

# ***O novo Fundeb***

***Flavio Corrêa de Toledo Junior (\*)***

## ***1- A redistribuição tributária dos fundos educacionais***

Concebido pela Emenda Constitucional 14, de 1996, o antigo Fundo do Ensino Fundamental, o Fundef, criou mecanismo absolutamente inédito no custeio da educação pública: o de repartir, em favor daquele nível de aprendizado, 15% de certos impostos, transferidos a Estados e Municípios. Assim, o Fundef ensejou uma pequena reforma tributária entre aqueles dois entes federados.

No início do Fundef, os vários municípios que só se dedicavam à educação infantil (*creches e pré-escolas*) passaram a perder 15% de repasses com elevadíssima importância na arrecadação (ICMS e FPM), o que motivou a municipalização do ensino fundamental e, portanto, uma melhor gestão dessa vital etapa de instrução. De fato, por estar mais próxima de professores e alunos, a Prefeitura tem melhores condições de gerenciar o ensino público.

Depois disso, a Emenda Constitucional nº. 53, de 2006, instituiu o Fundo da Educação Básica, o Fundeb, não limitado ao ensino fundamental, posto que também abrange a educação infantil e o ensino médio. De mais a mais o Fundeb ampliou a amarração tributária (de 15 para 20%), além de incluir outros tributos à cesta de financiamento (IPVA, ITCMD e quota-municipal do ITR).

Mesmo sem ensino fundamental próprio, as prefeituras deixaram de amargar perda total das receitas retidas; isso porque o Fundeb vai da creche ao ensino médio. Todavia, ainda sofrem redução arrecadatória os Estados e Municípios com rede educacional abaixo da média estadual, só que a privação é parcial, limitada, nunca total. O Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, perde, anualmente, R\$ 7 bilhões com o Fundeb.

Por movimentar, em regra, impostos vinculados a Estados e seus municípios, o Fundef e o Fundeb, um e outro não são fundos federais, constituindo, na verdade, 27 fundos de âmbito estadual<sup>1</sup>.

Face ao término, em 31.12.2020, do Fundeb, a Emenda Constitucional 108, de 26.08.2020, veio criar o novo Fundeb, agora permanente (art. 212-A, I, da CF), também objetivando outros comandos de exclusivo interesse da Educação.

Assim, o infindável novo Fundeb entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2021.

E tal qual fez a Lei 11.494/2007 com o Fundeb ora em extinção, haverá um diploma regulamentador do novo Fundeb, disciplinando a forma de apurar o complemento federal para Estados pobres e, inovadoramente, também para Municípios pobres de Estados ricos, além de estabelecer critérios de ponderação entre as várias etapas e modalidades da educação básica; a

---

<sup>1</sup> *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 (Internetbanking).*

transparência, bem como a fiscalização exercida pelos conselhos de acompanhamento e controle social; é bem isso o que quer o inciso X, do artigo 212-A, da Constituição.

### **1- O Fundeb e o piso constitucional de 25%**

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). Tanto é assim que o agora introduzido artigo 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, IR) 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, neste caso de perda financeira, a despesa Fundeb está toda dentro do gasto obrigatório de 25%; vai daí que, apurada a falta de gasto total do Fundo (100%), resta claro que a Administração descumpriu o piso constitucional de 25%.

De outro lado, os municípios que do Fundeb arrecadam mais do que a ele contribuem, nesta hipótese de vantagem financeira, 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%.

Apesar do entrelaçamento do Fundeb com os 25%, e de ambas as parcelas financiarem o mesmo tipo de despesa, alguns tribunais de contas não aceitam a tese de que um excesso de despesa à conta dos 25% possa compensar a falta de uso integral do Fundeb (100%).

## **2- A cesta de financiamento do 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 87/96 (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. Há algum tempo, esses dois entes nada recebiam àquele título, se bem que, para 2020, espera-se que a União retome a transferência.

E os impostos próprios do Município continuam todos afastados do Fundo (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), mas a quarta parte deles (25%) será necessariamente despendida nas etapas de aprendizado atribuídas ao governo local: a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, § 2º da CF).

Vale destacar que, a termo da Emenda Constitucional 108, os Estados-membros devem, até agosto de 2022, editar lei dispondo que 10% da quota-municipal do ICMS serão distribuídos 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*).

E 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 (*União, Estados, Distrito Federal e Municípios*).

### **3- A repartição do novo Fundeb e do 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 de custo por etapa e modalidade de aprendizado.

Vital aquela 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; 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 Emenda 108, os Estados, como um todo (*com seus municípios*), que não alcançam o mínimo nacional por aluno (*VAAF - Valor Anual por Aluno*) <sup>2</sup>, prosseguem obtendo reforço financeiro da União, equivalente a 10% do Fundeb retido em todos os Estados da Federação. Aqui nada muda frente à sistemática atual, para a qual o atual valor mínimo é de R\$ 3.643,16 por aluno/ano.

A novidade é que os Municípios pobres de Estados ricos podem também receber, diretamente, o complemento federal; isso, toda vez que outro

---

<sup>2</sup> Atualmente, são 9 (nove): Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

indicador da Emenda 108, 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, os 5% de transferências fora do Fundeb (art. 212-A, § 1º, da CF). Nesse rumo e talvez por ser beneficiado pelo atual complemento da União, o município de Salvador, 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.

Enfim, a Emenda 108 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.

E, dos atuais 10%, o complemento total da União (VAAF e VAAT) saltará, até 2026, para 23% <sup>3</sup>, aumentando gradualmente ano a ano, sendo que, em 2021, primeiro ano do novo Fundeb, cravará 12%. Nos moldes da Emenda 108, 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*).

---

<sup>3</sup> A previsão é de que saltará de R\$ 15 para R\$ 36 bilhões.

- 2,5% para as redes públicas, estaduais ou municipais, que apresentarem melhores indicadores educacionais.

Municípios contemplados com o VAAT (*valor anual total por aluno*) aplicarão metade na educação infantil, sendo que ao menos 15% financiarão investimentos na rede pública de ensino, quer a construção e reforma de prédios escolares, quer a aquisição de equipamentos pedagógicos <sup>4</sup>.

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 Emenda 108 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 Constituição:

*"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."*

---

<sup>4</sup> De acordo com a Câmara dos Deputados Federais: "segundo dados do 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".



De ilustrar que, de acordo com o a Constituição (art. 212), a União destina, todo ano, 18% de seus impostos à educação. Pois bem, a modo da comentada Emenda 108, no máximo 30% daquele piso financiarão o Complemento Fundeb, quer dizer, o Governo Federal despenderá, ao menos, 12,6% no ensino superior e em outros programas educacionais, que não 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).

#### ***4- A vinculação que beneficia o profissional 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.

Nesse rumo, as Emendas Constitucionais 14/1996 e 53/2007 direcionaram 60% do Fundef e Fundeb para os profissionais do magistério, categoria integrada pelos professores e especialistas que oferecem suporte direto à docência: os diretores, administradores escolares, orientadores pedagógicos, inspetores de ensino, supervisores, entre outros (*art. 22, parágrafo único, II, da Lei 11.494, de 2007*).

Diferente, a Emenda 108, de 2020, amplia a vinculação remuneratória, de 60% para 70%, mas, de outra parte, aumenta a espécie de profissional beneficiado, agora não só o professor e os do suporte pedagógico, mas, de igual modo, os demais servidores lotados na área educacional, sejam as merendeiras, os vigilantes ou os funcionários administrativos.

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%).

Nessa trilha, são três as vinculações trazidas pelo novo Fundeb:

- 70% para os profissionais da Educação;
- 15% do Complemento Federal VAAT para investimentos na rede escolar;
- 50% do Complemento Federal VAAT para a educação infantil (*creches e pré-escolas*).

Tal qual já era pacífico no Supremo Tribunal Federal (STF), a Emenda 108 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. Eis o atual § 7º, do art. 212, da Constituição:

*Art. 212(....)*

*(.....)*

§ 7º *É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo **para pagamento de aposentadorias e de pensões.***

De lembrar que alguns tribunais de contas aceitam os inativos da Educação no gasto obrigatório, nisso considerando que a Lei de Diretrizes e Bases - LDB, de forma expressa, não os exclui (art. 71), e o diploma anterior, a Lei 7.348, de 1985, admite, de forma objetiva, os aposentados naquele piso constitucional:

*Art. 6º - (.....)*

*§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (.....)*

*g) decorram da manutenção **de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.***

Para que o Município cumpra a vinculação do profissional do magistério, os órgãos de controle têm admitido, ao final do ano, a concessão de abonos salariais. Autorizado por lei local, o abono deve amparar-se em objetivos e transparentes critérios (*ex: assiduidade do profissional, nota da escola no IDEB, participação em cursos de aperfeiçoamento, desempenho dos respectivos alunos*).

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, alguns tribunais de contas exigem que os conselheiros de acompanhamento do Fundeb assinem as folhas de pagamento da educação, o que pode evitar a inclusão de funcionários que, atualmente, militam em outros setores da Administração.

E, diante das modificações promovidas pela Emenda 108, ganha maior importância aquele aval do controle social, posto que, diante da generalidade de seus afazeres, os funcionários administrativos e operacionais podem atuar em qualquer outro setor da Administração.

Ainda, de lembrar que alguns tribunais de contas glosam, impugnam, as seguintes gastos na vinculação Fundeb para pessoal:

- Despesas com precatórios judiciais e decisões administrativas relativas à remuneração do pessoal da Educação; isso, porque são consideradas de exercícios anteriores;
- Proporção salarial dos dirigentes da Educação que também atendem aos ensinos médio e superior (secretários, diretores, coordenadores);
- Contribuição ao Pasep- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor;
- Despesas com pessoal em desvio de função (*ex.: professores que atuam na Assistência Social*);

#### **5- O uso restante do Fundeb (de até 30%)**

Enquanto, ao menos, 70% do Fundeb financiam a remuneração do servidor educacional, até 30% serão despendidos nas outras despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, desde que admitidas no art. 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Todavia, aquele artigo 70, 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, diferente 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;
- 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 infantil;
- Aquisição de gêneros alimentícios e equipamento para a merenda escolar;
- Subvenção a instituições assistenciais, desportivas ou culturais;

## **6- Conclusão:**

O seguinte Comunicado Fiorilli melhor resume tudo o que antes foi dito:

### **Comunicado Fiorilli Software**

#### **O novo Fundeb**

*O Fundo do Ensino **Fundamental** (Fundef) vigorou entre 1996 e 2006 sendo substituído, em 2007, pelo Fundo da Educação **Básica** (Fundeb) e, face à extinção deste ao final de 2020, a Emenda Constitucional 108, de 26.08.2020, veio introduzir o novo Fundeb, de **caráter permanente**, além de objetivar outros comandos de exclusivo interesse da Educação.*

Nesse contexto, a empresa Fiorilli assim resume sobredita Emenda:

**a)** Nos termos de futura lei estadual (a ser editada até agosto de 2022), 10% da quota-municipal do ICMS serão repartidos conforme **indicadores de qualidade educacional obtidos em cada município.**

**b)** Os municípios disponibilizarão suas informações financeiras segundo o formato e os prazos determinados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN (aqui, a Emenda 108 limitou-se a constitucionalizar o que já determina a Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 50, § 2º; **de todo modo, os modelos da STN ganham ainda mais força).**

**c)** 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).

**d)** Oriundos da Educação, **os aposentados e pensionistas não poderão ser pagos à conta dos 25% do ensino, do Fundeb, nem do Salário-Educação.**

**e)** O Fundo da Educação Básica, o Fundeb, **será agora permanente** e continua formado por 20% (vinte por cento) da seguinte cesta de tributos:

- ✓ Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM);
- ✓ ICMS;
- ✓ IPI/Exportação;
- ✓ IPVA;
- ✓ Imposto de Transmissão “Causa Mortis” – ITCMD e
- ✓ Quota-parte municipal do Imposto Territorial Rural - ITR.

- f) Por outro lado, o FPM suplementar (1%), de julho de dezembro, não ingressará naquela base de cálculo.**
- g) Entre Estados e seus municípios, a distribuição do Fundeb continua se nortear, principalmente, no número de alunos matriculados em cada rede própria da educação básica (no caso dos municípios, rede de educação infantil e do ensino fundamental).*
- h) 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%).**
- i) Esse complemento federal de 23%, contudo, só será atingido em 2026, posto que aumentado gradualmente a cada ano (no primeiro ano, 2021, alcançará 12%).*
- j) A novidade é que os Municípios pobres de Estados ricos passarão a também 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 federal.**
- k) Os municípios devem utilizar, na educação infantil, metade daquele complemento da União, ou seja, metade do VAAT (valor anual total por aluno).**
- l) De ressaltar que o VAAT se baseia na costumeira receita de impostos e, também, nas outras transferências educacionais recebidas pelos municípios (ex.: Salário-Educação; complementação federal recebida pelo Estado como um todo; etc.).**

m) Assim como é para o Fundeb ora em extinção (Lei 11.494, de 2007), nova lei definirá a organização do novo Fundeb; a forma de cálculo do VAAF e do VAAT; a fiscalização pelo controle interno, externo e social; o piso salarial dos professores, entre outros assuntos.

n) Além disso, sobredita lei estabelecerá que, **ao menos, 70% do Fundeb remunerarão os profissionais da educação básica (antes era 60% e apenas para professores e especialistas do magistério)**, sendo que, no tocante à futura complementação da União, 15% serão gastos em despesas de capital da rede municipal de ensino (obras, equipamentos).

o) Apesar de a Emenda 108 não dizer, o Fundeb pode ser direcionado para escolas comunitárias, confessionais, filantrópicas, pois que isso já estava permitido na Constituição:

*Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:*

*I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;*

*II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades*

**(\*)Flavio Corrêa de Toledo Junior**

**Consultor da Fiorilli Software. Ex-Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)**