUNDEF), consolidou-se o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no sentido de que:

- a) o prazo prescricional é de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, por envolver direito financeiro;
- b) a relação jurídica é de trato sucessivo, de modo que não ocorre a prescrição do fundo de direito; e
- c) a prescrição atinge somente as parcelas relativas aos exercícios anteriores ao quinto ano que antecedeu o ajuizamento da respectiva demanda.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. FUNDEB. REPASSE DE VALORES PELA UNIÃO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL E FUNDO DO DIREITO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. MATÉRIA DE MÉRITO. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULAS 283 E 284 DO STF.

1. Trata-se, na origem, de Ação Declaratória com Pedido de Tutela de Urgência proposta pelo Município de Jataúba/PE com o objetivo de determinar o pagamento de diferenças de complementação ao Fundeb, referente ao ano de 2010, em razão da fixação equivocada do VMAA do Fundef no ano de 2006. 2. A sentença reconheceu a prescrição do fundo do direito. O Tribunal deu provimento à Apelação para afastar a prescrição, nos seguintes termos: "No tocante à prescrição, observo que a complementação da União referente ao exercício de 2010 ocorreu somente no primeiro quadrimestre de 2011, portanto, até o final do mês de abril. Por esta razão, haja vista a ação ter sido proposta em abril de 2016, encontra-se dentro do prazo prescricional de 5 (cinco) anos a complementação do Fundo, por parte da União, referente ao exercício financeiro de 2010 (paga em 2011)". 3. Não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 4. Não se pode conhecer da irrisignação contra a ofensa aos arts. 1º, 4º, 6º e 33 da Lei 11.494/2007; 1º-F da Lei 9.494/1997; 240, § 1º, e 489, §

1º, IV do CPC/2015; 202, I, do CC/2002; 9º da Lei 20.910/1932, pois os referidos dispositivos legais não foram analisados pela instância de origem. Ausente, portanto, o indispensável requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada". 5. Sobre o tema da prescrição, por cuidar a hipótese de relação de trato sucessivo, que se renova mês a mês, uma vez que a complementação devida pela União é mensal, não ocorre a prescrição do próprio fundo de direito, mas apenas das parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.655.635/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 23/8/2017; REsp 1.144.385/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 4/10/2010. 6. Aplicase, ao caso, a Súmula 85/STJ: "Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação". No caso dos autos, discute-se a necessidade de complementação do Fundeb referente ao exercício financeiros de 2010, que foi repassado a menos em virtude de ilegalidade na fixação do VMAA do Fundef. Desse modo, conforme consignado no acórdão recorrido, tem-se que o termo inicial da contagem do prazo prescricional é a data em que deveria ter havido o repasse pela União, in casu, em 30.4.2011 motivo pelo qual não se verifica a prescrição, já que a demanda foi ajuizada em 29.4.2016. 7. O tema da ausência de interesse de agir suscitado pela União, quando afirma que "o valor mínimo nacional por aluno/ano (VMAA) do exercício de 2010 efetivamente praticado no âmbito do Fundeb foi de R\$ 1.529,97 (um mil quinhentos e vinte e nove reais e noventa e sete centavos), com prova a cópia da Portaria n. 380, de 06.04.2011 (2), ofícios do FNDE e extratos do Banco do Brasil anexados" (fl. 333, e-STJ), foi enfrentado quando do julgamento dos Embargos de Declaração, afirmando o Tribunal de origem que "na verdade, referida questão diz respeito ao mérito da ação que será discutido na primeira instância, quando a União poderá suscitar, em sua contestação, a alegada ausência de interesse de agir, motivo pelo qual não há que se falar em omissão, contradição, obscuridade ou erro material de questão que sequer foi devolvida ao conhecimento deste Tribunal" (fl. 321, e-STJ). Contudo, esse argumento não foi atacado pela parte recorrente e, como é apto, por si só, para manter o decisum combatido, permite aplicar na espécie, por analogia, os óbices das Súmulas 284 e 283 do STF, ante a deficiência na motivação e a ausência de impugnação de fundamento autônomo. 8. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ, 2ª Turma, REsp 1793279/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJ 29.05.2019)

PJe – APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO. VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO. VAMA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. FUNDEB. LEI 11.494/2007. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO. VMAA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. FUNDEF. LEI 9.424/1996. NÃO VINCULAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85 DO STJ. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. DIREITO À COMPLEMENTAÇÃO RECONHECIDO. CONECTÁRIOS. 1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional 53, de 2006, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização ao Magistério FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, foi disciplinado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. 2. A União é parte legítima para figurar no polo passivo da lide, uma vez que suporta o ônus financeiro da complementação dos recursos. 3. É pacífico o entendimento jurisprudencial de que a matéria em discussão é de direito financeiro. Assim, aplica-se a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto 20.910/1932, conforme definido pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial Representativo da Controvérsia, REsp 1.251.993. Afastada a regência do art. 206 do Código Civil na espécie, pois o objeto da demanda não se alinha à tópica da reparação civil. 4. Incidência simultânea do disposto no enunciado da Súmula 85 do STJ e o princípio da actio nata a configurar o prazo prescricional na espécie, razão pela qual a prescrição atinge somente as parcelas relativas aos exercícios anteriores ao quinto ano que antecedeu o ajuizamento. 5. Os critérios para o cálculo do VAMA (valor anual mínimo por aluno) do atual FUNDEB não se vinculam aos do VMAA (valor mínimo anual por aluno) do extinto FUNDEF, exceto quanto, unicamente, à base de cálculo do VAMA (valor anual mínimo por aluno) do FUNDEB, o qual não pode ser inferior ao VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, definido em 2006. 6. Consoante entendimento do egrégio Superior Tribunal de Justiça, o VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF deve ser calculado levando em conta a média nacional. Por sua vez, o VAMA (valor anual mínimo por aluno) do FUNDEB deverá observar o valor mínimo nacional, cuja expressão numérica não pode ser inferior ao VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, nos termos do art. 33 da Lei 11.494/2007. (Precedentes). 7. A atualização monetária e os juros devem incidir na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal. 8. Honorários nos termos do voto. 9. Custas ex lege. 10. Apelação parcialmente provida. (TRF 1ª Região, 7ª Turma, AC 1013741-80.2018.4.01.3400, Rel.ª Des.ª Federal ANGELA MARIA CATAO ALVES, DJ 27.02.2020)

Portanto, não há a ocorrência da prescrição do próprio fundo de direito, mas, tão somente, das parcelas relativas ao quinquênio que precedeu à propositura da ação.

No caso concreto, o pedido já se limitou aos últimos cinco anos anteriores à propositura da ação, conforme previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32 e os termos acima explicitados.

Assim, e considerando que a relação jurídica em análise é de trato sucessivo, nenhuma parcela pretendida nesta demanda foi atingida pela prescrição.

6ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1070197-45.2021.4.01.3400

(...)

PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO

Da narrativa da inicial extrai que os fatos que deram origem ao direito ora reclamado têm por início a data da complementação dos valores do VMAA pela União.

Destaco que o termo inicial do prazo prescricional para as ações cujo objeto é a diferença de complementação do FUNDEB, a cargo da União, é o momento em que efetuado o repasse desses valores, no caso, em 30 de abril de cada ano, nos termos do art. 6º, § 2º da Lei 11.494/2007.

Nesse sentido, destaco a AC 0000159-87.2005.4.01.3302, DESEMBARGADOR FEDERAL MARCOS AUGUSTO DE SOUSA, TRF1 - OITAVA TURMA, e-DJF1 15/03/2019.

Portanto, não vejo a ocorrência da prescrição do próprio fundo de direito, mas, tão somente, das parcelas relativas ao quinquênio que precedeu à propositura da ação.

De outro giro, o pedido já se limitou aos cinco anos anteriores à propositura da ação, conforme previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32.

Dito isso, rejeito.

45. Dito isso, passa-se ao estudo do mérito.

II.d Considerações iniciais

46. O (antigo) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi inicialmente criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007 (Lei do Fundeb), constituindo-se como mecanismo de ampla distribuição de recursos vinculados à educação básica no país, que viabilizava aos entes governamentais recursos financeiros com base no número de alunos matriculados em seus sistemas de ensino, de acordo com os seus respectivos âmbitos de atuação prioritária.

47. O "antigo" FUNDEB, instituído pela EC 53/2006 vigorou de 2007 a 2020, quando foi substituído pelo "novo" FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

48. Portanto, é possível falar-se em três regimes distintos e independentes entre si:

a) **FUNDEF**, criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, que vigorou de 1997 até 2006;

b) "**antigo**" **FUNDEB**, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, que vigorou de 2007 até 2020;

c) "**novo**" **FUNDEB**, criado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, que passou a vigorar de 2021 em diante.

49. Feita essa distinção inicial, passemos a algumas considerações sobre o "antigo" FUNDEB.

50. O Fundeb 2007-2020 se caracterizava como "fundo especial", de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por receitas específicas (art. 3º da Lei nº 11.494 de 2007), vinculadas constitucionalmente ao Fundo (art. 60, inciso II, ADCT), com destinação voltada a objetivos determinados (art. 60, caput, ADCT c/c art. 2º da Lei nº 11.494 de 2007) e com normas próprias para a aplicação de seus recursos (art. 21 e 22 da Lei nº 11.494 de 2007).

51. A composição do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, detalhada nos incisos I a IX do art. 3º e nos §§ 1º e 2º da Lei nº 11.494 de 2007, era formada por uma cesta integrada por 20% (vinte por cento) dos seguintes impostos e transferências constitucionais: ITCMD, ICMS, IPVA, ITRm, IPIexp, FPE, FPM, impostos que a União eventualmente instituir no âmbito de sua competência, recursos relativos à Desoneração das Exportações (LC 87/96), além da receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativos às referidas receitas.

52. Além dessas receitas, havia ainda a Complementação da União, cujo objetivo era assegurar o **valor anual mínimo por aluno (VAMA)** definido a cada ano aos Estados (ou, se for o caso, ao Distrito Federal) que não conseguissem, com seus próprios recursos, atingir o valor mínimo.

53. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constituía-se como um valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e era determinado contabilmente em função da complementação da União (art. 4º, §1º da Lei nº 11.494/2007).

54. De acordo com o art. 15 da Lei nº 11.494/2007, o valor anual mínimo por aluno era definido anualmente pelo Poder Executivo Federal até 31 de dezembro de cada exercício para vigência no exercício subsequente.

55. O §3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 estabelecia que "O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional".

56. O mesmo regramento foi previsto no art. 33 da Lei nº 11.494/2007:

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.

57. Portanto, segundo as regras estabelecidas à época, o valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderia ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

58. Conforme aludido acima, a pretensão formulada em juízo pelos autores consiste exatamente na aplicação do dispositivo legal no sentido de que o VMAA do FUNDEF, calculado conforme disciplinado pela jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, alegadamente no valor de R\$ 1.165,32 (mil cento e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos), deveria ser utilizado como piso inicial para a fixação do VAMA do FUNDEB.

II.e) Da independência jurídica e operacional do FUNDEB em relação ao FUNDEF

59. Cumpre ressaltar de início que, ao contrário do que aduzem os autores das ações judiciais em desatque, **o FUNDEB**

não deu continuidade ao extinto FUNDEF. De modo contrário, o FUNDEB consiste em mecanismo diferenciado, com nova fonte de recursos e novo universo de alunos, além de novas variáveis e novos critérios de definição e cálculo de seus valores, sendo, inclusive, regulamentado por legislação própria, o que configura a sua desvinculação em relação ao fundo anterior.

60. O FUNDEB, por concepção e definição legal, é de âmbito estadual, o que significa afirmar que há 27 (vinte e sete) Fundos no país, sendo um para cada Estado (num total de 26) e um para o Distrito Federal, conforme preceitua o art. 60, II, do ADCT, e o art. 1º da Lei 11.494 de 2007.

ADCT, Art. 60:

(...)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios **é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste art. serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Lei nº 11.494 de 2007:

Art. 1º É instituído, **no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal**, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição **dos Fundos** previstos no caput deste art. e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de (...)

61. O termo “Fundos” (no plural) não é por acaso. Caracteriza a multiplicidade de Fundos e afasta a possibilidade de tratamento operacional em perspectiva nacional, de forma unificada. Tal pluralidade, ao contrário, exige tratamento de forma individualizada (por Estado), para efeito de consideração dos recursos, dos alunos e do cálculo do valor por aluno/ano. É dizer: não há movimentação de recursos entre Fundos de estados distintos ou mistura de alunos de redes de ensino localizadas em estados distintos, sendo também o cálculo do valor por aluno/ano individualizado no âmbito de cada estado.

62. Em relação à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano, especificamente, enquanto a legislação do extinto Fundef (Lei nº 9.424/96) estabelecia que tal valor seria fixado por meio de ato do Presidente da República, fazendo com que a Complementação da União se tornasse uma variável dependente desse valor mínimo, de modo diverso, no Fundeb (Lei nº 11.494, de 2007) a Complementação da União é dada (10% do montante correspondente à contribuição de 20% dos estados e Municípios à formação do Fundo, conforme prescreve o art. 60, VII, “d”, do ADCT) e o valor mínimo nacional por aluno/ano é que se constitui como variável dependente, visto que seu valor decorre da conjugação das seguintes variáveis:

- a) Número de matrículas da educação básica (arts. 8º, 9º e 31, §2º, da Lei nº 11.494 de 2007);
- b) Valor da contribuição dos estados, Distrito Federal e Municípios à formação do Fundo (arts. 3º e 31, §1º, da Lei nº 11.494 de 2007);
- c) Fatores de ponderação, utilizados para diferenciação dos per capita entre os diferentes segmentos educacionais (art. 10 e parágrafos, da Lei nº 11.494 de 2007);
- d) Complementação da União, deduzida a parcela destinada a programas direcionados à melhoria da educação, consoante dispõe o art. 4º, §2º, da Lei nº 11.494 de 2007 c/c art. 4º, da Lei nº 11.738/2008.

63. A perspectiva nacional atribuída ao Fundeb, nesse íterim, diz respeito à inclusão compulsória de todos os entes estaduais (e o Distrito Federal) e municipais (sem exceção) nos seus mecanismos operacionais e à necessidade de atribuição de valor mínimo por aluno/ano, apenas como limite mínimo a ser observado para efeito de repasses de recursos, porém sem critério de cálculo associado a qualquer média, nacional, regional, estadual ou municipal. Ou seja, a denominação “nacional” refere-se, tão somente, ao alcance (compreende os entes governamentais de todo o território nacional), não a “valor médio nacional por aluno”.

64. Além desse aspecto, a Lei do Fundeb prevê (art. 10, §§ 1º e 2º) o estabelecimento de diferenciações de valores por aluno/ano entre os diversos segmentos da educação básica e, portanto, é considerado como “base” o segmento dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, de modo que os demais segmentos também terão seu per capita, porém, definido a partir desse segmento base. Assim, o valor mínimo nacional por aluno/ano é divulgado apenas em relação a esse segmento base, calculando-se o valor dos demais segmentos mediante utilização de fatores de diferenciação, que são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade, de que trata a Seção II da Lei nº 11.494, de 2007, e tem como utilidade a indicação de qual deve ser o diferencial (acréscimo ou decréscimo) de valor anual por aluno de determinado segmento educacional, em relação ao segmento base.

65. Portanto, verifica-se que a única vinculação do Fundeb com o extinto Fundef situa-se na garantia, no Fundo 2007-2020, pelo menos:

- I - do **valor mínimo nacional fixado para o Fundef em 2006** (art. 33 da Lei nº 11.494, de 2007);
- II - do valor por aluno, no âmbito de cada Estado, para os segmentos educacionais correspondentes, conforme art. 32 do mesmo diploma legal:
 - a) séries iniciais do ensino fundamental urbano;
 - b) séries iniciais do ensino fundamental rural;
 - c) séries finais do ensino fundamental urbano; e,
 - d) séries finais do ensino fundamental rural e Educação Especial.

66. Frise-se que a única vinculação entre FUNDEF e FUNDEB situa-se no comparativo de valores, não no comparativo de metodologias de cálculo, que obedecem a lógicas, mecanismos e critérios legais distintos.

67. É importante destacar que essa garantia de valor mínimo se restringe ao valor **efetivamente praticado** em 2006, em conformidade com o disposto no art. 32 da Lei nº 11.494 de 2007, que assim estabelece:

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao **efetivamente praticado em 2006**, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

II.f) Da definição do VMAA/FUNDEF em contraposição ao VAMA/FUNDEB

68. O Fundef, criado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, foi implementado a partir de 1º de janeiro de 1998 e teve sua vigência encerrada em 31 de dezembro de 2006, composto em cada Estado e no Distrito Federal, por 15% das seguintes fontes de recurso (art. 1º):

- a) da parcela do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios;
- b) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE;
- c) do Fundo de Participação dos Municípios - FPM;
- d) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal.

69. Além dos recursos próprios dos Estados e Municípios, havia no Fundef a previsão de aporte de recursos federais a título de complementação da União ao Fundo, sempre que o valor aluno/ano do Estado (que era a divisão entre a estimativa de receitas do estado no ano e as matrículas do ensino fundamental apuradas pelo Censo Escolar do ano anterior), estivesse abaixo do valor mínimo nacional estabelecido para aquele específico ano, conforme previa o art. 6º da Lei nº 9.424/96, nos seguintes termos:

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, §1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este art. serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este art., será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO)

70. A interpretação do disposto no art. 6º da Lei nº 9.424/96 gerou uma elevada demanda de ações judiciais, nas quais os Municípios alegaram que o valor mínimo nacional estabelecido para o Fundef estaria abaixo daquele estabelecido na Lei.

71. Com o fim da vigência do Fundef, no final do ano de 2006, houve a necessidade de permanência do sistema de distribuição dos recursos públicos, ampliando sua destinação e aumentando a participação dos recursos federais.

72. A fim de otimizar a distribuição da complementação da União e evitar interpretações equivocadas sobre a forma como se deveria dividir o recurso federal, a Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o Fundeb, trouxe nova regra para a definição do valor mínimo nacional por aluno/ano e, conseqüentemente, do cálculo da distribuição da complementação da União:

Art. 4 o A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei nº , não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1 o O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2 o O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7 o desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

73. Assim, verifica-se que, enquanto na vigência do Fundef, o valor mínimo nacional por aluno/ano era fixado por Decreto Presidencial e a complementação da União era, conseqüentemente, resultante desse valor mínimo fixado. De forma inversa, a complementação da União passou a ser fixada pela própria EC nº 53 de 2007 e pela Lei nº 11.494 de 2007 e o valor mínimo nacional por aluno/ano tornou-se resultante da inter-relação das seguintes variáveis conhecidas:

- a) Complementação da União, prevista no art. 60, VII, ADCT, e art. 31, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei nº 11.494, de 2007;
- b) Nº de alunos matriculados na educação básica, observado o disposto nos arts. 8º, 9º e 31, § 2º, da Lei nº 11.494, de 2007;
- c) Fatores de ponderação estabelecidos para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino, na forma do disposto no art. 10, e parágrafos, da Lei nº 11.494, de 2007;
- d) Receita proveniente da contribuição de Estados, DF e Municípios, na forma do disposto nos arts. 3º e 31, § 1º, da

74. Além desse aspecto, o valor mínimo nacional por aluno/ano no Fundeb é fixado para o segmento correspondente aos “anos iniciais do Ensino Fundamental Urbano”, conforme disposto no art. 10, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007. Para os demais segmentos, o cálculo é realizado pela aplicação dos fatores de ponderação fixados, sobre o valor encontrado para o segmento dos “anos iniciais do Ensino Fundamental Urbano”. De qualquer modo, o valor mínimo de qualquer segmento não impõe alterações nas variáveis que serviram de base ao seu cálculo. Com isso, qualquer modificação no valor mínimo de um determinado segmento da educação básica, implica em alteração nos valores mínimos dos demais segmentos, mantendo-se constantes as variáveis dadas, inclusive a complementação da União.

II.g) Da inexistência de diferenças de valores a partir de 2008

75. É de suma importância registrar que, apesar do valor do VAMA/FUNDEB de 2007 ter sido fixado em quantia inferior ao VMAA/FUNDEF de 2006, **a partir do ano de 2008 o valor do VAMA/FUNDEB passou a ser superior ao valor do VMAA/FUNDEF do ano de 2006 corrigido pelo INPC.**

76. O art. 32, §2º da Lei nº 11.494/2007 assim disciplinava o assunto:

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 .

§ 1º O Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§2º **O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC,** apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

77. Sem prejuízo do exposto, conquanto razão não assista à tese sustentada pelos Municípios autores, apresentamos, por meio da tabela abaixo colacionada, os valores médios do FUNDEF atualizados pelo INPC, em comparação aos valores praticados no FUNDEB, para os mesmos segmentos do ensino fundamental.

78. Nesses termos, tem-se, até 2019, a seguinte situação (Quadro II):

Quadro II - Valor Médio Nacional por aluno/ano no âmbito do ensino fundamental

Valor Médio Nacional por Aluno/Ano no âmbito do ensino fundamental						
A	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado pelo INPC(1) e Valor do Fundeb Ajustado (2)	Séries iniciais do ensino fundamental urbano	Séries iniciais do ensino fundamental rural	Séries finais do ensino fundamental urbano	Séries finais do ensino fundamental rural	Educação Especial
2007	Valor Médio Nacional Fundef/2006	1.091,67	1.113,50	1.146,25	1.168,09	1.168,09
	Valor Fundeb Ajustado	941,68	988,77	1.035,85	1.082,94	1.130,02
2008	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.134,99	1.157,69	1.191,74	1.214,44	1.214,44
	Valor Fundeb Ajustado	1.172,85	1.231,49	1.290,14	1.348,78	1.407,42
2009	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.217,60	1.241,95	1.278,48	1.302,83	1.302,83
	Valor Fundeb Ajustado	1.227,17	1.288,52	1.349,88	1.411,24	1.472,60
2010	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.277,70	1.303,25	1.341,58	1.367,14	1.367,14
	Valor Fundeb Ajustado	1.529,97	1.759,47	1.682,96	1.835,96	1.835,96
2011	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.338,46	1.365,23	1.405,38	1.432,15	1.432,15
	Valor Fundeb Ajustado	1.846,56	2.123,54	2.031,21	2.215,87	2.215,87
20	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.429,43	1.458,01	1.500,90	1.529,49	1.529,49

1	Valor Fundeb Ajustado	2.020,79	2.323,91	2.222,87	2.424,95	2.424,95
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.499,53	1.529,52	1.574,51	1.604,50	1.604,50
1	Valor Fundeb Ajustado	2.287,87	2.631,06	2.516,66	2.745,45	2.745,45
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.604,08	1.636,16	1.684,28	1.716,36	1.716,36
1	Valor Fundeb Ajustado	2.476,37	2.847,83	2.724,01	2.971,64	2.971,64
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.701,24	1.735,27	1.786,31	1.820,33	1.820,33
1	Valor Fundeb Ajustado	2.627,08	3.021,14	2.889,78	3.152,49	3.152,49
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	1.859,69	1.896,88	1.952,68	1.989,87	1.989,87
1	Valor Fundeb Ajustado	2.925,52	3.364,34	3.218,07	3.510,62	3.510,62
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	2.036,23	2.076,96	2.138,04	2.178,77	2.178,77
1	Valor Fundeb Ajustado	3.045,99	3.502,88	3.350,58	3.655,18	3.655,18
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	2.088,29	2.130,06	2.192,71	2.234,47	2.234,47
1	Valor Fundeb Ajustado	3.238,76	3.724,57	3.562,64	3.886,51	3.886,51
2	Valor Médio Nacional Fundef/2006 atualizado	2.161,96	2.205,21	2.270,07	2.313,30	2.313,30
1	Valor Fundeb Ajustado	3.528,90	4.058,23	3.881,79	4.234,68	4.234,68

Fonte:

(1) 2007: considerado o valor médio nacional por aluno/ano do Fundef 2006 calculado conforme Nota Técnica MEC/SE nº 36/2017; 2008: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2006 e junho de 2007 (3,97%); 2009: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2007 e junho de 2008 (7,28%); 2010: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2008 e junho de 2009 (4,94%); 2011: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2009 e junho de 2010 (4,76%); 2012: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2010 e junho de 2011 (6,80%); 2013: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2011 e junho de 2012 (4,90%); 2014: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2012 e junho de 2013 (6,97%); 2015: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2013 e junho de 2014 (6,06%); 2016: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2014 e junho de 2015 (9,31%); 2017: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2015 e junho de 2016 (9,49%); 2018: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2016 e junho de 2017 (2,56%); 2019: valor médio nacional do Fundef 2006 corrigido pelo INPC acumulado entre julho de 2017 e junho de 2018 (3,53%).

(2) Portarias de ajustes anuais do Fundeb: 2007: Portaria MEC nº 1.462, de 01.12.2008; 2008: Portaria MEC nº 386, de 17.04.2009; 2009: Portaria MEC nº 496, de 16.04.2010; 2010: Portaria MEC nº 380, de 06.04.2011; 2011: Portaria MEC nº 437, de 20.04.2012; 2012: Portaria MEC nº 344, de 24.04.2013; 2013: Portaria MEC nº 364, de 28.04.2014; 2014: Portaria MEC nº 317, de 27.03.2015; 2015: Portaria MEC nº 426, de 11.05.2016; 2016: Portaria MEC nº 565, de 20.04.2017; 2017: Portaria MEC nº 385, de 26.04.2018; 2018: Portaria MEC nº 946, de 29.04.2019; 2019: Portaria MEC/MF nº 1, de 24 de abril de 2020.

79. **No Quadro acima pode ser observado, em relação aos valores de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, que o valor mínimo nacional por aluno/ano praticado no FUNDEB suplanta o valor médio nacional do FUNDEF/2006 corrigido pelo INPC, sem necessidade de cálculos específicos.**

80. Nesse particular **não há o que se falar em diferenças devidas aos Municípios Autores.**

81. Ademais, deve-se observar a prescrição quinquenal anterior ao ajuizamento da ação, o que implica reconhecer a inexistência de débito em relação ao ano de 2007 para a quase totalidade das ações propostas.

82. Esclarece-se, a propósito, que o Valor Mínimo Anual por Aluno com base na média nacional deve ser a estimativa da receita constante de cada uma das Propostas Orçamentárias para os exercícios de 1999 a 2006, e não a receita efetivamente realizada apurada posteriormente, de modo que o VMAA estimado para o Fundef 2006 corresponde a monta de R\$ 1.091,67 (mil, noventa e um reais e sessenta e sete centavos).

II.h) Das decisões judiciais sobre o tema

83. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, foram encontrados os seguintes precedentes mais recentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CARACTERIZADA. FUNDEB. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932). RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE RECONHECIMENTO DE PRESCRIÇÃO. SÚMULAS 7/STJ, 283/STF E 284/STF. CRITÉRIO DE FIXAÇÃO. MÉDIA NACIONAL. OBSERVÂNCIA DO RESP 1.101.015/BA, REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932). RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO.

1. Discute-se a necessidade de complementação dos valores do Fundeb referentes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, que foram repassados a menor pela União em virtude de equívoco na fixação do VMAA do Fundef.
2. Não há ofensa aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide, ainda que em sentido contrário à pretensão da recorrente. O aresto recorrido rejeitou expressamente a ocorrência de prescrição quanto às parcelas relativas ao quinquênio que precedeu a propositura da ação.
3. O pleito para que seja reconhecida a prescrição de fundo de direito deve ser rechaçado. O aresto vergastado decidiu em conformidade com a jurisprudência do STJ, segundo a qual: a) é de 5 (cinco) anos o prazo prescricional nas ações propostas contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, como definido pela Primeira Seção do STJ, ao julgar o REsp 1.251.993/PR, submetido ao rito do art. 543-C do CPC/1973; b) por cuidar a hipótese de relação de trato sucessivo, que se renova mês a mês, uma vez que a complementação devida pela União é mensal, não ocorre a prescrição do próprio fundo de direito, mas apenas das parcelas relativas ao quinquênio que precedeu à propositura da ação. Precedentes do STJ.
4. Relativamente ao pleito subsidiário para que se reconheça a prescrição de trato sucessivo, não se pode conhecer da irresignação ante os óbices das Súmulas 7/STJ, 283/STF e 284/STF.
5. O Tribunal de origem afastou a prescrição das parcelas relativas ao exercício financeiro de 2009 sob o argumento de que o Município autor, ora recorrido, fora beneficiado pela interrupção do prazo prescricional em razão do ajuizamento de ação coletiva em 17.4.2015 (Ação coletiva 0801310-63.2015.4.05.800), pela Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), com autorização expressa do ente municipal, para reaver diferenças de Fundeb relativas ao ano de 2009 e 2010. Nesse contexto, o acórdão recorrido concluiu que não ocorreu a prescrição de nenhuma das parcelas discutidas no presente processo.
6. Ocorre que, nas razões do presente Recurso Especial, a União não impugnou o fundamento do acórdão recorrido acerca da interrupção da prescrição em decorrência da ação coletiva promovida pela associação dos municípios.
7. Como tal fundamentação é apta, por si só, para manter o decisum combatido e não houve contraposição recursal sobre o ponto, não há como conhecer do Recurso nesse aspecto. Por isso, aplicam-se, na espécie, por analogia, as Súmulas 284 e 283 do STF, ante a deficiência na motivação e a ausência de impugnação de fundamento autônomo.
8. Ademais, tendo o aresto vergastado anotado que houve a interrupção da prescrição, a partir dos elementos probatórios consignados nos autos, é inviável rever o contexto fático-probatório dos autos para infirmar tal conclusão, ante o óbice da Súmula 7/STJ.
9. Deve ser rejeitada a tese de que "o valor a ser considerado para o cálculo do VMAA nacional refere-se à receita do Estado, prevista para o FUNDEB, ao qual pertence o município, dividido pelo número de matrículas", e não um montante mínimo nacional.
10. No cálculo a ser empregado para fixação do novo valor mínimo do Fundeb deve-se levar em consideração o Valor Mínimo por Aluno (VMAA) do Fundef de 2006, que, segundo o Superior Tribunal de Justiça, decorre da correta interpretação da Lei 9.424/1996. A norma estava sendo aplicada incorretamente pela Presidência da República ao fixar valores por Estado, e não um valor nacional, resultando em um montante inferior e, por consequência, em repasse menor da complementação devida pela União.
11. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.101.015/BA, processado nos termos do art. 543-C do CPC/1973, firmou a compreensão de que, para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef (atual Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), o Valor Mínimo Anual por Aluno - VMAA, de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei 9.424/1996, deve ser calculado levando-se em conta a média nacional.
12. O VMAA do Fundeb tem como piso o VMAA nacional do Fundef em 2006, sendo adequada a utilização do REsp 1.101.015/BA como fonte do direito aplicável ao caso, porquanto seu resultado pacificou a interpretação das normas para o cálculo do VMAA nacional do Fundef. Precedentes do STJ: AgInt no REsp 1.647.260/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 12.3.2021.13. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp n. 1.647.431/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/10/2023, DJe de 18/12/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB). VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). CRITÉRIO DE FIXAÇÃO. MÉDIA NACIONAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA RESP N. 1.101.015/BA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284/STF. AGRAVO DESPROVIDO.

1. "Para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o 'valor mínimo anual por aluno' (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional. Precedentes." (REsp Representativo da Controvérsia n. 1.101.015/BA, Primeira Seção, relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJe de 2/6/2010).
2. Nos moldes do entendimento também firmado na Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça (Recurso Especial n. 1.251.993/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 19/12/2012), os prazos prescricionais do Código Civil não são aplicados às demandas movidas contra a Fazenda Pública, prevalecendo o prazo quinquenal previsto no Decreto n. 20.910/1932.
3. **Por cuidar a hipótese de relação de trato sucessivo, que se renova mês a mês, uma vez que a complementação devida pela União é mensal, e, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei n. 9.424/1996, não ocorre a**

prescrição do próprio fundo de direito, mas, apenas das parcelas relativas ao quinquênio que precedeu à propositura da ação, lapso não transcorrido na hipótese dos autos.

4. Quanto às alegações de não comprovação do dano alegado, bem como a vinculação constitucional da verba, verifica-se que a União deixou de apontar os dispositivos legais porventura violados, mostrando-se deficiente o recurso nesses pontos. Incidência do óbice da Súmula n. 284/STF.

5. Agravo interno a que se nega provimento.(AgInt no REsp n. 1.874.598/SE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24/5/2022, DJe de 17/6/2022.)

PROCESSUAL CIVIL E FINANCEIRO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB). VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). CRITÉRIO DE FIXAÇÃO. MÉDIA NACIONAL. OBSERVÂNCIA DO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA RESP 1.101.015/BA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32). RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. JUROS DE MORA. REGIME DA LEI 11.960/2009. APLICAÇÃO IMEDIATA. ESPECIAL EFICÁCIA VINCULATIVA DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO RESP 1.495.144/RS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

2. O cálculo a ser empregado para fixação do novo valor mínimo do FUNDEB deve levar em consideração o Valor Mínimo por Aluno (VMAA) do FUNDEF de 2006 que, segundo esta Corte Superior, decorre da correta interpretação da Lei 9.424/96.

3. A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que a fixação do VMAA, para fins de complementação do valor do FUNDEF, atual FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, deverá ser observado o valor mínimo nacional, e não a média mínima obtida em determinado Estado ou Município.

(...)

(AgInt no REsp 1670271/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019)

84. No âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, tem-se os seguintes julgados:

PJe - APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO. VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO. VAMA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. FUNDEB. LEI 11.494/2007. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO. VMAA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. FUNDEF. LEI 9.424/1996. NÃO VINCULAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85 DO STJ. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. DIREITO À COMPLEMENTAÇÃO RECONHECIDO. CONSECUTÓRIOS.

1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional 53, de 2006, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização ao Magistério FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, foi disciplinado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

2. A União é parte legítima para figurar no polo passivo da lide, uma vez que suporta o ônus financeiro da complementação dos recursos.

3. É pacífico o entendimento jurisprudencial de que a matéria em discussão é de direito financeiro. Assim, aplica-se a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto 20.910/1932, conforme definido pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial Representativo da Controvérsia, REsp 1.251.993. Afastada a regência do art. 206 do Código Civil na espécie, pois o objeto da demanda não se alinha à tópica da reparação civil.

4. Incidência simultânea do disposto no enunciado da Súmula 85 do STJ e o princípio da actio nata a configurar o prazo prescricional na espécie, razão pela qual a prescrição atinge somente as parcelas relativas aos exercícios anteriores ao quinto ano que antecedeu o ajuizamento.

5. Os critérios para o cálculo do VAMA (valor anual mínimo por aluno) do atual FUNDEB não se vinculam aos do VMAA (valor mínimo anual por aluno) do extinto FUNDEF, exceto quanto, unicamente, à base de cálculo do VAMA (valor anual mínimo por aluno) do FUNDEB, o qual não pode ser inferior ao VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, definido em 2006.

6. Consoante entendimento do egrégio Superior Tribunal de Justiça, o VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF deve ser calculado levando em conta a média nacional. Por sua vez, o VAMA (valor anual mínimo por aluno) do FUNDEB deverá observar o valor mínimo nacional, cuja expressão numérica não pode ser inferior ao VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, nos termos do art. 33 da Lei 11.494/2007. (Precedentes).

(...)

(AC 1013741-80.2018.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL ANGELA MARIA CATAO ALVES, TRF1 - SÉTIMA TURMA, PJe 27/02/2020).

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO. VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO. VAMA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. FUNDEB. LEI 11.494/2007. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO. VMAA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. FUNDEF. LEI 9.424/1996. NÃO VINCULAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85 DO STJ. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. DIREITO À

COMPLEMENTAÇÃO RECONHECIDO. CONSECTÁRIOS.

1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional 53, de 2006, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização ao Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, foi disciplinado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

2. A União é parte legítima para figurar no polo passivo da lide, uma vez que suporta o ônus financeiro da complementação dos recursos.

(...)

5. Os critérios para o cálculo do VAMA (valor anual mínimo por aluno) do atual FUNDEB não se vinculam aos do VMAA (valor mínimo anual por aluno) do extinto FUNDEF, exceto quanto, unicamente, à base de cálculo do VAMA (valor anual mínimo por aluno) do FUNDEB, o qual não pode ser inferior ao VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, definido em 2006.

6. Consoante entendimento do egrégio Superior Tribunal de Justiça, o VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF deve ser calculado levando em conta a média nacional. Por sua vez, o VAMA (valor anual mínimo por aluno) do FUNDEB deverá observar o valor mínimo nacional, cuja expressão numérica não pode ser inferior ao VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, nos termos do art. 33 da Lei 11.494/2007. (Precedentes).

(...)

(AC 0007974-80.2015.4.01.3304, JUIZ FEDERAL RODRIGO RIGAMONTE FONSECA (CONV.), TRF1 - SÉTIMA TURMA, eDJF1 24/01/2020)

85. Apesar do entendimento jurisprudencial atualmente predominante reconhecer a necessidade de pagamento das diferenças existentes entre o VMAA/FUNDEF e o VAMA/FUNDEB, **é importante que seja enfatizado que, na prática, não há diferenças a pagar, conforme demonstrado no quadro disposto no item 78 acima.**

III. CONCLUSÃO

86. Diante de todo o exposto, após a aprovação da presente Informação Jurídica Referencial, esta deverá ser adotada como parâmetro nos processos que são solicitados subsídios à defesa da União em ações judiciais em que municípios buscam a condenação da União ao pagamento de diferenças do Valor Mínimo por Aluno (VAMA) a contar do ano de 2007, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 11.494/2007, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

87. Em consequência, recomenda-se:

a) Seja **revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00004/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, considerando que a presente Informação Jurídica Referencial o substituirá;

b) Seja **comunicada a Procuradoria-Geral da União e o Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União para ciência**, em atendimento ao art. 9º, III, b, c/c art. 12, todos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022;

88. Ressalta-se que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, alteração jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

89. Por fim, registra-se que a presente Informação Jurídica Referencial terá prazo de validade de **2 (dois) anos** a contar de 01/04/2024, encerrando-se em 01/04/2026, nos termos do art. 11 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

À consideração superior.

Brasília, 25 de março de 2024.

FLAVIO RIBEIRO SANTIAGO
Advogado da União
Coordenador-Geral para Assuntos Contenciosos Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732003670202156 e da chave de acesso 4df6529d



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO RIBEIRO SANTIAGO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1449706467 e chave de acesso 4df6529d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO CEP:70047-900 BRASÍLIA - DF (61)
2022-7480

DESPACHO n. 00909/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.003670/2021-56

INTERESSADA: CONSULTORIA JURIDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. REVOGAÇÃO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB E OUTROS.

1. Aprovo a **INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00003/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, que revoga o **PARECER REFERENCIAL n. 00004/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU**.
2. Ao Setor de Apoio Administrativo para os registros eletrônicos pertinentes.
3. Dê-se ciência, via SUPER SAPIENS, à **Procuradoria-Geral da União - PGU** e ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União - DEINF, para ciência**, em atendimento ao art. 9º, III, b, c/c art. 12, todos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

Brasília, 02 de abril de 2024.

RODOLFO DE CARVALHO CABRAL

Procurador Federal

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732003670202156 e da chave de acesso 4df6529d



Documento assinado eletronicamente por RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1454739925 e chave de acesso 4df6529d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-04-2024 14:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
