

**O que diz a lei?
A regulamentação
do **Novo Fundeb**
para mais
recursos
aos municípios –
Melhor e mais
justo**

Élida Graziane Pinto

Doutora em Direito pela UFMG

**Procuradora do Ministério Público
de Contas do Estado de São Paulo**

Professora da FGV-SP



**VI
SEMINÁRIO
DE PLANEJAMENTO
E GESTÃO EDUCACIONAL**

O Financiamento da Educação das redes públicas
do Estado de São Paulo



São Paulo-SP
24 de fevereiro

Regulamentação da EC 108/2020 ainda inconclusa

Remessa para regulamentação posterior foi uma opção equivocada da PEC 15/2015, porque amplia o risco de guerra fiscal de despesas



CONTAS À VISTA

Adiar e falsear para não pagar é risco recorrente para novo Fundeb

28 de julho de 2020, 8h01

Por Élide Graziane Pinto

Quem defende o financiamento constitucionalmente adequado dos direitos sociais não pode se dar ao luxo do otimismo ingênuo, porque sempre é preciso cautela quanto às entrelinhas e aos riscos subentendidos em regras fiscal e processualmente obtusas.

Ainda que seja necessário celebrarmos a recente aprovação da PEC 15/2015, também conhecida como PEC do Fundeb, pela Câmara dos Deputados, não deixa de ser preocupante que 12 dispositivos extremamente sensíveis do seu regime jurídico tenham sido remetidos para regulamentação posterior. Isso porque dependem de lei ordinária ou complementar os seguintes pilares do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação:

1) Critérios para distribuição de, no mínimo, 10% até, no máximo, 35% do ICMS a ser repartido pelos Estados com os seus respectivos municípios, conforme *"indicadores de melhoria de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos"*;



Élide Graziane Pinto
procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Regulamentação fatiada da EC 108/2020: guerra fiscal de despesas

Dispositivos extremamente sensíveis do seu regime jurídico foram remetidos para regulamentação posterior:

1) Critérios para distribuição de, no mínimo, 10% até, no máximo, 35% do ICMS a ser repartido pelos Estados com os seus respectivos municípios, conforme *"indicadores de melhoria de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos"* – art. 158, parágrafo único, II da CF;

2) Garantia de *"participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação"* de políticas sociais em seu respectivo processo de planejamento – art. 193, parágrafo único da CF;



Regulamentação fatiada da EC 108/2020: guerra fiscal de despesas

3) **Pactuação federativa de "condições adequadas de oferta" de ensino em aderência ao conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ), para fins de padrão mínimo de qualidade – art. 211, §7º da CF/1988;**

4) ***"Normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal" – art. 212, §9º da CF, em busca de resguardar "a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos (...), assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação"* – art. 212-A, X, alínea "d" da CF;**



Regulamentação da EC 108/2020 ainda inconclusa

5) **Fixação de "condicionalidades de melhoria de gestão" e "indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica" para fins de acréscimo premial na complementação federal ao Fundeb – art. 212-A, V, alínea "c" da CF;**

6) **Metodologia de cálculo do valor anual por aluno (VAAF) e do valor anual total por aluno (VAAT) – art. 212-A, VI e X da CF;**



Regulamentação fatiada da EC 108/2020: guerra fiscal de despesas

7) ***"Organização dos fundos (...) e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade"*** – art. 212-A, X, "a" da CF;

8) ***Estabelecimento do "conteúdo e (d)a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento"*** – art. 212-A, X, "e" da CF;



Regulamentação fatiada da EC 108/2020: guerra fiscal de despesas

9) Definição de *"piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública"* – art. 212-A, XII da CF;

10) *"Ponderações"* relativas ao *"nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação"* como critério adicional de repartição dos recursos dos fundos – art. 212-A, §2º; e

11) Critérios de destinação de parte dos recursos adicionais da complementação federal ao Fundeb para a educação infantil – art. 212-A, §3º da CF.





Adiar é uma forma de ajustar

Majoração dos recursos federais diferida em seis anos no ADCT

"Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do caput do art. 212-A da Constituição Federal será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do caput do mesmo artigo, a partir de 1º de janeiro de 2021, nos seguintes valores mínimos:

- I - 12% (doze por cento), no primeiro ano;**
- II - 15% (quinze por cento), no segundo ano;**
- III - 17% (dezessete por cento), no terceiro ano;**
- IV - 19% (dezenove por cento), no quarto ano;**
- V - 21% (vinte e um por cento), no quinto ano;**
- VI - 23% (vinte e três por cento), no sexto ano.**

Rediscussão do rateio federativo do Fundeb em seis anos no ADCT

"Art. 60-A. Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o inciso I do caput do art. 212-A da Constituição Federal serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 (dez) anos."



Adiar é uma forma de ajustar

Majoração dos recursos federais diferida em seis anos na Lei 14.113/2021 – 10,5%

“§ 1º A parcela da complementação de que trata o inciso II do caput do art. 5º desta Lei observará, no mínimo, os seguintes valores:

- I - 2 (dois) pontos percentuais, no primeiro ano;**
- II - 5 (cinco) pontos percentuais, no segundo ano;**
- III - 6,25 (seis inteiros e vinte e cinco centésimos) pontos percentuais, no terceiro ano;**
- IV - 7,5 (sete inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no quarto ano;**
- V - 9 (nove) pontos percentuais, no quinto ano;**
- VI - 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano.”**

Majoração dos recursos federais diferida em seis anos na Lei 14.113/2021 – 2,5%

“§ 2º A parcela da complementação de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei observará os seguintes valores:

- I - 0,75 (setenta e cinco centésimos) ponto percentual, no terceiro ano;**
- II - 1,5 (um inteiro e cinco décimos) ponto percentual, no quarto ano;**
- III - 2 (dois) pontos percentuais, no quinto ano;**
- IV - 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano.”**

Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020

- **Preocupação com a terceirização admitida pelo art. 7º, §3º, I da Lei 14.113/2020 (creche, pré-escola, educação do campo e especial) – o que são os “padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino”?**
- **50% da complementação federal do art. 212-A, V, “b” da CF (VAAT) deve ir para o ensino infantil (art. 212-A, §3º da CF e art. 28 da Lei 14.113/2021), ou seja, 5,25% podem ser “terceirizados”**

§ 3º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no [caput do art. 212-A da Constituição Federal](#):

I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

b) na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento;

c) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do § 4º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado;

d) na educação especial, oferecida, nos termos do [§ 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, nos termos da [Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015](#), com vistas, sempre que possível, à inclusão do estudante na rede regular de ensino e à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida;

§ 4º As instituições a que se refere o inciso I do § 3º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma de regulamento.

§ 5º Os recursos destinados às instituições de que trata o § 3º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

§ 6º As informações relativas aos convênios firmados nos termos do § 3º deste artigo, com a especificação do número de alunos considerados e valores repassados, incluídos os correspondentes a eventuais profissionais e a bens materiais cedidos, serão declaradas anualmente ao Ministério da Educação, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito do sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, na forma de regulamento.

§ 7º As condições de que tratam os incisos I, II, III, IV e V do § 4º deste artigo, para o cômputo das matrículas das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, deverão ser comprovadas pelas instituições convenientes e conferidas e validadas pelo Poder Executivo do respectivo ente subnacional, em momento anterior à formalização do instrumento de convênio e ao repasse dos recursos recebidos no âmbito do Fundeb para a cobertura das matrículas mantidas pelas referidas instituições. [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)



Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020

Complementação federal ao FUNDEB premierial - condicionalidades

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do [inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal](#) e do [art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020](#);

V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020

Complementação federal ao FUNDEB premial – metodologia de cálculo de indicadores

§ 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no caput deste artigo considerará obrigatoriamente:

I - o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

II - as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

III - as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio.

Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020

Complementação federal ao FUNDEB premieral – medida de equidade de aprendizagem

§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo: [\(Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

I – será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo; [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

II - considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para: [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível; [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

Subvinculação para a remuneração dos profissionais da educação à luz do art. 206, V da CF e da estratégia 18.1 do PNE: risco em relação à terceirização

- **Arts. 7º, §3º e 26 da Lei 14.113/2021 – quadro docente das conveniadas terá garantia do piso do magistério?**
- **Risco de passivo trabalhista, inclusive à luz do art. 51 da Lei 14.113/2021 (plano de carreira);**
- **Falta de razoabilidade em distorções remuneratórias com os recursos do Fundeb da rede própria e da rede conveniada**

**Subvinculação para despesas de capital:
o maior custo é a manutenção e
a falta do CAQ como referência qualitativa do
que efetivamente é necessário**

“Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.”

Lei 14.113/2021

Vedações:

descumprimento do PNE e a falta do CAQ impedem o gasto mínimo material em educação

“Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal;

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.”

Lei 14.113/2021

Falta do CAQ e padrão mínimo de qualidade

“Art. 49. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no [art. 212 da Constituição Federal](#), a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

§ 1º É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do [§ 7º do art. 211 da Constituição Federal](#).”

Lei 14.113/2021



**QUANTO
CUSTA UM
ALUNO?**

Erosão da base de cálculo do Fundeb

“Art. 52. Na hipótese prevista no [§ 8º do art. 212 da Constituição Federal](#), inclusive quanto a isenções tributárias, deverão ser avaliados os impactos nos Fundos e os meios para que não haja perdas ao financiamento da educação básica.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, deve-se buscar meios para que o montante dos recursos vinculados ao Fundeb nos entes federativos seja no mínimo igual à média aritmética dos 3 (três) últimos exercícios, na forma de regulamento.”

Lei 14.113/2021

Guedes diz que redução de IPI será de 25%; custo é calculado em R\$ 20 bi

Metade do impacto será sentido pela União e metade por estados e municípios



Fábio Pupo

BRASÍLIA O [ministro Paulo Guedes \(Economia\)](#) afirmou nesta terça-feira (22) que o governo prepara um corte de 25% no IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). De acordo com membros do governo ouvidos pela **Folha**, o impacto para os cofres públicos é calculado em R\$ 20 bilhões –sendo metade para a União e metade para estados e municípios.

22.fev.2022 às 11h05

EDIÇÃO IMPRESSA

Ouvir o texto A- A+