

NOTA DESCRITIVA DO PROJETO DE LEI Nº 4372, DE 2020

Regulamentação do Fundeb

Paulo de Sena Martins

Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

Dezembro de 2020

© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

Projeto de Lei nº 4.372, de 2020

Ementa: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências.

O PL nº 4.372/2020 propõe-se a **regulamentar a Emenda Constitucional nº 108/2020**, que, entre outras providências, institui o novo e permanente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A proposição tem como primeira signatária a Deputada Prof^a Dorinha Seabra Rezende, que relatou, na Câmara dos Deputados, a PEC nº 15/2015, que deu origem à Emenda nº 108. Foram aprovados os requerimentos de solicitação de co-autoria, por parte das Deputadas Tabata Amaral e Mariana Carvalho e dos Deputados Danilo Cabral, Idilvan Alencar, Raul Henry, Bacelar e Professor Israel.

A proposta mantém a mesma estrutura de organização da norma regulamentadora atual, procedendo às adaptações necessárias em decorrência da EC nº 108/20.

Cabe destacar disposições específicas do PL nº 4.372/2020.

O capítulo I, à semelhança da lei atual, trata da instituição do Fundo – com a diferença que remete ao corpo permanente da Constituição Federal (art. 212- A) e não mais às Disposições Transitórias. Deixa claro que a instituição do Fundeb não desobriga os entes de fazerem as despesas provenientes da receita de impostos e transferências, com a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212, CF.

Na seção I, referente às fontes de receitas, não houve alteração em relação à atual Lei nº 11.494/07, no que se refere à composição da cesta de impostos do Fundeb e aos percentuais a ela direcionados.

A seção II do capítulo II trata da complementação da União. Esse trecho contém as principais alterações, decorrentes das novas regras dessa complementação, que passa a ter três modalidades, dentro do denominado “modelo híbrido”:

1 - Complementação-VAAF: A primeira mantém as regras atuais para 10% dos recursos: destinação para os âmbitos que não atingirem, considerados os recursos da cesta Fundeb, o valor aluno ano Fundeb (VAAF). O objetivo foi evitar perdas para as redes – dos âmbitos estaduais mais vulneráveis – que, por catorze anos, receberam complementação e, a partir desses recursos, estruturaram suas redes e carreiras profissionais;

2 – Complementação-VAAT: a segunda modalidade enxerga o conjunto dos recursos vinculados à educação, captando desigualdades que não ficavam explicitadas quando se analisava apenas os recursos da cesta Fundeb. Os recursos dessa modalidade serão destinados não mais aos âmbitos estaduais, mas às redes, inclusive as de municípios que pertencem a estados que atualmente não recebem a complementação. Como são considerados todos os recursos vinculados à educação, denominou-se como critério o valor aluno ano total (VAAT);

3 - Complementação-VAAR: a terceira modalidade destina recursos para as redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (SINAEB). Trata-se de modalidade que contemplará, na forma da lei, as dimensões de atendimento (que inclui acesso e permanência), gestão e aprendizagem, indissociavelmente associada à redução das desigualdades.

São mantidas as regras de vedação de utilização de recursos da fonte do salário-educação e de apropriação pela União de, no máximo, trinta por cento de seus recursos vinculados, para utilização como fonte da complementação. Assim, busca-se, manter a utilização de outras fontes orçamentárias, como ocorre atualmente.

Os valores de referência, a depender da modalidade de complementação, passam a ser dois: I - valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN); II - valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN).

A seção I do capítulo III trata das definições do VAAF, VAAT e VAAR.

O art. 7º mantém o critério de distribuição por matrículas ponderadas, consideradas, agora, todas as modalidades de complementação. O § 1º desse artigo praticamente reproduz a lei atual, ao prever que são admitidas, para efeito da distribuição dos recursos do Fundeb, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas: I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; II - na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento; III - pelo prazo de 6 (seis) anos, das pré-escolas que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação da nova Lei do Fundeb; IV – na educação especial, oferecida pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade.

Em relação à educação especial dá-se status de lei para a norma contida no Decreto nº 6.253/2007, que prevê a dupla matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado-

Os requisitos contidos no art. 7º, § 2º reproduzem a lei atual, com a correção formal referente aos certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação, na forma do regulamento do Ministério da Educação (MEC). A lei atual faz referência ao conselho de assistência social – que não é mais o órgão responsável pela certificação, tendo os ministérios de cada área assumido essa função.

São mantidas as regras de aplicação dos recursos em despesas consideradas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e conforme os respectivos âmbitos de atuação prioritária, nos termos do art. 211 da Constituição Federal. No caso dos Estados, a atuação prioritária dá-se nas etapas do ensino fundamental e médio; no caso dos Municípios, educação infantil e ensino fundamental; e, no caso do DF, engloba as três etapas da educação básica, considerado o disposto no art.32, §1º, CF.

Para os fins da distribuição dos recursos, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado. A regra reproduz o contido no art. 8º, caput, da lei atual (matrículas presenciais).

O art. 10 do PL faz referência às novas ponderações: I - nível socioeconômico dos educandos; II - indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado; III - indicadores de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

O art. 14 prevê a atualização da lei até 2022, de sorte que, diante de suas complexidades, as novas ponderações tenham prazo para que se desenvolva consenso técnico para sua definição operacional.

A Seção IV refere-se à distribuição da complementação da União. As regras para o VAAF são reproduzidas em seu formato atual: o valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e ponderações. A complementação-VAAT será distribuída tendo como parâmetro o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), definido nacionalmente, na forma do Anexo da Lei e alcançará as redes de ensino.

O cálculo do valor anual total por aluno (VAAT) das redes de ensino deverá considerar, além do resultado da distribuição decorrente da complementação VAAF, as seguintes receitas e disponibilidades (art. 13):

— receitas de Estados, Distrito Federal e Municípios vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, nos termos do art. 212, caput, da Constituição Federal, não integrantes dos Fundos referidos no art. 3º;

— cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 da Constituição Federal;

— parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, nos termos da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013;

— transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Somente são habilitados a receber a complementação-VAAT os entes que disponibilizarem as informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos do art. 163-A da Constituição Federal.

O art. 15 prevê as regras da complementação VAAF e VAAT, que considerará:

I – complementação-VAAF: receitas dos Fundos, nos termos do art. 3º, estimadas para o exercício financeiro de referência;

II – complementação-VAAT: receitas dos Fundos, nos termos do art. 3º, complementação da União, nos termos do art. 5º, inciso I, e demais receitas e disponibilidades vinculadas à educação, nos termos do art. 13, § 3º, realizadas dois exercícios financeiros anteriores ao de referência;

III – complementação-VAAR: evolução de indicadores, nos termos do art. 14.

A complementação VAAF continua baseada em estimativas e ajuste. Já a complementação VAAT depende de dados consolidados, o que somente é possível se considerado o penúltimo exercício.

Uma alteração proposta em relação ao ajuste anual da complementação -VAAF, que pode ser maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, será ajustada a partir do 1º (primeiro) quadrimestre, em três parcelas mensais, do exercício imediatamente subsequente. Hoje o ajuste é feito em uma parcela, o que causa impacto negativo sobre as finanças dos entes subnacionais que precisam devolver recursos.

A seção V trata da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. O PL mantém essa instância federativa e, praticamente, reproduz sua composição e atribuições. Uma vez que essa Comissão opina acerca das atuais ponderações do Fundeb, a previsão é de que assim também se dê em relação às novas ponderações.

São mantidas como operadoras financeiras o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, com a opção por uma dessas operadoras.

Inicialmente, na atual Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/07), o BB era o único operador, sendo a Caixa incluída num segundo momento.

É previsto que, excluídos os recursos de que trata o art. 5º, inciso III (VAAR), proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Essa alteração decorre de inovação da EC 108 – que ampliou o universo de beneficiários da subvinculação para os profissionais da educação básica em efetivo exercício – sendo aqueles definidos nos termos do art. 61 da LDB.

São mantidos os conselhos de acompanhamento e controle social (CACS) com as mesmas competências e composição (salvo ajuste decorrente da mudança de estrutura do Poder Executivo – atualmente inexistem os Ministérios da Fazenda e do Planejamento – sendo inserido indicação pelo Ministério da Economia).

O art.38 prevê o gradualismo em relação às modalidades de complementação da União, até que o conjunto atinja 23%. É uma regra decorrente daquilo que estabelece a EC 108. Até a atualização prevista pelo PL para ocorrer até 2022, com vistas à definição das novas ponderações, condicionalidades e indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades referentes ao VAAR, é proposto que sejam mantidas as atuais ponderações referentes às etapas, modalidades e jornada.

A definição das condicionalidades e dos indicadores referentes à complementação VAAR, que será distribuída a partir de 2023, conforme definido pela EC 108, levará em consideração, de acordo com o PL, os indicadores previstos no art. 11, § 1º, incisos I e II da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE), além, entre outras, das seguintes dimensões: I - a disponibilidade de recursos vinculados à educação dos entes federados; II - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei; III – a realização de busca ativa e a adoção de políticas de combate à evasão; IV – o exercício da ação redistributiva entre as escolas.

O art. 46 do PL prevê: “Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a compensação emergencial dos efeitos da pandemia Covid19.” Este dispositivo considera a difícil situação em decorrência da pandemia e inspira-se no precedente contido na atual Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/07) que prevê: “Art. 47. Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.”

Em suma, a proposição mantém a estrutura da lei atual, visto que vários dos temas são os mesmos, ao mesmo tempo em que faz ajustes e aperfeiçoamentos da norma. Como aponta a justificção: alguns efeitos da Emenda constitucional são imediatos: a) aumento da complementação da União, com a introdução do critério do VAAT, acréscimo de 2 pontos percentuais no primeiro ano, para as redes de maior vulnerabilidade, dos quais 50% destinados, de forma global, à educação infantil; b) vigência das regras de informação de dados, fidedignidade e controle; c) vigência da obrigação de ação redistributiva entre as escolas; d) vigência do princípio do planejamento – o que fortalece a gestão e o controle; e) início da contagem do prazo para que os estados repensem suas leis da cota municipal do ICMS, em benefício da melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. No primeiro ano, foi proposto que sejam mantidas as ponderações atuais quanto às etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino, enquanto se discute sua simplificação e a metodologia de cálculo, inclusive das novas ponderações, para a atualização da lei em 2022.

A emenda prevê que a lei disporá sobre o prazo para essas novas ponderações – referentes ao nível socioeconômico, aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado. Em decorrência disso, o PL propõe fator neutro para esses indicadores nos dois primeiros anos de vigência da lei.