



TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO

Nota técnica

# LEI DE REGULAMENTAÇÃO DO NOVO FUNDEB

Pontos essenciais para a edificação e operacionalização do novo Fundeb e análise dos projetos de lei sobre o tema em tramitação no Congresso Nacional.

OUTUBRO/2020

## FICHA TÉCNICA

### COORDENAÇÃO

---

**Priscila Cruz**  
Presidente-Executiva

**Olavo Nogueira Filho**  
Diretor de Políticas Educacionais, Comunicação e Mobilização

### ELABORAÇÃO

---

**Caio Callegari**  
Coordenador de Produção Técnica e Legislativa

**Lucas Hoogerbrugge**  
Líder de Relações Governamentais

### APOIO TÉCNICO

---

**Gabriel Barreto Corrêa**  
Líder de Políticas Educacionais

**Felipe Poyares**  
Coordenador de Relações Governamentais

### EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

---

**Bárbara Benatti**  
Gerente de Comunicação

**Aline Marques**  
Designer Gráfico

## SUMÁRIO

FICHA TÉCNICA.....	2
1. CONTEXTO DA REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEB.....	4
2. BREVE ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI APRESENTADOS.....	5
3. REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEB E APROFUNDAMENTOS NECESSÁRIOS .....	8
4. POSICIONAMENTO SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS DA LEI DE REGULAMENTAÇÃO .....	9
4.1 Cesta de impostos distribuídos pelo Fundeb .....	9
4.2 Complementação “VAAT” e recursos para a Educação Infantil .....	10
4.3 Matrículas contabilizadas (rede pública e conveniada) e fatores de ponderação.....	13
4.4 Regras de uso dos recursos .....	15
4.5 Transparência, controle social e fiscalização .....	16
4.6 Elementos para debate em 2021: VAAR, fatores de equidade fiscal e socioeconômicos e revisão periódica.....	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	21

## 1. CONTEXTO DA REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEB

No dia 25 de agosto, o Senado Federal aprovou por unanimidade a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 026/2020, que por sua vez derivou da PEC 015/2015 na Câmara dos Deputados. O resultado desse processo nas duas casas legislativas, alicerçado em mais de três anos de debate público, é a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e, conseqüentemente, a consolidação do Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) como política permanente, inscrita na Constituição Federal com um desenho aprimorado. Trata-se de um novo capítulo de maior cooperação federativa e de equidade na Educação brasileira, caracterizado pela ampliação do investimento em quem mais precisa e pela maior eficiência na alocação de recursos.

Contudo, a operacionalização do novo Fundeb ainda depende de um passo crucial: **a aprovação de uma lei de regulamentação com detalhamentos infraconstitucionais de todos os mecanismos responsáveis por fazer este sistema redistributivo funcionar**. Como ele começa a vigorar em 1º de janeiro de 2021, **é imprescindível concluir essa etapa nos próximos meses**. Diante das mudanças, novos procedimentos de gestão em todos os níveis federativos precisarão ser criados entre a aprovação da lei de regulamentação e o mês de janeiro de 2021, de modo que é imperativo avançar com a tramitação legislativa com a maior urgência possível.

A indefinição operacional dos novos mecanismos do Fundeb pode levar, segundo estimativas do Todos Pela Educação, 1.499 municípios de alta vulnerabilidade e seus 7 milhões de alunos a deixarem de receber cerca de R\$ 3 bilhões adicionais advindos da nova modelagem do Fundeb, considerando apenas o ano de 2021. Esses recursos são essenciais para equilibrar as vultosas perdas de arrecadação tributária registradas por conta da pandemia e para apoiar os investimentos necessários para assegurar que, quando chegar o momento adequado em cada cidade, o retorno às aulas presenciais não coloque em risco os professores, os estudantes e suas famílias. Em caso mais extremo, ausência total de

regulamentação poderia levar também à paralisação dos fundos estaduais do Fundeb, gerando uma crise sem precedentes no financiamento da Educação brasileira.

Por isso, ao lado do zelo técnico que essa complexa lei requer, **o Congresso Nacional deverá ter celeridade na montagem de grupo de trabalho para análise e aperfeiçoamento dos projetos de lei ora em tramitação, que serão brevemente abordados na próxima seção.** O desafio é grande: a nota técnica [Desafios da regulamentação do Novo Fundeb](#), publicada em setembro pelo Todos Pela Educação, apontou mais de 60 perguntas orientadoras, em 20 temáticas, que deverão ser respondidas técnica e politicamente nos próximos meses para garantir uma lei equilibrada, eficaz e funcional. No presente posicionamento, busca-se contribuir para a definição de algumas dessas respostas pelo Congresso Nacional, trazendo sobretudo os pontos mais sensíveis, com foco naquilo que é urgente e que é próprio da regulamentação por uma lei de natureza ordinária como a do Fundeb.

## 2. BREVE ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI APRESENTADOS

Entre os meses de agosto e setembro, foram protocolados no Congresso Nacional dois Projetos de Lei (PL) com o objetivo de regulamentar a Emenda Constitucional nº 108 e os novos mecanismos de funcionamento do Fundeb. **Em larga medida, esses PL apresentam alta convergência em seus conteúdos e recuperam boa parte da redação legislativa da atual Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007), mas versam sobre alguns tópicos alheios à definição em lei de natureza ordinária sobre a política em questão, ao mesmo tempo que deixam de fora regulamentações fundamentais para a operacionalidade do Fundo nos termos constitucionais aprovados.** Esses pontos serão evidenciados ao longo desta seção.

Na Câmara dos Deputados, foi apresentado o PL nº 4.372/2020, da Dep. Dorinha Seabra Rezende e coautorias. A peça regulamenta com êxito a organização

jurídica dos fundos contábeis estaduais e explicita definições importantes relativas à nova complementação da União no modelo Valor Aluno/Ano Total (VAAT), atendendo a ampla maioria dos pontos nevrálgicos de regulamentação que precisam ser efetivados ainda em 2020. No entanto, a redação não está suficientemente clara em pontos como a destinação de 50% da nova complementação da União para matrículas na Educação Infantil e o aprimoramento dos sistemas de transparência e fiscalização do uso dos recursos financeiros educacionais.

No Senado Federal, foi protocolado o PL nº 4.519/2020, de autoria do Sen. Randolfe Rodrigues. Compartilhando a quase totalidade do texto do PL apresentado na Câmara, apura-se que esse projeto tem as mesmas lacunas de definição. De maneira acertada, o PL em tramitação no Senado faz a adequação de terminologias à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, versa sobre formação técnica nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), trata de princípios de redução das desigualdades internas às redes e realiza pontes de articulação entre o Fundeb e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE). Contudo, o PL descaracteriza a complementação da União destinada a estimular avanços nos resultados de aprendizagem com equidade (a complementação VAAR, que será tratada na seção 8). Além disso, o texto traz mudanças que ainda requerem debate político e técnico mais amplo e que possuem reserva constitucional expressa para serem tratadas na lei complementar do Sistema Nacional de Educação, como é o caso do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Por fim, vale ressaltar os PLs do Senado e da Câmara destoam em matéria do cômputo das matrículas em escolas conveniadas com o poder público.

Apresenta-se na tabela abaixo análise dos pontos que devem ser objetos de regulamentação na lei ordinária do Fundeb e as formas como eles estão sendo discutidos nos PLs nº 4.372/2020 e nº 4519/2020, utilizando a tipologia de temáticas de regulamentação do Fundeb construída na Nota Técnica do Todos Pela Educação de setembro de 2020<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/543.pdf?1215765437](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/543.pdf?1215765437)

#	TEMA DE REGULAMENTAÇÃO	PL Nº 4.372/2020	PL Nº 4.519/2020
1	<b>Cesta de impostos</b>	Replica o texto constitucional, re-inclui os recursos da Lei Kandir, mas não trata da compensação por impostos extintos/substituídos	Idem ao PL nº 4.372/2020
2	<b>Constituição jurídica dos fundos contábeis</b>	Mantém texto da Lei nº 11.494/2007	Idem ao PL nº 4.372/2020
3	<b>Fatores de ponderação das etapas, tipos e modalidades de ensino</b>	Mantém as atuais até 2022, acrescentando apenas as relativas ao 5º itinerário do Ensino Médio	Amplia o intervalo para 0,7 a 1,5, ampliando os fatores da Creche, Pré-escola, Educação no Campo, EJA Integrada, Educação Especial e Educação Indígena e Quilombola
4	<b>Matrículas na rede privada conveniada contabilizadas</b>	Mantém contabilização de matrículas em escolas privadas conveniadas em: Creche, Pré-escola, Educação Especial e Educação no Campo	Exclui as matrículas hoje computadas em Pré-escolas e mantém Creches e escolas de Educação Especial apenas até 2028
5	<b>Fatores de ponderação fiscal e socioeconômico</b>	Não especifica e remete para 2022	Idem ao PL nº 4.372/2020
6	<b>Complementação da União no modelo "VAAF"</b>	Mantém regramento atual, mas aplica fatores fiscais e socioeconômicos em seu cálculo	Idem ao PL nº 4.372/2020
7	<b>Complementação no modelo "VAAT"</b>	Replica o texto constitucional, incluindo royalties e transferências universais do MEC no cálculo; não versa sobre fluxos e responsáveis pelo cálculo	Idem ao PL nº 4.372/2020
8	<b>50% da complementação "VAAT" para a Educação Infantil</b>	Transforma em regra de aplicação dos recursos, amarrando o uso nas redes de ensino	Idem ao PL nº 4.372/2020
9	<b>Complementação no modelo "VAAR"</b>	Define 4 condicionalidades e remete cálculo da complementação VAAR para 2022	Define 6 condicionalidades e transforma VAAR em VAAE
10	<b>70% para profissionais da Educação</b>	Define profissionais da Educação como está no Art. 61 da LDB	Idem ao PL nº 4.372/2020
11	<b>Sistemas de informação de receitas e despesas</b>	Mantém regramento atual da lei nº 11.494/2007	Idem ao PL nº 4.372/2020
12	<b>Conselhos de controle social</b>	Mantém regramento atual da lei nº 11.494/2007	Ampliação da composição mínima e garantia de formação dos conselheiros
13	<b>Revisão periódica do Fundeb</b>	Não trata	Não trata

### 3. REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEB E APROFUNDAMENTOS NECESSÁRIOS

A tabela apresentada acima aborda os treze pontos cruciais que, na visão do Todos Pela Educação, têm necessidade de regulamentação pela lei ordinária do Fundeb em consonância com a Emenda Constitucional nº 108/2020. Em resumo, a lei aqui discutida precisará versar sobre a organização dos fundos estaduais, sobre a contagem de matrículas e seus fatores básicos de ponderação, sobre os formatos de distribuição da complementação da União, sobre as regras de uso dos recursos recebidos via Fundeb, sobre a fiscalização, avaliação e controle desse uso dos recursos e sobre os processos de revisão periódica da política.

Contudo, nem todos os elementos precisam ser regulamentados impreterivelmente até o final de 2020. A EC nº 108 estipula que três deles apenas têm efeitos em anos seguintes. Os fatores de ponderação fiscal e socioeconômico (ponto #5) têm legalmente dois anos para implementação. A complementação no modelo “VAAR” (ponto #9) somente passa a vigorar em 2023. E a revisão periódica do Fundeb (ponto #13) só ocorrerá em 2026. Esses elementos, ainda assim, podem ser conceitualmente definidos até o final do ano, como se argumenta na seção 4.6. A atualização dos fatores de ponderação das etapas e tipos de ensino também pode ocorrer nos próximos anos.

Também cabe destacar que não constam da tabela da seção anterior os elementos da Emenda Constitucional que devem ser regulamentados em outros instrumentos legais, a saber:

- ICMS-Educação, que deverá ser regulamentado em leis estaduais;
- Normas de cooperação interfederativa, que deve ser objeto de regulamentação por lei complementar (do Sistema Nacional de Educação);
- Padrão mínimo de qualidade e do CAQ;
- Piso salarial do magistério (PSPN).

O CAQ e o padrão mínimo de qualidade, por exemplo, possuem reserva expressa constitucional de regulamentação na lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), a qual está em fase de discussão na Câmara dos Deputados e no Senado

Federal<sup>2</sup>. Já o PSPN, que atualmente é vinculado aos valores do Fundeb, precisa ser revisitado à luz da adequação com os novos mecanismos de complementação da União. Além disso, a Constituição determina que lei específica (e não a lei do Fundeb) versará sobre o Piso – o que é feito hoje pela Lei nº 11.738/2008.

Na próxima seção, serão apresentados os posicionamentos do Todos Pela Educação sobre os principais pontos ainda em aberto que carecem de regulamentação pela lei ordinária do Fundeb, nas seguintes subseções: cesta de impostos, complementação “VAAT”, matrículas e fatores de ponderação, regras de uso dos recursos, transparência/controle/fiscalização e pontos para regulamentação em 2021.

## 4. POSICIONAMENTO SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS DA LEI DE REGULAMENTAÇÃO

### 4.1 Cesta de impostos distribuídos pelo Fundeb

Com a Emenda Constitucional nº 108/2020, mantém-se a estrutura básica do Fundeb de 27 fundos estaduais e suas naturezas contábeis, bem como a distribuição dos recursos de acordo com o número ponderado de matrículas. A cesta de impostos distribuídos continua composta por 20% das arrecadações de ICMS, IPVA, FPE, FPM, ITR, ITCMD e IPI-Ex, tendo sido excluídos os recursos relativos à Lei Kandir.

A retirada desse último tributo significa cerca de R\$ 1 bilhão a menos para o Fundeb (na soma dos 27 fundos estaduais), muito embora sua natureza se assemelhe a do ICMS – que é o principal imposto da cesta tributária do fundo. Ambos os PLs apresentados propõem a re-inclusão dos recursos da Lei Kandir na cesta do Fundeb, no entanto, deve-se observar que a retirada de tais recursos foi resultado de negociação legislativa à época da votação da PEC 015/2015.

---

<sup>2</sup> O Todos Pela Educação publicou nota com considerações sobre a formulação do CAQ em agosto de 2020: [https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/532.pdf?1456868649](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/532.pdf?1456868649)

Ainda em relação à cesta tributária do Fundeb, a EC nº 108 garante que, na eventualidade de extinção ou substituição de impostos por reforma tributária, será garantida aplicação equivalente à anteriormente praticada no Fundeb e nas despesas com MDE. A lei de regulamentação precisa, portanto, versar sobre o regramento de tal compensação em caso de reforma tributária, sob pena do Fundeb perder significativos recursos no futuro e criar insegurança jurídica decorrente da alteração da sua cesta de impostos. **Uma possível solução legislativa, na visão do Todos Pela Educação, é considerar que “na hipótese de extinção ou substituição de impostos da cesta tributária, o montante dos recursos vinculados ao FUNDEB nos entes federativos será no mínimo igual à média aritmética dos três últimos exercícios e considerará a evolução real das atividades econômicas tributadas, na forma de regulamento”.**

#### 4.2 Complementação “VAAT” e recursos para a Educação Infantil

Uma das inovações do novo Fundeb diz respeito à criação da complementação no modelo “VAAT”, distribuída às redes de ensino com menor Valor Aluno/Ano Total (VAAT), independentemente do estado de origem. Uma importante diferença do modelo atual (VAAF), que continuará a existir para distribuir parte dos recursos, evitando perdas nas redes que já recebem complementação, é que o “VAAT” considera também receitas vinculadas à Educação fora do Fundeb; ou seja, o novo modelo torna a distribuição da complementação da União mais equitativa, permitindo que o recurso chegue aonde é mais necessário.

Os PLs apresentados conceituam o “VAAT” como sendo equivalente à soma dos recursos já distribuídos pelo Fundeb, acrescido dos 5% dos mesmos impostos da cesta já vinculados à Educação, dos 25% de impostos próprios municipais fora da cesta do Fundeb, dos recursos do Salário-Educação, dos *royalties* do petróleo e gás vinculados à Educação e de transferências universais do Ministério da Educação (PNAE, PNATE, PDDE).

**À exceção dos dois últimos pontos, não parece haver divergências no debate sobre esse tema.** Em relação aos *royalties* vinculados, que em 2019 somaram cerca de R\$ 200 milhões concentrados em 292 entes federativos, há crítica em relação ao grau de flutuação da fonte de recurso. Esse argumento, contudo, não é suficiente para sustentar que municípios muito beneficiados das receitas de *royalties* em um determinado sejam também beneficiados pela complementação da União destinada aos entes mais vulneráveis. **Isto posto, é**

**positivo que os *royalties* do petróleo e gás vinculados à Educação sejam computados no “VAAT”.**

Em relação à inclusão das transferências universais do MEC, cabe avaliar e simular a pertinência da inclusão destes recursos no “VAAT”, sob a ótica da equidade no financiamento. Há evidências na literatura de que parte dessas transferências tem natureza regressiva (como o PNAE) enquanto outra parte tem natureza progressiva (como o PDDE).

**Ainda sobre o cálculo do “VAAT”, a lei de regulamentação deve versar sobre o fluxo anual de apuração e cálculo de seus valores, estipulando prazos e responsáveis, além da fonte-padrão dos dados.** Vale delimitar a responsabilidade de tal procedimento ao Tesouro Nacional ou ao FNDE, considerando a consistência das bases de dados do Siope e da Matriz de Saldos Contábeis. Também é importante definir que o VAAT será composto de receitas do Fundeb e do Salário-Educação efetivas do ano imediatamente anterior e das receitas de impostos próprios de dois anos anteriores, com ajuste destas últimas por taxa de variação da arrecadação tributária em cada estado.

O Todos Pela Educação, a partir dos dados do FNDE/MEC e do Tesouro Nacional, construiu uma **linha de base para o VAAT 2019**, contemplando 93,1% dos entes federativos. Nesta base, 379 municípios (6,9%) não tiveram registro das suas informações contábeis e portanto não teriam como receber complementação da União no modelo VAAT. Os dados são disponibilizados no [site do Todos Pela Educação](#), em conjunto com simulações preliminares para a distribuição dos recursos da complementação da União em 2019.

**Por fim, um dos maiores desafios operacionais e de pactuação técnico-política será a regulamentação da subvinculação de 50% da complementação no modelo “VAAT” (ou 5,25 p.p da complementação total) às matrículas na Educação Infantil.** Essa regra já entra em vigor em janeiro de 2021, muito embora ainda não haja convergência sobre seu significado.

Por um lado, há a interpretação de que trata-se de uma regra de uso: os municípios devem usar 50% do que receberem da complementação “VAAT” para financiar suas creches e pré-escolas, como regra de apuração contábil ao final do ano. Esse mecanismo, contudo, tende a ser inócuo, na medida em que os recursos da complementação “VAAT” serão apenas fração estimada em no máximo 1/3 dos recursos disponíveis aos municípios. Estudos preliminares do Todos Pela Educação apontam que apenas de 28 a 136 municípios teriam

ampliação garantida dos investimentos em Educação Infantil, de um total de 2.913 municípios beneficiados com a nova complementação até 2026<sup>3</sup>. **Esse resultado pode levar a uma inócua “troca de fontes contábeis” em grande parte dos municípios, sem impacto na realidade de carência de vagas em Creches e de não-universalização da Pré-escola.**

Caso prossiga no caminho de uma vinculação de uso, será necessário que a lei de regulamentação do Fundeb seja capaz de garantir o cumprimento da lógica de recursos adicionais para a Educação Infantil, com arquitetura rígida de controle de gastos com comprovação dos investimentos novos nessa etapa de ensino em adição a investimentos atualmente já realizados (e sobre os quais não há mensuração adequada). Da experiência do atual Fundeb, é nítido que tal esforço de controle é complexo e não conta hoje com sistema operacional suficientemente eficaz, de maneira que não há segurança de monitoramento de regra de uso.

Como alternativa, **o debate acerca da regulamentação do Fundeb tem apresentado a perspectiva de uma regra de repasse, como mecanismo distributivo por matrículas que é capaz de induzir o avanço no atendimento escolar, sobretudo dos mais vulneráveis.** Ao mesmo tempo, considerando o menor número de matrículas na Educação Infantil em relação ao Ensino Fundamental, esse mecanismo permitirá que os recursos cheguem a mais municípios<sup>4</sup>, ampliando a priorização da primeira infância e o caráter protetivo da Constituição Federal aos direitos da criança.

Para tanto, o Todos Pela Educação apresenta como **caminho a distribuição da complementação VAAT em duas fases de igual metodologia, mas uma considerando apenas as matrículas de Educação Infantil e outra com as matrículas nas demais etapas.** Disso resultaria VAAT mínimo com dois referenciais, de igual conceito, mas definidos para diferentes etapas – refletindo exatamente a pretendida valorização da Educação Infantil.

Esse caminho atende ao espírito da Emenda Constitucional e apresenta exequibilidade operacional. Em comparação com a alternativa de controle do gasto, a regra de repasse é mais facilmente operacionalizada no curto prazo e é mais positiva para objetivo de ampliar o acesso às Creches e Pré-escolas.

---

<sup>3</sup> A estimativa de ampliação garantida do investimento em Educação Infantil é de R\$ 32 milhões a R\$ 156 milhões apenas, considerando a projeção para o ano de 2026, quando a complementação da União alcançará valor cheio. Em 2021, a regra ampliaria os investimentos em apenas 2 ou 3 municípios, sem superar a cifra de R\$ 2,5 milhões.

<sup>4</sup> As projeções preliminares do Todos Pela Educação indicam que tal mecanismo pode aumentar em 50% o número de municípios beneficiados, alcançando mais de 4 mil entes federativos em 2026.

### 4.3 Matrículas contabilizadas (rede pública e conveniada) e fatores de ponderação

Outro ponto central para a operacionalização do novo Fundeb é a definição do universo de matrículas que poderão ser computadas como critério da distribuição dos recursos financeiros e do conjunto de fatores de ponderação que são aplicadas a elas. Essa distribuição considera apenas o número de matrículas presenciais em cada uma das redes conforme atuação prioritária, estabelecida no Art. 211 da Constituição Federal. A circunscrição é benéfica e favorece o regime de colaboração entre estados e municípios na Educação Básica. O caráter presencial da matrícula também é um ponto-chave do estímulo à Educação de qualidade, sendo contraproducente sua alteração.

A partir dos PLs de regulamentação do Fundeb ora apresentados e das manifestações públicas do Governo Federal, ganha relevo a controvérsia a respeito do cômputo de matrículas em escolas privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas), conveniadas com o poder público nos termos do Art. 213 da Constituição Federal. Atualmente, tais matrículas são consideradas para o Fundeb quando realizadas em Creches, Pré-escolas (até que essa etapa esteja universalizada), escolas exclusivas de Educação Especial e escolas rurais com formação por alternância.

Por um lado, o PL 4519/2020 propõe que após o ano de 2026 tais matrículas já não sejam mais computadas, sendo que as matrículas em pré-escolas conveniadas seriam retiradas da conta já em 2021. Essa mudança reduziria abrupta e pesadamente as condições de financiamento nas redes municipais que, em consonância com Art. 213, adotaram o convênio como uma de suas estratégias para assegurar a ampliação do atendimento na Educação Infantil.

De outro, as manifestações do Governo Federal indicam o objetivo de incluir matrículas em escolas privadas conveniadas de Ensino Fundamental e de Ensino Médio na distribuição dos recursos do Fundeb. Considerando que a perspectiva de que as pré-escolas são incluídas apenas pela distância atual do cenário de universalização de vagas, não há razão para contemplar o Ensino Fundamental e Ensino Médio, etapas em que já há vagas suficientes na rede pública de ensino. O efeito seria drenar recursos da rede pública para escolas conveniadas, sem gerar benefício ao esforço de avanço no atendimento escolar.

Além do mais, isso diminuiria a progressividade do Fundeb, na medida em que 74% das matrículas em instituições sem fins lucrativos de Ensino Fundamental estão em municípios de alto IDH-m, enquanto apenas 2% estão nos municípios de menor IDH-m.

**Sopesando tais argumentos e considerando a urgência de se chegar a um consenso quanto à regulamentação, o caminho mais adequado para o Fundeb, na visão do Todos Pela Educação, é a manutenção da atual regra de contagem das matrículas privadas conveniadas.** Para a atualização da lei após 2020, é fundamental a rediscussão ampla dessa regra, sobretudo na perspectiva do Ensino Profissional Técnico e das instituições conveniadas que poderão contribuir na implementação do Novo Ensino Médio.

A respeito dos fatores de ponderação, cabe dividir a discussão em dois blocos: os fatores atuais (etapa, modalidade e tipo de ensino) e os novos fatores de equidade (fiscal e socioeconômico). O segundo bloco será abordado apenas na última seção, considerando que não carecem de regulamentação urgente em função do prazo de implementação dilatado presente na EC nº 108.

Tema corrente nas audiências públicas sobre o Fundeb entre 2017 e 2020, os fatores de ponderação atualmente existentes têm sido alvo de diversas sugestões de redimensionamento, especialmente considerando o seu descolamento dos custos reais verificados na rede pública de Educação. É importante explicitar que a definição desses fatores tem natureza técnica e política, tendo lugar de destaque a Comissão Intergovernamental do Fundeb, incumbida de pactuar tais valores entre União, estados e municípios.

Do ponto de vista técnico, os fatores devem buscar refletir os diferenciais efetivos de custo das etapas e tipos de ensino, permitindo que o Fundeb apoie as reais necessidades das redes e repare as situações de subfinanciamento presentes em algumas etapas e modalidades.

Politicamente, no entanto, alterar tais fatores muda o cômputo distributivo entre estados e municípios, e deve ser avaliado com muita cautela para evitar mudanças abruptas no financiamento das redes de ensino que possam desestruturar a oferta educacional vigente. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que a determinação dos fatores de ponderação também serve para que algumas etapas e tipos de ensino sejam incentivadas, à luz dos desafios de qualidade e equidade do ensino.

Considerando estudos preliminares que indicam que os custos reais por aluno nas diferentes etapas/modalidades/tipos de ensino chegam a variar em mais de 300%, tecnicamente torna-se imperativo ajustar o intervalo de fatores de ponderação hoje fixado entre 0,7 e 1,3 (comportando assim variação máxima apenas de 85%).

**O Todos Pela Educação sugere ou ampliar tal intervalo na lei ou retirar pisos e tetos de fatores**, legando à Comissão Intergovernamental (ou instância tripartite do Sistema Nacional de Educação, assim que este for implementado) espaço para decisões mais próximas à realidade educacional em 2021. Nesse sentido, é importante também **tornar obrigatório que o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) subsidie as decisões anuais de tal Comissão com estudos atualizados sobre os diferenciais de custo da Educação brasileira e os impactos financeiros** de possíveis alterações dos fatores de ponderação, anexando tais estudos às decisões acerca dos mesmos.

#### 4.4 Regras de uso dos recursos

Para além dos critérios da distribuição dos recursos, a lei de regulamentação do Fundeb também deve ser clara em relação aos usos possíveis e obrigatórios para garantir a consecução das disposições da Emenda Constitucional nº 108/2020. Em particular, três componentes devem estar presentes: a indistinção de uso dos recursos entre as diferentes etapas e tipos de ensino, garantindo flexibilidade de gestão aos atores educacionais; o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb (excluídos os recebidos pela complementação “VAAR”, tratada na última seção) para remuneração de profissionais da Educação em efetivo exercício; e o mínimo de 15% dos recursos recebidos pela complementação “VAAT” para despesas de capital.

É patente, em primeiro lugar, que o Fundeb só pode financiar despesas classificadas como típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE, em conformidade com o Art. 70 da Lei nº 9.394/1996). Em relação aos 15% da complementação “VAAT” para despesas de capital, não há divergências no debate, sendo o texto constitucional claro a esse respeito e já havendo normas contábeis claras para definição dessa natureza de despesa. A regra atende ao pleito de instituições que alertam para a rigidez orçamentária dos gastos com pessoal e deverá ter seu impacto avaliado antes de que se promova outras alterações em igual sentido.

Já no que tange ao mínimo de 70% para profissionais da Educação, a maior indefinição se dá a respeito da clareza sobre as categorias profissionais que serão incluídas no cálculo. Embora os PLs de regulamentação protocolados vinculem tal definição ao Art. 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB- Lei nº 9.394/2016) que trata apenas dos profissionais de natureza pedagógica, instituições como o Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (Comsefaz), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) defendem a inclusão de outros profissionais que atuam nas escolas, como merendeiras(os), secretarias(os) e vigilantes.

Entendendo a necessidade de valorização de tais categorias, **o Todos Pela Educação recomenda que sejam consideradas categorias de profissionais para além das indicadas no Art. 61 da LDB** e aponta a necessidade de ouvir as entidades representativas dos profissionais da Educação, bem como a importância de estudos a partir do Siope/FNDE para tomada de decisão baseada em evidências sobre impactos potenciais.

#### **4.5 Transparência, controle social e fiscalização**

A lei de regulamentação do Fundeb precisa também versar, em nível de detalhe, sobre as atribuições e deveres relativos à avaliação, fiscalização e controle social do uso adequado dos recursos do Fundeb. Isso dotará a política não apenas de transparência, mas também permitirá que o sistema de financiamento seja um indutor mais potente da qualidade e da equidade na Educação.

Por meio da EC nº 108/2020, duas principais alterações foram realizadas no arcabouço jurídico e precisam estar refletidas e pormenorizadas na lei de regulamentação: a previsão de rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados fiscais e contábeis (Art. 163-A); e a possibilidade de integração sinérgica dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) aos demais conselhos de locais de políticas educacionais. Cabe destacar que os PLs protocolados no Congresso Nacional dão passos importantes no sentido de tais definições, mas ainda não incorporam suficientemente inovações discutidas ao longo do ciclo de audiências públicas, como a demanda de informações das escolas como centro de custos financeiros.

Quanto aos CACCS, além da possibilidade de integração, há espaço para abordar com maior clareza a formação dos conselheiros para manuseio das informações contábeis, financeiras e contábeis dos entes federativos, garantindo que cada

CACS tenha acesso à oportunidade formativa bienalmente. As informações relativas aos recursos do Fundeb poderiam estar organizadas em plataforma única padronizada para gestão e controle dos recursos, construída pelo Governo Federal, com acesso aberto para os conselheiros dos CACS e usuários da sociedade civil. Ainda, caberia regulamentar a obrigatoriedade para os CACS remeterem relatório anual aos poderes legislativos competentes, o que poderá contribuir no processo de fiscalização das despesas educacionais; além disso, especialistas em participação social têm apontado a sugestão de ampliar os tempos de mandato dos conselheiros, com vigência não-coincidente a dos mandatos no Poder Executivo.

Por fim, o Todos Pela Educação entende que a lei de regulamentação do Fundeb deve trazer uma previsão clara da integração das bases de dados do Siope (sob responsabilidade do FNDE) e da Matriz de Saldos Contábeis (sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional), de maneira que as informações dos entes federativos sejam consistentes e que os processos redistributivos e de fiscalização de despesas possam se dar da maneira adequada.

#### 4.6 Elementos para debate em 2021: VAAR, fatores de equidade fiscal e socioeconômicos e revisão periódica

Nesta última seção, são abordadas inovações do Fundeb inscritas na Emenda Constitucional do Fundeb que possuem prazos mais dilatados de implementação (2022 ou 2023). Não requerendo regulamentação detalhada nos próximos meses, tais matérias tiveram definição postergada para “atualização da lei em 2022” pelos PLs nº 4.372 e 4.519. Preliminarmente, o Todos Pela Educação aponta que **o prazo ideal para qualquer atualização da lei de regulamentação do Fundeb deve ser o final de 2021**, evitando que as discussões ocorram de maneira açodada pelo calendário eleitoral de 2022 e que não haja tempo suficiente para a validação operacional dos novos mecanismos. A atualização ainda em 2021 também permitirá maior previsibilidade aos estados e municípios acerca das regras que serão utilizadas para o repasse dos recursos, de modo que poderão adaptar a gestão das suas redes à luz do novo regramento antes que este entre em vigência.

De fato, o Congresso precisará concentrar esforços no que é regulamentação urgente porque só há 3 meses para aprovação da Lei na Câmara e no Senado.

Do contrário, há risco de inviabilizarmos a operacionalização do Novo Fundeb e perdermos boa parte das conquistas da Emenda Constitucional nº 108/2020. Ainda assim, é fundamental que o Congresso avance também nos temas centrais que não são tão urgentes, mas que são mecanismos poderosos de indução de qualidade e equidade.

Esse avanço pode ser realizado por meio da circunscrição dos principais conceitos de cada um dos mecanismos e da definição das instâncias responsáveis pelos cálculos técnicos e pelas decisões discricionárias relativas à complementação da União por indicadores e resultados educacionais (complementação “VAAR”) e aos fatores de ponderação de equidade (fiscal e socioeconômica).

Tal circunscrição poderá ter dois efeitos benéficos: (i) dá-se início aos complexos processos de construção operacional de tais inovações, com diretrizes de cálculo e com agentes definidos; e (ii) apresenta-se com antecedência as balizas adicionais que direcionarão a distribuição dos recursos do Fundeb, que deverão induzir decisões acerca da arrecadação tributária, do foco nos mais vulneráveis e de avanço na aprendizagem e no atendimento escolar.

Em relação à complementação da União no modelo “VAAR”, a Emenda Constitucional 108 aponta para fórmula de cálculo dos repasses relacionados à **evolução em dois grupos de indicadores de promoção da qualidade e da equidade, que devem estar circunscritos na lei de regulamentação:**

1. Nível e desigualdade da taxa de atendimento escolar adequado das crianças e jovens na Educação Básica presencial em cada ente federado, mediante acompanhamento censitário da trajetória harmônica das coortes populacionais;
2. Nível e desigualdade da aprendizagem no Ensino Fundamental e Médio em cada rede pública de ensino.

A EC 108 versa ainda sobre condicionalidades de gestão que devem ser observadas pelos entes federativos para que sejam elegíveis à complementação “VAAR”. Nesse sentido, o Congresso Nacional tem pelo menos duas alternativas. Uma delas é definir em lei tais condicionalidades, considerando práticas de gestão que ampliam e qualificam as oportunidades educacionais com comprovada efetividade, e que tenham natureza passível de mensuração e monitoramento. Outra opção é remeter a definição de tais práticas à instância tripartite do Sistema Nacional de Educação (e até que ela seja criada, à Comissão Intergovernamental

do Fundeb), formadas por gestores educacionais da União, estados e municípios. Mesmo com essa remissão feita, é prudente delimitar na lei as dimensões mínimas que devem ser abordadas por tais condicionalidades<sup>5</sup>.

Já em relação aos novos fatores de equidade do Fundeb, a EC 108 é clara ao preconizar que *“a lei definirá outras [ponderações] relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à Educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação”*. Nesse sentido, e pelos mesmos motivos anteriormente apontados, é meritório delimitar os conceitos e diretrizes de cálculo de tais fatores de ponderação. Portanto, é importante que os valores dos parâmetros sejam debatidos anualmente em instância tripartite (Comissão Intergovernamental do Fundeb, até que haja regulamentação do SNE), ainda que as fórmulas para o cálculo dos fatores estejam definidas na atualização da lei a ser feita em 2021.

Nos termos debatidos em audiências públicas do Fundeb, **as ponderações relativas à disponibilidade de recursos vinculados à Educação seriam estabelecidas para cada ente federado em função inversamente proporcional ao Valor Aluno/Ano Total (VAAT) do ente, subtraído o Valor Aluno/Ano Fundeb (VAAF)**. Já as ponderações por potencial de arrecadação tributária seriam estabelecidas com base em indicador a ser calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **em função inversamente proporcional à diferença entre a arrecadação tributária realizada e a arrecadação tributária potencial em cada ente federado**.

É importante que as ponderações por disponibilidade de recursos vinculados à Educação e por potencial de arrecadação tributária sejam aplicadas apenas aos municípios no âmbito da distribuição intraestadual de recursos, ficando as redes estaduais com ponderadores equivalentes à média ajustada dos fatores de seus municípios, em virtude da diferença na base tributária. Essa delimitação busca evitar que a aplicação desses fatores nas etapas da complementação da União gere distorções entre os estados. Por isso, não é adequada na formulação dos

---

<sup>5</sup> Tais como cumprimento das regras mínimas de aplicação de recursos em Educação, informação de dados contábeis e orçamentários relativos a receitas e despesas na Educação, parâmetros mínimos de remuneração e carreira do magistério, regularidade dos conselhos locais relacionados à Educação, vigência dos planos locais de Educação, cooperação interfederativa, práticas de seleção e formação de diretores escolares e profissionais do magistério, práticas de enfrentamento das desigualdades educacionais (incluindo busca ativa), homologação de currículos alinhados à Base Nacional Comum Curricular e alinhamento das políticas de avaliação educacional, formação docente e recursos didáticos aos currículos.

PLs atualmente em tramitação, a proposta de incidência dos fatores fiscais na complementação dos modelos “VAAF” e “VAAT”.

Quanto às ponderações relativas ao nível socioeconômico, estas podem ser estabelecidas para as matrículas de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado e nos cadastros de programas sociais. A operacionalização, nesses termos, caberia ao Inep/MEC. Tais ponderações relativas ao nível socioeconômico seriam aplicadas à soma ponderada de matrículas dos entes federados, já consideradas as ponderações por etapa, modalidade e tipo de ensino, garantindo a distribuição de mais recursos para as localidades mais vulneráveis e, assim, um novo Fundeb marcado por justiça social inclusive dentro das redes de Educação.

Por fim, a atualização da lei em 2021 deverá tratar também do processo de revisão legislativa do Fundeb que deverá ocorrer em 2026, 2036, 2046 e assim por diante. O Congresso tem espaço para delimitar ritos legislativos específicos para o contínuo aprimoramento do Fundeb.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aprovada a Emenda Constitucional nº 108/2020, o Brasil está mais perto de inaugurar um capítulo de qualidade com equidade na Educação Básica brasileira. Mas para que esse novo sistema redistributivo efetivamente funcione é fundamental a aprovação de uma lei de regulamentação, nos próximos meses.

Na presente nota técnica, o Todos Pela Educação analisou os Projetos de Lei de regulamentação apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (PL nº 4.372/2020 e PL nº 4.519/2020). Esses PLs respondem à maioria dos desafios técnicos de regulamentação, mas deixam de fora pontos cruciais para a operacionalidade do Fundo nos termos constitucionais aprovados.

Ao longo dessa nota, são apresentados posicionamentos do Todos Pela Educação a respeito de temas essenciais para a edificação e operacionalização do novo Fundeb. Dentre eles, ressaltamos a posição pela:

- Previsão de fluxos de cálculo e atualização do VAAT, incluindo os recursos dos *royalties* no cálculo.
- Definição da regra de 50% para a Educação Infantil como regra de repasse, estimulando o avanço no atendimento escolar de maneira efetiva;
- Ampliação do intervalo dos fatores de ponderação de etapas e tipos de ensino, a serem fixados pela Comissão Governamental a partir de 2021 com base em estudo de custos realizado pelo Inep;
- Manutenção da atual regra de contagem das matrículas privadas conveniadas;
- Ampliação do conjunto de categorias consideradas como “profissionais da Educação”, expandindo a valorização para mais categorias e flexibilizando a utilização do recurso;
- Integração das bases de dados do Siope e da Matriz de Saldos Contábeis, com padronização das informações e regras claras de reporte, ampliando a transparência;
- Aperfeiçoamento da legislação sobre os conselhos de controle social do Fundeb, prevendo formato de integração dos conselhos de Educação;
- Sugestão legal para garantir a compensação de impostos extintos/substituídos na cesta de impostos do Fundeb;

- Circunscrição legal para definição posterior da complementação “VAAR”, dos fatores de ponderação fiscais e de nível socioeconômico e da revisão periódica;
- Discussão ampla do CAQ e do Piso do Magistério em legislações apropriadas (lei do SNE e lei específica do Piso, respectivamente).

É importante considerar também que, na visão do Todos Pela Educação, o prazo para qualquer atualização da lei de regulamentação do Fundeb deve ser o final de 2021 – evitando colisão com a agenda eleitoral e garantindo maior previsibilidade aos estados e municípios. Portanto, precisamos priorizar o essencial para os próximos meses e orientar os pontos em aberto para revisão da lei em 2021.

Agora, cabe ao Congresso Nacional, em diálogo estreito com o Governo Federal, ter celeridade na montagem de grupo de trabalho parlamentar para realizar a análise dos projetos de lei ora em tramitação e apresentar um substitutivo tecnicamente robusto, pactuado entre os diversos atores envolvidos no debate público. Com senso de urgência e rigor técnico, o Brasil poderá definitivamente implementar o Novo Fundeb como política pública transformadora da vida de milhões de estudantes.



**TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO**