

Novo Fundeb

Perguntas e respostas



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Novo Fundeb

Perguntas e respostas



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Exercício de 2022

Conselheiros

Dimas Ramalho (Presidente)
Sidney Estanislau Beraldo (Vice-Presidente)
Renato Martins Costa (Corregedor)
Antonio Roque Citadini
Edgard Camargo Rodrigues
Robson Marinho
Cristiana de Castro Moraes
Secretário-Diretor Geral
Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Élida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres
Rafael Antonio Baldo
Rafael Neubern Demarchi Costa
Renata Constante Cestari

Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe
Denis Dela Vedova Gomes
Carim José Feres
Luís Cláudio Manfio
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

Auditores

Samy Wurman – Coordenador
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Márcio Martins de Camargo
Sílvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
(Secretário-Diretor Geral)

Coordenação

Paulo Massaru Uesugi Sugiura
(Diretor Técnico de Departamento – DSF-I)
Alexandre Teixeira Carsola
(Diretor Técnico de Departamento - DSF-II)

Elaboração

Alexandre Dutra Lopes Carvalho
Vanderlei Marçola

Atualização

Alexandre Dutra Lopes de Carvalho
Audria Lucine Martins de Souza
Vanderlei Marçola

Colaboração

Antônio José Viveiros
José Márcio Ferreira
Escola Paulista de Contas Públicas
“Presidente Washington Luís” – EPCP
Coordenadoria de Comunicação Social – CCS

Apresentação

“O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo.”

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2022, completamos 26 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo o Estado para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição. Também viajamos ao interior para uma série de cinco seminários, no segundo semestre, sobre a Nova Lei de Licitações, para cumprir nosso dever legal de capacitar na área de contratações públicas.

Sob essa perspectiva, decidimos atualizar este e outros manuais editados pelo TCESP à luz das alterações legislativas, da jurisprudência atualizada e das recentes instruções do Tribunal. Espero que gestores e ordenadores de despesas tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, que só assim cumprirá sua finalidade.

São Paulo, janeiro de 2023.

Dimas Ramalho
Presidente

Sumário

Preliminar.....	6
O que é o novo Fundeb?.....	6
Qual o regulamento do Fundo?.....	6
O Fundeb é Federal, Estadual ou Municipal?.....	6
Quais os recursos que compõem o novo Fundeb?.....	7
Há alguma referência sobre qualidade da Educação?.....	7
Quem distribui e como são distribuídos os recursos do Fundeb?.....	8
Quem administra o dinheiro e é responsável pela movimentação ou execução dos recursos do Fundeb?.....	9
Pode haver repasse de recursos financeiros do Estado para o Município, em decorrência da municipalização ou vice-versa?.....	9
Os recursos do Fundeb podem ser temporariamente direcionados para aplicações financeiras?.....	10
O Fundeb está relacionado aos “25%” da CRFB?.....	10
O que caracteriza e qual a atribuição principal do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb?.....	11
Onde obter informações sobre os valores repassados à conta do Fundeb?..	12
Ainda existe a possibilidade de diferimento do novo Fundeb?.....	13
Como será a repartição do novo Fundeb e o Complemento da União?.....	13
A Educação Infantil foi beneficiada no novo Fundeb?.....	15
Onde obter informações sobre previsão, recursos distribuídos do Fundeb e valores aluno/aula?.....	15
Como devem ser utilizados os recursos do Fundeb?.....	16
O que são ações de manutenção e desenvolvimento do ensino?.....	16
Quais são as ações não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino?.....	19
Os recursos podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?..	19
Os 70% do Fundeb e os profissionais beneficiados: do magistério ou da Educação?.....	19
Como pode ser usado o restante dos recursos do Fundeb (de até 30%)?..	22
O que caracteriza efetivo exercício?.....	23
A obrigação de se aplicar o mínimo de 70% do Fundeb não é impossibilitada pela LRF?.....	23
Quem realiza o Censo Escolar?.....	24
Quais são as diferenças e ponderações do valor aluno/ano?.....	24
Como é realizada a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb?..	25
Quais são as sanções aplicáveis aos responsáveis pelas irregularidades praticadas?.....	26
O que é SIOPE?.....	26
O que são recursos de precatórios do Fundef/Fundeb?.....	28
Agora como ficam os mínimos da Educação?.....	28
Destques importantes.....	29

Preliminar

A jurisprudência do TCESP tem sido rígida e criteriosa no sentido de observar os percentuais previstos na Constituição Federal referentes à aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE). É tão pacífico esse entendimento que um dos principais itens de rejeição das contas municipais tem sido a falta de observância por parte dos Municípios dos percentuais mínimos que devem ser aplicados no ensino.

O que é o novo Fundeb?

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, criou o novo Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), **agora permanente** (art. 212-A, I, da CF/88), que objetiva estabelecer comandos de exclusivo interesse da Educação brasileira. Tal disposição está vigente desde o dia 1º de janeiro de 2021 e caracteriza-se pela ampliação do investimento e pela maior eficiência na alocação de recursos.

Qual o regulamento do Fundo?

O diploma legal do novo Fundeb é a Lei nº 14.113, de 2020, com alterações trazidas pelas Leis nºs 14.276, de 2021 e 14.325, de 2022, que disciplina a forma de apurar o complemento federal para Estados e Municípios, além de estabelecer critérios de ponderação entre as várias etapas e modalidades da educação básica, a transparência, bem como a fiscalização exercida pelos conselhos de acompanhamento e controle social, de acordo com o que preceitua o art. 212-A, X, da CF/88, tendo sido regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.656, de 22 de março de 2021.

O Fundeb é Federal, Estadual ou Municipal?

O Fundeb¹ não é considerado Federal, Estadual nem Municipal, visto que: **a)** trata-se de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); **b)** a arrecadação e distribuição dos recursos que o formam são realizadas pela União e pelos Estados, com a participação da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil como agente financeiro do Fundo; e, por fim, **c)** os créditos dos seus recursos são realizados automaticamente em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no número de alunos. Esses aspectos do Fundeb revestem-no de peculiaridades que transcendem sua simples caracterização

¹ Embora não se constitua um fundo federal e não tenha personalidade jurídica, a União exige que o Fundeb disponha de CNPJ próprio e seja movimentado de forma eletrônica.

como Federal, Estadual ou Municipal. Assim, dependendo da ótica que se observa, o Fundo tem seu vínculo com a esfera federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos complementarmente), com a estadual (os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) e com a municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).

Quais os recursos que compõem o novo Fundeb?

O novo e permanente Fundo da Educação Básica, o Fundeb, continua formado por 20% (vinte por cento) do seguinte elenco de impostos ou fundo de impostos:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sem os adicionais de julho e dezembro (1%);
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD);
- Quota-parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR);
- Receita da Dívida Ativa alusiva aos sobreditos impostos ou fundo de impostos.

Todavia, os recursos da Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), não mais ingressam naquela base de financiamento. Tais dinheiros referem-se à compensação federal, a Estados e Municípios, pela extinção de impostos sobre mercadorias exportadas.

De se ressaltar que a EC 108, de 2020, trouxe previsão de que em eventual extinção ou substituição de impostos, os percentuais serão redefinidos de modo que os recursos vinculados e subvinculados permaneçam equivalentes aos anteriormente praticados (art. 212, § 8º).

Os impostos próprios do Município continuam todos afastados do Fundo (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), mas a quarta parte deles (25%) será necessariamente dependida nas etapas de aprendizado atribuídas ao governo local: a Educação Infantil e o Ensino Fundamental (art. 211, § 2º da CF/88).

Vale destacar que os Estados devem, até agosto de 2022, editar lei dispondo que 10% da quota municipal do ICMS deverá ser distribuída conforme a qualidade verificada na Educação de cada Município.

Eis aí forte atrativo para o aprimoramento do ensino local, visto que o ICMS é item fundamental na receita de muitas localidades (art. 158, parágrafo único, II, da CF/88).

Há alguma referência sobre qualidade da Educação?

Sim. O art. 49 da Lei nº 14.113, de 2020, prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Ademais, a qualidade da Educação municipal se referenciará no indicador Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser definido em lei complementar, após acordo entre os entes federados.

Quem distribui e como são distribuídos os recursos do Fundeb?

Como a arrecadação dos recursos que compõem o Fundo é efetuada pela União e pelos governos estaduais, a disponibilização dos recursos gerados é realizada periodicamente pelo Tesouro Nacional e pelos Órgãos Fazendários dos governos estaduais, à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil, que procede à distribuição dos recursos em favor dos Estados e Municípios beneficiários.

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal, na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil (art. 20 da Lei nº 14.113, de 2020).

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública presencial, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, nos termos previstos nos §§ 2º e 3º, art. 211 da CF/88 e as matrículas das instituições previstas no artigo 7º, § 3º, I e II da Lei 14.113, de 2020².

O valor a ser repassado resulta do montante arrecadado, ou seja, as variações nos valores dos repasses decorrem das variações nos valores que são arrecadados. Como a arrecadação das receitas que compõem o Fundo, por sua vez, varia em função do comportamento da própria atividade econômica, tem-se que oscilações de valores são comuns e, normalmente, não são significativas. De qualquer modo, o valor arrecadado a ser distribuído às contas específicas do Estado e seus Municípios, em uma determinada Unidade Estadual, é multiplicado por um coeficiente de distribuição de

² Admitir-se-á em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas na educação infantil oferecida em creches até 3 (três) anos; nas pré-escolas, até a universalização desta etapa, para crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos; na educação especial e na educação do campo, observadas as condições previstas no artigo 7º, § 3º, inciso I, letras “a” a “d” e inciso II, da Lei nº 14.113, de 2020.

recursos, obtido pela aplicação das ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipo de estabelecimento e calculado para vigorar em cada ano, em cada Estado e em cada Município, obtendo-se, com esse cálculo, o valor devido a cada governo, proveniente daquele montante de recursos a ser distribuído. Esse procedimento é repetido a cada vez que se tem um valor a ser distribuído.

Quem administra o dinheiro e é responsável pela movimentação ou execução dos recursos do Fundeb?

A movimentação dos recursos creditados na conta do Fundeb é do órgão responsável pela educação (artigo 21, § 7º da Lei 14.113 de 2020), e deve ser realizada, exclusivamente, de forma eletrônica, por meio de sistema específico disponibilizado pelas instituições financeiras, que identifique a finalidade dos gastos de acordo com especificações estabelecidas pelo Ministério da Educação, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados, ficando expressamente vedada a movimentação financeira dos recursos por quaisquer outros meios, conforme disposto no art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, de 15 de janeiro de 2018.

Registre-se, entretanto, que o § 9º, do art. 21 da Lei 14.113, de 2020 (acrescido pela Lei nº 14.276, de 27/12/2021, vetado pelo Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional e publicado no DOU de 25/03/2022) excetuou da conta única, a transferência do pagamento de salários, de vencimentos e de benefícios de qualquer natureza aos profissionais da educação em efetivo exercício, quando os governos estaduais, distrital ou municipais tenham contratos para gestão da folha de pagamento com instituições financeiras, devendo estas, entretanto, manter conta específica e estar disponível ao público extratos bancários, incluídas movimentação, responsável legal, data de abertura, agência e número da conta bancária.

Os gestores municipais e educacionais devem se atentar, também, ao regramento trazido pelo § 1º, art. 2º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, de 15 de janeiro de 2018, no sentido da obrigatoriedade das contas específicas do Fundeb serem abertas no CNPJ do órgão responsável pela Educação.

Neste contexto, há decisões do Tribunal de Contas da União, dentre as quais destacamos o Acórdão nº 794/2021 – Plenário, que determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que orientasse gestores do Fundeb de que *“as contas correntes únicas e específicas vinculadas ao Fundeb devem ser de titularidade do órgão responsável pela educação, nos termos do artigo 69, caput, e § 5º da Lei 9.394/1996 c/c art. 21, § 7º da Lei 14.113/2020”*.

Pode haver repasse de recursos financeiros do Estado para o Município, em decorrência da municipalização ou vice-versa?

Sim. O art. 22 da Lei nº 14.113, de 2020, prevê que: *Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, de recursos humanos, de materiais e de encargos financeiros, bem como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.*

Assim, Prefeituras e governos estaduais têm liberdade e autonomia para celebrar convênios com essa finalidade, com base nos parâmetros que forem negociados e definidos entre os dois governos, respeitada a legislação que disciplina a celebração de convênios.

Os recursos do Fundeb podem ser temporariamente direcionados para aplicações financeiras?

Sim. Os recursos, enquanto não utilizados em favor da Educação, podem ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto – lastreadas em títulos da dívida pública – na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra, devendo as receitas financeiras decorrentes dessas aplicações serem direcionadas à educação básica pública, da mesma forma que o valor da transferência originalmente creditada na conta, em observância das condições estabelecidas no art. 24 da Lei nº 14.113, de 2020.

O Fundeb está relacionado aos “25%” da CRFB?

Sim. Em função do número de alunos atendidos pela rede própria de Estados e Municípios, o Fundeb integra, em maior ou menor grau, o agregado dos 25% de impostos que, todo ano, financia a educação básica (art. 212 da CF/88). Tanto é assim que o agora introduzido **art. 212-A evidencia esse entrelaçamento:**

Art. 212-A. – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:
I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, 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.

No Município, os “25%” são bancados pelo Fundeb retido (20% do ICMS, FPM, IPVA etc.), além da quarta parte dos impostos diretamente arrecadados pela Prefeitura (IPTU, ISS, ITBI, IRPF) e, também, por 25% do FPM suplementar recebido em julho e dezembro e, claro, dos residuais 5% de transferências fora do Fundo da Educação Básica (ICMS, FPM, IPVA etc.).

Nos Municípios que ao Fundo **contribuem mais do que dele recebem**, há perda financeira e, neste caso, a despesa Fundeb **está toda dentro do gasto obrigatório de 25%**; daí que, apurada a falta de gasto total do Fundo (100%), conforme sua legislação, resta claro que a Administração terá deduzido o valor na aplicação dos “25%”.

De outro lado, os Municípios que do Fundeb **arrecadam mais do que a ele contribuem** têm vantagem financeira e, nessa hipótese, a Administração recebe todos os impostos retidos por aquele fundo (20%), além de um ganho monetário, o chamado “plus”. Nesse contexto, pode-se não utilizar, no ano, 100% do Fundeb, e, ainda assim, atender fielmente ao mínimo constitucional de 25%, lembrando, contudo, da obrigatoriedade de aplicação (Fundeb) no exercício em que lhes forem creditados, facultada apenas a utilização de até 10% no primeiro quadrimestre do ano seguinte (art. 25 da Lei nº 14.113, de 2020).

O que caracteriza e qual a atribuição principal do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb?

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 33 da Lei nº 14.113, de 2020, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos etc., de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim condições para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções (art. 33, § 4º da Lei 14.113, de 2020).

O Conselho do Fundeb deve ser criado por ato legal, pelo chefe do Poder Executivo municipal. A indicação dos membros é realizada em eleição pelos segmentos sociais e a sua composição é estabelecida de acordo com art. 34, inciso IV, da Lei nº 14.113, de 2020. Os membros do Conselho deverão ser

indicados pelos segmentos que representam, observando-se os impedimentos contidos no § 5º do citado artigo.

O mandato será de quatro anos, vedada a recondução, e terá início em 1º de janeiro do terceiro ano da gestão do respectivo titular do Poder Executivo. Os Conselhos Municipais terão seu primeiro mandato extinto em 31/12/2022.

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do Fundeb soma-se ao das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do Fundeb não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social. Não deve, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete à apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle a ser exercido pelo Conselho do Fundeb é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Mais informações sobre o Conselho do Fundeb podem ser obtidas no endereço eletrônico do CACS-Fundeb na FNDE: https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/cacs-Fundeb.

Onde obter informações sobre os valores repassados à conta do Fundeb?

Os repasses realizados à conta do Fundeb estão disponíveis para consulta:

- por Unidade Federada (Estado ou Município), no endereço eletrônico: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar> ;
- na Secretaria do Tesouro Nacional (valores por origem dos recursos, mês, esfera de governo estadual e municipal), no endereço eletrônico: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1> ;
- no Banco do Brasil (valores por origem de recursos e data de crédito dos repasses, permite consultas por intervalos de 02 meses), no endereço eletrônico: <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario.802.4647.4652.0.1.bbx> .

Ainda, nas agências do Banco do Brasil podem ser obtidos extratos da conta do Fundo (disponível para os conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo – CACS-Fundeb, aos representantes do Legislativo – Vereadores e Deputados, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas).

É importante destacar que, como conta pública, as contas do Fundeb estão sujeitas ao princípio da publicidade que rege a Administração Pública (consagrado no art. 37 da CF), motivo pelo qual a Lei nº 14.113, de 2020, nos §§ 6º e 8º do art. 21, dispõe sobre a disponibilidade ao público, de forma permanente, em sítio da internet, de dados da conta do Fundeb³.

Ainda existe a possibilidade de diferimento do novo Fundeb?

O novo Fundeb deve, a princípio, ser utilizado no próprio ano de arrecadação, mas até 10% (dez por cento) poderão ser gastos no 1º quadrimestre do ano subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Assim, a legislação atual ampliou, de 5% para 10%, a possibilidade de uso diferido do fundo, além de conceder mais um mês para que isso ocorra (de março para abril).

Como será a repartição do novo Fundeb e o Complemento da União?

Entre Estados e seus Municípios, a distribuição do Fundeb persiste, claro, baseada no número de alunos de cada rede própria presencial da educação básica, obedecidas as ponderações entre diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Vital é a ponderação, pois uma criança em tempo integral numa creche custa mais que se lá permanecesse por período parcial; um aluno do Ensino Médio demanda mais dinheiro público que o matriculado no Ensino Fundamental.

Na quota do Estado, só se incluem estudantes dos Ensinos Fundamental e Médio, e nunca as vagas oferecidas à Educação Infantil. Na quota do Município, apenas se computam alunos do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, e não as matrículas ofertadas ao Ensino Médio.

Nos termos da EC nº 108, de 2020, os Estados, como um todo (com seus Municípios), que não alcançam o mínimo nacional por aluno (VAAF – Valor Anual por Aluno), prosseguem obtendo reforço financeiro da União,

Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.
[...]

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, em sítio na internet disponível ao público e em formato aberto e legível por máquina, os extratos bancários referentes à conta do Fundo, incluídas informações atualizadas sobre:

- I – movimentação;
- II – responsável legal;
- III – data de abertura;
- IV – agência e número da conta bancária.

[...]

§ 8º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, serão disponibilizados pelos Poderes Executivos de todas as esferas federativas, nos sítios na internet, dados acerca do recebimento e das aplicações dos recursos do Fundeb.

equivalente a 10% do Fundeb retido em todos os Estados da Federação. Aqui nada muda frente à sistemática anterior, para a qual o valor de referência mínimo para 2022 é de R\$ 5.129,80 por aluno/ano⁴ e o estimado para 2023 de R\$ 5.208,46, conforme Portaria Interministerial Nº 07 de 29 de dezembro de 2022 dos Ministérios da Educação e da Economia.

A novidade é que os Municípios pobres de Estados ricos podem também receber, diretamente, o complemento federal; isso, toda vez que outro indicador da EC nº 108, de 2020, o VAAT (Valor Anual Total por Aluno) apresentar-se inferior ao mínimo nacional. É assim porque, diferente do tradicional VAAF, o VAAT também incorpora outras receitas educacionais: os 25% dos impostos municipais próprios, a eventual quota municipal no complemento da União, o Salário-Educação e os 5% de transferências fora do Fundeb (art. 212-A, § 1º, da CF/88).

Nesse rumo e talvez por ser beneficiado pelo atual complemento da União, o Município de Salvador, por exemplo, na Bahia, pode registrar valor/aluno (VAAT) superior ao de Anta Gorda, comuna do Rio Grande do Sul – que, atualmente, não recebe o complemento federal – e, desde que Anta Gorda se situe abaixo do mínimo nacional per capita, fará jus à inovadora suplementação monetária da União. O VAAT-Min estabelecido (Fundeb estimado) pela Portaria Interministerial Nº 06 de 28 de dezembro de 2022 foi de R\$ 5.664,21 e o estimado para 2023 de R\$8.180,24, conforme Portaria Interministerial Nº 07 de 29 de dezembro de 2022 dos Ministérios da Educação e da Economia.

Enfim, a EC nº 108, de 2020, objetiva que o novo Fundeb promova a igualdade nacional do gasto por aluno da educação básica — não só entre os Estados como um todo, mas também entre os Municípios brasileiros. Uma das maiores modificações é o aumento previsto na complementação da União, um reforço importante para aprimorar a educação básica pública brasileira.

A complementação da União, neste novo Fundeb, vai aumentar gradativamente até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o fundo em 2026. Passará de 10%, do modelo atual vigente até o fim de 2020, para 12% em 2021; em seguida, para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026.

Nos moldes da EC nº 108, de 2020, aqueles 23% serão assim divididos:

- 10% no âmbito de cada Estado, quando o Fundeb retido estiver abaixo do mínimo nacional por aluno, ou seja, abaixo do VAAF (valor anual por aluno); eis a continuidade da sistemática atual;
- 10,5% no âmbito de cada Estado e Município, quando o Fundeb retido e as outras receitas do ensino somarem valor abaixo do mínimo nacional por aluno, ou seja, abaixo do VAAT (valor anual total por aluno);
- 2,5% para as redes públicas, estaduais ou municipais, que apresentarem melhores indicadores educacionais (complementação-VAAR).

4 Portaria Interministerial MEC/ME nº 06 de 28 de dezembro de 2022, que alterou a Portaria nº 02 de 29 de abril de 2022.

Proporção de 50% dos recursos globais da complementação-VAAT será aplicada na Educação Infantil, sendo que ao menos 15% deles financiarão despesas de capital na rede pública de ensino beneficiada – quer a construção e reforma de prédios escolares, quer a aquisição de equipamentos pedagógicos (Censo Escolar 2018: 12% das escolas da rede pública não têm banheiro no prédio; 33% não têm internet; 31% não têm abastecimento de água potável; 58% não têm coleta e tratamento de esgoto; 68% não têm bibliotecas; e 67% não possuem quadra de esportes).

E, tal qual antes dito, a lei regulamentadora do novo Fundeb disciplinará o modo de calcular o VAAF (valor anual por aluno) e o VAAT (valor anual total por aluno). No que diz respeito à hoje fundamental transparência dos registros de receitas e despesas, a EC nº 108, de 2020, bem confirma o papel normatizador da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constitucionalizando o que já está dito na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50, § 2º). É bem isso o que determina o art. 163-A, da CF/88:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

De ilustrar que, de acordo com o art. 212 da CF/88, a União destina, todo ano, 18% de seus impostos à Educação. Assim, de acordo com comentada EC nº 108, de 2020, no máximo 30% daquele piso financiarão o Complemento Fundeb.

Além disso, a União não poderá se servir do Salário-Educação para realizar o Complemento a Estados e Municípios (art. 212-A, XIII, da CF/88).

A Educação Infantil foi beneficiada no novo Fundeb?

A Educação Infantil também será beneficiada no novo Fundeb. Do total da complementação-VAAT, 50% dos recursos globais serão investidos nessa etapa de ensino. As aplicações mínimas em Educação Infantil pelas redes de ensino beneficiadas com a complementação VAAT será publicada até 31 de dezembro de cada exercício pelo Poder Executivo Federal, para vigência no exercício seguinte, conforme art. 16, VII, da Lei do Fundeb. Para 2022, os percentuais constam no Anexo III da Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Economia Nº 11 de 24 de dezembro de 2021 e, para o exercício de 2023, na Portaria Interministerial Nº 07 de 29 de dezembro de 2022. Também com relação à contribuição VAAT, ficou definido que pelo menos 15% devem ser destinados a despesas de capital nas respectivas redes de ensino.

Onde obter informações sobre previsão, recursos distribuídos do Fundeb e valores aluno/aula?

Esses dados estão disponíveis, por Unidade Federada (Estado ou Município), no endereço eletrônico: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/Fundeb/area-para-gestores/consultas> .

Nessa consulta, encontram-se as informações sobre: Instituições conveniadas e alunos considerados na distribuição dos recursos do Fundeb; Conselhos CACS-Fundeb Irregulares; Cadastro dos Conselhos CACS-Fundeb; matrículas da educação básica, consideradas no Fundeb, estimativa da receita anual do fundo e coeficientes de distribuição dos recursos por ente governamental; Ordem Bancária Eletrônica – Fundeb; notas explicativas; notas técnicas; repasse de recursos e quadro comparativo; e valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, bem como estimativa de receita do Fundeb.

Neste outro endereço eletrônico: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/Fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos> , podem ser obtidos dados estatísticos, tais como: matrículas; coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município; valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, bem como estimativa de receita do Fundeb.

Como devem ser utilizados os recursos do Fundeb?

Os recursos do Fundeb destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública (conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996), independentemente da etapa e modalidade em que o ensino é oferecido, da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/88, que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.

O que são ações de manutenção e desenvolvimento do ensino?

São ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições

educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol dessas ações despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da Educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros. Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei nº 9.394, de 1996 – LDB – pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional. Em relação aos recursos do Fundeb, todas essas despesas devem ser relacionadas ou vinculadas à educação básica. O art. 70 da LDB enumera as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da Educação – estão contemplados nesse grupo as despesas realizadas com:

- habilitação de professores leigos;
- capacitação dos profissionais da Educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica), por meio de programas de formação continuada;
- remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o (a) secretário (a) da escola etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública.

b) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino;
- ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;
- aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas etc.);
- manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões etc.);
- reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.)

do sistema da educação básica.

c) Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino:

- aluguel de imóveis e de equipamentos;
- manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos);
- conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados;
- despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação etc.

d) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino:

- levantamentos estatísticos (relacionados ao sistema de ensino), objetivando o aprimoramento da qualidade e a expansão do atendimento no ensino prioritário dos respectivos entes federados;
- organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados.

e) Realização de atividades–meio, necessárias ao funcionamento do ensino:

- despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).

f) Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas:

- ainda que na LDB esteja prevista essa despesa (ocorrência comum no Ensino Superior) ela não poderá ser realizada com recursos do Fundeb, cuja vinculação é exclusiva à educação básica pública.

g) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar:

- aquisição de materiais didáticos-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física; acervo da biblioteca da escola – livros, atlas, dicionários, periódicos etc.; lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc.);
- aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao

disposto no Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503, de 1997). Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem reunir adequadas condições de utilização, estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos e marcas diferenciadas de veículos, em função da quantidade de pessoas a serem transportadas, das condições das vias de tráfego, dentre outras, podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário.

h) Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores:

- quitação de empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em Educação (financiamento para construção de escola, por exemplo).

Quais são as ações não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino?

O art. 71 da Lei 9.394, de 1996 – LDB – prevê que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino e que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- pessoal docente e demais trabalhadores da Educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Os recursos podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?

Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se

referem, ou seja, em que são transferidos, de acordo com o art. 25 Lei nº 14.113, de 2020. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.

Os 70% do Fundeb e os profissionais beneficiados: do magistério ou da Educação?

Editada em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) tem como um dos objetivos centrais oferecer remuneração condigna aos profissionais do ensino. A EC nº 108, de 2020, ampliou a vinculação remuneratória, de 60% para 70%.

Com a promulgação da Lei nº 14.276, de 2021, uma aparente polêmica cai por terra, ou seja, a definição de “Profissionais da Educação Básica” trazida pela EC nº 108/2020 e regulamentada pela Lei 14.113/2020, passa a ter um novo conceito e alcance, quando se refere à aplicação do mínimo de 70% do Fundeb. Vejamos:

Art. 26.

§ 1º

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

.....

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

Observa-se, que o legislador, a partir de 28/12/2021, data da publicação da Lei 14.276/21, retira do conceito de Profissionais da Educação Básica, o artigo 61 da LDB, quando trata daqueles que poderão ser remunerados com a parcela não inferior a 70% do Fundeb. Esta medida deixa claro que, profissionais da educação básica, para receber suas remunerações com recursos do 70% do novo Fundeb, **não precisam necessariamente ter formação pedagógica ou afim**. Com isto, infere-se que no cômputo da folha de pagamento do novo Fundeb, a partir de 2022, estão inclusos todos os profissionais em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica. São eles: (Art.26 § 1º, II)

- Docentes;
- Profissionais no exercício de funções de: Suporte Pedagógico direto à docência; Direção ou Administração Escolar; Planejamento; Inspeção; Supervisão; Orientação Educacional; Coordenação e Assessoramento Pedagógico; e,
- Profissionais de funções de: Apoio Técnico; Administrativo ou Operacional.

Ao alterar o artigo 26 acrescentou o parágrafo (§ 2º) segundo o qual refere-se ao mínimo de 70% (setenta por cento) do novo Fundeb, mais especificamente do saldo remanescente para atingir o percentual estabelecido como base.

Neste sentido, o § 2º, do artigo 26 define que os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderá ser atingido com pagamento de bonificação, abono e demais reajustes salariais, sem perder de vista a obrigatoriedade de legislação local, definição de critérios técnicos e objetivos, autorização na LOA e LDO e, em casos de pagamentos de abonos ou assemelhados, que tenham natureza excepcional e temporária, haja vista que pagamentos eventuais e sem planejamento não contribuem para a remuneração condigna e valorização da carreira dos profissionais da educação básica.

Ainda sobre alteração do artigo 26 da Lei 14.113/2020, fora acrescido o artigo 26-A. Vejamos:

Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019, observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei."

A medida desmembrou os profissionais, de curso superior, na área de psicologia ou de serviço social, integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, dos profissionais da educação básica prevista na versão original da lei.

Diante do exposto, caso o gestor opte pelo trabalho da equipe multiprofissional, que deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino, poderá fazê-lo para contratar Psicólogos e Assistentes Sociais, desde que o custeio seja pela parcela dos 30% (trinta por cento) do fundo.

Reforçamos que a legislação define efetivo exercício como atuação efetiva

no desempenho das atividades associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Importante destacar que esses 70% são para as espécies remuneratórias, os salários e os encargos patronais, não atingindo as verbas indenizatórias como o vale-refeição e o vale- transporte, que devem ser pagos pela outra parcela do Fundeb (de até 30%).

Assim, agora, são três as vinculações trazidas pelo novo Fundeb:

- 70% para os profissionais da educação básica;
- 15% do Complemento Federal VAAT para despesa de capital na rede escolar;
- 50% dos recursos globais do Complemento Federal VAAT para a Educação Infantil (creches e pré-escolas), adotado como parâmetro o indicador previsto no artigo 28, parágrafo único da Lei Federal nº 14.113 de 2020. Ou seja, o percentual de aplicação mínima em Educação Infantil pelas redes de ensino beneficiadas com a complementação VAAT será publicada até 31 de dezembro de cada exercício pelo Poder Executivo Federal, para vigência no exercício seguinte, conforme dispõe o art. 16, VII, da Lei do Fundeb.

A EC nº 108, de 2020 proíbe que, oriundos da Educação, os aposentados e pensionistas sejam pagos com qualquer recurso vinculado ao ensino, quer os constitucionais 25%, quer o Fundeb ou o Salário-Educação, conforme especificado no atual § 7º, do art. 212, da Constituição Federal de 1988.

A Educação é atividade que solicita, majoritariamente, recursos humanos; então, natural que o custo salarial predomine na despesa total. Nesse sentido e para evitar desvios e fraudes, é importante que os conselheiros de acompanhamento do Fundeb assinem as folhas de pagamento da Educação, no intento de comprovar o efetivo exercício daqueles trabalhadores no setor educacional do Município, pois diante das modificações promovidas pela EC nº 108, de 2020, e diante da generalidade de seus afazeres, os funcionários administrativos e operacionais podem atuar em qualquer outro setor da Administração.

Como pode ser usado o restante dos recursos do Fundeb (de até 30%)?

Deduzida a remuneração dos profissionais da educação básica, o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 30% do Fundeb) poderá ser utilizado na cobertura das demais despesas consideradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996, observando os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/88 (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na Educação Infantil

e no Ensino Fundamental e os Estados no Ensino Fundamental e Médio).

Todavia, referido artigo, por óbvio, não poderia prever todos os casos possíveis, devendo então os gestores atentar para a jurisprudência predominante nos respectivos Tribunais de Contas, até porque, diferentemente da parcela constitucional dos 25%, o Fundeb não conta com margem cautelar de aplicação adicional e, à vista das glosas do Controle Externo, poderá o prefeito sofrer rejeição em suas contas anuais ante a não utilização integral daquele fundo.

Nesse contexto, o orçamento municipal de até 30% do Fundeb deveria, por prudência, afastar os gastos costumeiramente impugnados pelos Tribunais de Contas, tais quais os que seguem:

- despesas com ensino à distância;
- despesa com transporte de alunos dos Ensinos Médio e Superior na rede municipal;
- proventos de aposentados que, em atividade, militaram na Educação;
- despesas com festas cívicas;
- aquisição de instrumentos musicais para fanfarras ou bandas escolares;
- construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos, de uso coletivo, não restrito apenas aos alunos da rede municipal;
- despesas com uniformes escolares e alimentação;
- aquisição de gêneros alimentícios;
- subvenção a instituições assistenciais, desportivas ou culturais.

O que caracteriza efetivo exercício?

O efetivo exercício é caracterizado pela existência de vínculo definido em contrato próprio, celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria e pela atuação de fato, do profissional da educação básica pública. Para efeito de pagamento desses profissionais com os recursos da parcela de 70% do Fundeb, quando as despesas referentes a esses pagamentos continuam sob a responsabilidade financeira do empregador (Estado ou Município), os afastamentos temporários previstos na legislação, tais como férias, licença-maternidade ou paternidade, licença para tratamento de saúde e licença-prêmio, não caracterizam suspensão ou ausência da condição do efetivo exercício. O efetivo exercício, para fins da remuneração por meio dos 70% do Fundeb, exige vinculação contratual temporária ou estatutária.

A obrigação de se aplicar o mínimo de 70% do Fundeb não é impossibilitada pela LRF?

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 70% do Fundeb emana da Constituição Federal – portanto, fora do alcance de

outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do Fundeb. Trata-se de critérios legais, técnico e operacionalmente amigáveis.

Ademais, Poderes e órgãos que extrapolem os percentuais de despesas com pessoal deverão adotar as providências previstas no art. 23 da Lei 101/00 e §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

Quem realiza o Censo Escolar?

O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, em parceria com os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras.

Esse levantamento é muito importante, pois com base nele e nos fatores de ponderação por modalidade de ensino é que se calcula o montante a ser repassado a cada Estado e Município do total arrecadado pelo Fundo.

Quais são as diferenças e ponderações do valor aluno/ano?

Em relação às diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, ficou estabelecido, para os exercícios financeiros de 2021, 2022 e 2023, no § 1º, I, art. 43 da Lei nº 14.113, de 2020:

- a)** creche em tempo integral:
 - 1. pública: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos); e
 - 2. conveniada: 1,10 (um inteiro e dez centésimos).
- b)** creche em tempo parcial:
 - 1. pública: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); e
 - 2. conveniada: 0,80 (oitenta centésimos).
- c)** pré-escola em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- d)** pré-escola em tempo parcial: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- e)** anos iniciais do Ensino Fundamental urbano: 1,00 (um inteiro);
- f)** anos iniciais do Ensino Fundamental no campo: 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- g)** anos finais do Ensino Fundamental urbano: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- h)** anos finais do Ensino Fundamental no campo: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- i)** Ensino Fundamental em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta

- centésimos);
- j) Ensino Médio urbano: 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
 - k) Ensino Médio no campo: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - l) Ensino Médio em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - m) Ensino Médio articulado à educação profissional: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - n) educação especial: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - o) educação indígena e quilombola: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - p) educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80 (oitenta centésimos);
 - q) educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - r) formação técnica e profissional prevista no inciso V do caput do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos).

Como é realizada a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb?

De acordo com o disposto na Lei nº 14.113, de 2020, a fiscalização dos recursos do Fundeb é realizada pelos órgãos de controle interno do respectivo ente, pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e, quando há recursos federais na composição do Fundo em um determinado Estado, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização naquele Estado. Trata-se de um trabalho diferente daquele realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, visto que essas instâncias têm a prerrogativa legal de examinar e aplicar penalidades, na hipótese de irregularidades.

É importante destacar que o Ministério Público, mesmo não sendo uma instância de fiscalização de forma específica, tem a relevante atribuição de zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei. Nesse aspecto, desempenha uma função que, em relação a eventuais irregularidades detectadas e apontadas pelos Tribunais de Contas, complementa a atuação destes, tomando providências formais na órbita do Poder Judiciário.

A legislação estabelece a obrigatoriedade de os governos estaduais e municipais apresentarem a comprovação da utilização dos recursos do Fundo em três momentos distintos, quais sejam:

Mensalmente – Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, mediante apresentação de relatórios gerenciais sobre o recebimento e emprego dos recursos do Fundo, conforme estabelece o art. 36 da Lei nº 14.113, de 2020.

Bimestralmente – Por meio de relatórios do respectivo Poder Executivo, resumindo a execução orçamentária, evidenciando as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, em favor da educação básica, à conta do Fundeb, com base no disposto no art. 165, § 3º, da CF/88, e art. 72 da LDB, e artigos 37 e 38 da Lei nº 14.113, de 2020.

Anualmente – Ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual/Municipal), de acordo com instruções dessa instituição, que poderá adotar mecanismos de verificação com periodicidades diferentes (bimestrais, semestrais etc.). Essa prestação de contas deve ser instruída com parecer do Conselho.

Quais são as sanções aplicáveis aos responsáveis pelas irregularidades praticadas?

A atuação do Ministério da Educação, em relação ao Fundeb, consiste no acompanhamento das ações de âmbito nacional, no oferecimento de apoio e orientações técnicas relacionadas ao Fundo a instituições e pessoas físicas, na cooperação com instâncias de controle interno, com Tribunais de Contas e com o Ministério Público, e na realização de avaliações de resultados decorrentes da implantação do Fundo, na forma prevista no art. 39 da Lei nº 14.113, de 2020.

O não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb acarreta sanções administrativas, civis e/ou penais, a saber:

a) Para os Estados e Municípios: rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o consequente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público; impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas; impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras (empréstimos junto a bancos); perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município), conforme art. 76 e 87, § 6º, da LDB; intervenção da União no Estado (art. 34, VII, CF/88), e do Estado no Município (art. 35, III, CF/88).

b) Para o Chefe do Poder Executivo: sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no art.1º, III (aplicar indevidamente verbas públicas) e XIV (negar execução à lei federal) do Decreto-Lei nº 201, de 1967. A condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201, de 1967); sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência

no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB); sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 – Código Penal).

O que é SIOPE?

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de Educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

A destinação final do SIOPE é a sociedade, na medida em que permite o acesso a qualquer cidadão, sem necessidade de senha, das informações declaradas pelos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) sobre o quanto investem em Educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social da aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aos gestores educacionais dos Estados e Municípios, o SIOPE fornece informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à Educação e os subsidia na definição e na implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.

A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb e em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação, tendo os gestores públicos o prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre (Artigo 38 e § 1º da Lei 14.113, de 2020).

A falta de prestação de informações, além de não atender a transparência fiscal, poderá ocasionar ao ente federado a sua inscrição no CAUC – Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais, cuja inadimplência impossibilita o recebimento de transferências voluntárias da União e a contratação de operações de crédito.

Há duas formas de acessar o SIOPE:

1º – Pelo usuário, gestor da Educação em cada ente da Federação, que prestará as informações relativas às receitas e despesas em Educação, e que assim deverá proceder:

- a) Na página do SIOPE (https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope), clique no link Downloads.
- b) Na página de Downloads, clique no link de um dos instaladores disponíveis para salvar o arquivo para o seu computador: Instalador do

Sistema para Estados (e para o Distrito Federal); ou Instalador do Sistema para Municípios.

c) Após baixar o instalador para o computador, execute-o e siga as instruções mostradas. Concluída a instalação, execute o programa SIOPE para iniciar o processo de preenchimento.

Não há exigência de senha para o preenchimento dos dados do SIOPE. No entanto, no processo de transmissão será exigida uma senha. Veja no link [Senha de Transmissão](#) e os procedimentos para obtê-la.

2º – Pelo cidadão, que poderá acessar todos os dados detalhados de receitas e despesas em Educação, além de relatórios consolidados, que permitem obter informações sobre a aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), do Fundeb e, ainda, sobre a remuneração dos profissionais do magistério, sem a necessidade de senha.

O que são recursos de precatórios do Fundef/ Fundeb?

Recursos extraordinários recebidos dos fundos e das complementações da União pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios, em face de decisões judiciais, por conta do cálculo do valor anual por aluno nos períodos dos anteriores Fundef (Lei 9.424, de 1996) e Fundeb (Lei 11.494, de 2007), bem como do atual Fundeb permanente, tiveram sua aplicação disciplinada no Art. 47-A da Lei 14.113, de 2020 acrescido pela Lei 14.325, de 2022.

Definiu-se, em suma, que a utilização deverá ocorrer na mesma finalidade, critérios e condições do valor principal, conforme destinação originária de cada Fundo, ou seja, mínimo de 60% aos profissionais do magistério em atividade no Ensino Fundamental público (1998-2006), mínimo de 60% aos profissionais do magistério da educação básica (2007-2020) e, a partir de 2021, mínimo de 70% aos profissionais da educação básica, ressaltando que aposentados atuais, que comprovem efetivo exercício na rede pública nos períodos abrangidos pelas Leis 9.424, de 1996 e 11.494, de 2007, terão direito ao rateio (Art. 47-A, § 1º e incisos)

Os critérios para divisão do rateio entre os profissionais beneficiados e os respectivos percentuais deverão ser definidos em lei local do ente beneficiado, cabendo se atentar à proporcionalidade da jornada de trabalho e aos meses de efetivo exercício no magistério e na educação básica, consoante § 2º, I do Art. 47-A da Lei do Fundeb e terá caráter indenizatório, na forma de abono, não se incorporando nem à remuneração nem aos proventos.

A União suspenderá os repasses de preferências voluntárias pelo descumprimento da regra de destinação dos precatórios consignada no Art. 47-A da Lei 14.113, de 2020 (Art. 3º da Lei 14.325, de 2022).

Registre-se que desde a instituição do Fundef pela Lei 9.424 de 24/12/1996

e do sucessor Fundeb, os Municípios do Estado de São Paulo nunca receberam recurso de complementação da União, uma vez que sempre o Valor Aluno/Ano era superior ao piso nacional definido para o repasse complementar.

Agora como ficam os mínimos da Educação?

Agora, os Municípios devem atingir cumulativamente:

- aplicação, no mínimo, de 25% (vinte e cinco por cento) de suas receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferência de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme art. 212 da CF/88;
- aplicação, no mínimo, de 70% (sessenta por cento) dos recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, consoante art. 212- A, XI, da CF/88;
- aplicação de 100% (cem por cento) dos recursos do Fundeb no exercício em que lhes forem creditados, ainda que 10% possam ser empenhados, liquidados e pagos no 1º quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional (art. 25, caput e § 3º da Lei nº 14.113, de 2020);
- e, se o Município for contemplado com a complementação VAAT (valor anual total por aluno), aplicará:
 - percentual mínimo de 15% em despesa de capital da rede de ensino beneficiada;
 - 50% dos recursos globais do Complemento Federal VAAT para a Educação Infantil (creches e pré-escolas), adotando como parâmetro o indicador previsto no artigo 28, parágrafo único da Lei Federal 14.113, de 2020. O percentual de aplicação mínima em Educação Infantil, de cada rede beneficiada, será publicado até 31 de dezembro de cada exercício pelo Poder Executivo Federal, para vigência no exercício seguinte, conforme art. 16, VII, da Lei 14.113, de 2020.

Destaques Importantes

- > Os Municípios disponibilizarão suas informações financeiras segundo o formato e os prazos determinados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN (LRF – art. 50, § 2º);
- > O padrão mínimo de qualidade terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser definido em lei complementar, após acordo entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- > Na quota municipal Fundeb serão computadas as matrículas nas instituições sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais ou

filantrópicas), desde que relacionadas a creches, educação rural, pré-escolas e educação especial;

> No uso dos recursos repassados, aquelas entidades do 3º setor só poderão efetuar gastos previstos no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (despesas típicas do ensino);

> Na determinação da quota municipal Fundeb, serão consideradas, exclusivamente, as matrículas presenciais efetivas;
Para fins da distribuição dos recursos do Fundeb, será admitida a dupla matrícula dos estudantes:

. da educação regular da rede pública de ensino que recebem atendimento educacional especializado, sendo que este poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Público;

. da educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B da Lei nº 9.394, de 1996, e do itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio, previsto no inciso V do caput do art. 36 da referida Lei.

> Até a data de 31 de dezembro, a União publicará os valores que os Municípios devem receber, no ano seguinte, a título do Complemento Federal, seja em nível do VAAF, VAAT ou do VAAR;

> A ser instituído até a data de 31 de março de 2021, o Conselho Municipal de Acompanhamento elaborará parecer sobre a prestação de contas da Prefeitura sobre o Fundeb; supervisionará o censo escolar do MEC e a elaboração da proposta orçamentária anual, sem embargo de emitir pareceres conclusivos quanto à transferência de recursos federais no PNATE (transporte escolar) e PEJA (educação de jovens e adultos);

> Oriundos da Educação, os aposentados e pensionistas não poderão ser pagos à conta dos 25% do ensino, do Fundeb, nem do Salário-Educação;

> Estados pobres que não atingem o padrão mínimo nacional (VAAF – Valor Anual por Aluno) prosseguem recebendo complementação da União, agora aumentada para 23% (era de 10%). Esse complemento Federal de 23%, contudo, será dividido entre as modalidades VAAF (10%), VAAT (10,5%) e VAAR (2,5%) e só será atingido em 2026, posto que aumentado gradualmente a cada ano (no primeiro ano, 2021, alcançará 12%).

> A novidade é que os Municípios “pobres de Estados ricos” passarão

também a receber tal complemento da União; isso, sempre que o VAAT (Valor Anual Total por Aluno) não alcançar o mínimo nacional. Espera-se que outros 1.500 Municípios (“pobres de Estados ricos”) passem a receber o complemento da União. Esse complemento Federal de 10,5% será atingido em 2026, posto que aumentado gradualmente a cada ano (no primeiro ano, 2021, alcançará 2%);

> Os Municípios deverão utilizar o complemento da União – VAAT embasados no percentual mínimo definido no parâmetro de indicador para Educação Infantil previsto no artigo 28, parágrafo único da Lei Federal 14.113, de 2020, publicado até 31 de dezembro de cada exercício pelo Poder Executivo Federal, para vigência no exercício seguinte, de modo que se destine à primeira etapa da educação básica, proporção de 50% dos recursos globais VAAT;

> De ressaltar que o VAAT se baseia na costumeira receita de impostos e, também, nas outras transferências educacionais recebidas pelos Municípios (ex.: Salário-Educação; Programa de Apoio ao Transporte Escolar, complementação federal recebida pelo Estado como um todo etc.);

> Ao menos 70% do Fundeb remunerarão os profissionais da educação básica, sendo que, no tocante à futura complementação da União VAAT, 15% serão gastos em despesas de capital da rede municipal de ensino (obras, equipamentos etc.);

> Devem os gestores educacionais atentar para as proibições previstas no art.71 da Lei nº 9.394, de 1996 – LDB;

> Devem os gestores educacionais atentar para a jurisprudência predominante no TCESP em relação às despesas não elegíveis – exemplos: a) aquisição de instrumentos musicais para fanfarras ou bandas escolares; b) aquisição e distribuição de uniformes escolares; c) aquisição de gêneros alimentícios, a serem utilizados na merenda escolar; d) despesas com festas juninas ou festejos similares; e) despesas com edificação, aquisição de acervo e manutenção de bibliotecas públicas; f) despesas com precatórios judiciais e decisões administrativas relativas à remuneração do pessoal da Educação – isso porque são consideradas de exercícios anteriores; g) proporção salarial dos dirigentes da Educação que também atendem aos Ensinos Médio e Superior; h) contribuição ao Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor; i) despesas com pessoal em desvio de função; j) despesas com edificação de quadras ou ginásios poliesportivos em praças públicas;

> Apesar de a EC nº 108, de 2020 não mencionar expressamente, o Fundeb poderia ser direcionado para escolas comunitárias, confessionais,

filantrópicas, pois que isso já estava permitido na Constituição (art. 213 da CF/88), mediante celebração de convênio e onerando os 30% residuais e cumprindo o disposto no artigo 7º, §§ 3º ao 7º da Lei 14.113 de 2020 (Lei do Fundeb).

> Os Municípios, em regime de colaboração entre a União e o Estado, devem garantir política de formação dos profissionais da Educação, inclusive os que atuam na Educação Infantil (creche e pré-escolas), para assegurar que os professores possuam formação específica de nível superior em curso de licenciatura na área de conhecimento, bem como a respectiva valorização do profissional e plano de carreira, tomando como referência o piso nacional profissional, definido em lei federal (Metas 15, 17 e 18 do PNE).



TCE-SP

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

www.tce.sp.gov.br



@tcesp



tcesp



tcespoficial



@tcesp



@tcesp



tcesp-rss