



## Fundeb: providências a serem adotadas pelos Municípios

**Claudio R. Loureiro**  
(janeiro 2007)

A tão esperada aprovação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), como não poderia ser diferente, em se tratando de “Brasil”, veio a ocorrer somente no estertor do moribundo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

Embora se tivesse tempo mais do que suficiente para a criação do Fundeb - já que o Fundef teve existência de dez anos - este, ao contrário de seu antecessor, foi “regulamentado” por Medida Provisória, e não por lei específica, a exemplo daquele (Lei nº 9.424, de 24.12.1996).

E o surgimento do Fundeb, de forma pressurosa, trouxe consigo normas e regras que o “legislador” buscou criptografar, tornando-as, destarte, totalmente indecifráveis. Vejam-se, por exemplo, as fórmulas de cálculo contidas no Anexo da Medida Provisória nº 339, de 28.12.2006, que veio a instituir o Fundeb, com base nas alterações do texto constitucional pátrio, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006.

De se notar que a Emenda Constitucional nº 53, ao contrário da Emenda nº 14 - que possibilitou a criação do Fundef - seguindo a tendência de se “constitucionalizar” toda e qualquer matéria, praticamente regulamenta, por inteiro, o Fundeb.

Afastando-se das críticas e dos elogios que porventura possam recair sobre os textos da Emenda 53 e da Medida Provisória 339, o presente artigo busca, apenas, deles extrair o que de interesse dos municípios, auxiliando-os nas medidas administrativas a serem adotadas com a criação do Fundeb.

Então, vejamos objetivamente quais são essas medidas.

Combinando-se as alterações promovidas pela EC 53 ao texto constitucional, mormente quanto ao inciso XXV, do artigo 7º, ao inciso VI, do artigo 30, e ao inciso IV, do artigo 208, verifica-se que passa a ser exigido dos municípios, não obstante “com a cooperação técnica e **financeira** da União e do Estado”, a plena oferta de vagas em creches. Esta se constitui numa das principais medidas que os municípios devem começar a se preocupar. Estes, deverão proceder aos estudos respectivos para o atendimento dessa exigência constitucional, pois poderão ser surpreendidos por decisões e aplicação de penalidades, que certamente irão ocorrer, caso não venham a disponibilizar esta garantia de vagas. Isto em decorrência do novo texto constitucional do artigo 30, que dispõe sobre a “competência” dos municípios, relacionando, dentre outras, a de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de **educação infantil** e de ensino fundamental” (inciso VI), quando, pela redação anterior deste inciso, a competência era de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de **educação pré-escolar** e de ensino fundamental”.

Para se concluir como acima demonstrado, basta que atentemos para o que dispõe a Lei (federal) nº 9.394, de 20.12.1996 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional - em seus artigos 21 e 30, abaixo transcritos:

*Art. 21. A educação escolar compõe-se de:*

- I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;*
- II - educação superior.*

*Art. 30. A educação infantil será oferecida em:*

- I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;*
- II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.*

Outra importante medida a ser adotada pelos municípios se trata da aplicação de recursos oriundos do salário-educação. Isto porque a Constituição Federal passou a estendê-los à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), e, de forma inusitada, a Medida Provisória nº 339, conforme disposição inserta em seu “sofável” artigo 43, mesmo que contrariando a Constituição Federal,



introduz alterações no texto da Lei nº 9.766, de 18.12.1998 - que dispõe sobre o salário-educação - conforme abaixo transcrito:

*Art. 43. Os arts. 7º, 8º e 9º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 7º Compete ao FNDE, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, nos limites de suas atribuições, a fiscalização da aplicação da quota federal da contribuição social do salário-educação.*

*Art. 8º Para os fins do disposto no § 5º do art. 212 da Constituição, desta Lei, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e das demais disposições aplicáveis, os recursos do salário-educação serão destinados à educação básica pública, incluindo educação especial e a educação de jovens e adultos na modalidade presencial com avaliação no processo, desde que vinculadas à rede pública de ensino.*

*Art. 9º É vedada a utilização de recursos do salário-educação para o pagamento de pessoal e alimentação escolar, ou qualquer outra forma de assistência social, ressalvadas as despesas desta natureza no âmbito de programas de educação de jovens e adultos na modalidade presencial com avaliação no processo instituídos pelo Governo Federal.” (NR)*

Somente no Brasil se pode conceber que a “**contribuição social**” do salário-educação não possa ser aplicada em “**assistência social**” aos alunos. E, diga-se, não se trata aqui de assistência social aos “miseráveis”, conforme se pensa em nosso País. Trata-se, sim, de atendimento a programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, nos exatos termos do inciso IV do artigo 71, da Lei nº 9.394, de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), conforme defendido, de longa data, pelo professor Eduardo Barbosa <sup>1</sup>, não obstante este artigo relaciona situações que não se constituem como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, entendendo-se aqui como aquelas não incluídas no percentual mínimo de aplicação estabelecido pela Constituição Federal. A lógica determina que o contrário é que seria correto. Ou seja, contribuição social para atender a assistência social, mesmo que relacionada ao ensino.

E, por falar em Lei nº 9.394, interessante que seja aqui transcrito o que dispõe seu artigo 68, notadamente quanto a seu inciso III:

*Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:*

*I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

*II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;*

*III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;*

*IV - receita de incentivos fiscais;*

*V - outros recursos previstos em lei.*

Ora, ora, será que alguém conseguirá “dormir com um barulho desses”?

Diretamente ligada à aplicação dos recursos recebidos do Fundeb, temos outras importantes medidas.

Segundo o que dispõe o artigo 20 da MP 339, tem-se que eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis, desde que com perspectiva de utilização superior a quinze dias, deverão ser passíveis de aplicações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, com lastro em títulos da dívida pública, de modo a preservar seu poder de compra, sendo que os ganhos financeiros respectivos deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal.

O artigo seguinte desta MP (art. 21), determina que os recursos recebidos do Fundeb deverão ser utilizados dentro do exercício financeiro em que forem creditados, admitindo-se, apenas, uma única exceção (art. 21, § 2º), qual seja, a de sua aplicação no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, desde que não seja superior a 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos no exercício anterior. Traduzindo, dos recursos financeiros recebidos do Fundeb em determinado exercício, deverão ser aplicados, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) dentro desse mesmo exercício. Os 5% (cinco por

(1) A esse respeito, vide matéria intitulada “Salário-Educação - QESE - não é receita resultante de impostos”, de sua autoria, divulgada no Boletim de Administração Pública Municipal - BAM, Volume IV - Práticas de Contabilidade, Parte 02 - Legislação Aplicada, Assunto 54 - Qese não é Imposto



cento) restantes poderão ser aplicados no exercício imediatamente subsequente, desde que seja dentro do primeiro trimestre deste. Haverá de se ter um acompanhamento mais freqüente da averiguação dos recursos recebidos e aplicados, evitando-se, assim, futuros questionamentos.

O artigo 22 da MP 339, a exemplo do Fundef, determina que dos recursos anuais totais recebidos do Fundeb, pelo menos 60% (sessenta por cento) deverão ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, registrando, inclusive, que por profissionais do magistério devem ser entendidos os docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (parágrafo único, II, do art. 22).

Já o artigo 23 desta MP dispõe sobre o óbvio. Determina ser vedada a utilização dos recursos do Fundeb no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, citando, inclusive, o artigo 71 da Lei nº 9.394, de 1996, assim como ser vedada a utilização desses recursos como garantia ou contrapartida de operações de crédito contratadas que não se destinem ao financiamento de ações ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Ultrapassadas as regras diretamente ligadas à aplicação dos recursos do Fundeb, a MP 339 passa a dispor sobre o “acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização” desses recursos, determinando que estes serão exercidos por conselhos instituídos especificamente para esse fim (art. 24). Em relação aos municípios, as regras vêm consignadas nos seguintes dispositivos desse artigo, que assim dispõem:

*Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.*

*§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:*

*I - .....*

*.....*

*IV - em nível municipal, por no mínimo oito membros, sendo:*

*a) um representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;*

*b) um representante dos professores da educação básica pública;*

*c) um representante dos diretores das escolas públicas;*

*d) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas;*

*e) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública;*

*f) dois representantes dos estudantes da educação básica pública.*

*§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do conselho tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.*

*§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput serão indicados em até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:*

*I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias; e*

*II - nos casos dos representantes dos professores, diretores, servidores, pais de alunos e estudantes, pelos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares.*



§ 4º Indicados os conselheiros, na forma do § 3º, incisos I e II, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no § 1º, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos no § 1º, incisos II, III e IV.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput:

I - cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do governador e do vice-governador, do prefeito e do vice-prefeito, e dos secretários estaduais, distritais ou municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados; e

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro, e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações; e

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; e

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos



*conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.*

Curiosamente, embora a MP 339 procure "disciplinar", por inteiro, os "Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb", esqueceu-se ela, porém, de fixar o período de mandato de seus membros. Talvez o Governo Federal - e apenas talvez - estivesse acreditando que as demais esferas de governo da República Federativa do Brasil (assim como consta de nossa Constituição Federal), tivessem capacidade suficiente para "determinar e estabelecer o período de mandato desses Conselhos".

Será que, em sã consciência, os autores da MP 339 conhecem, de fato, a "realidade" brasileira"?

Será que eles conhecem a realidade dos municípios brasileiros?

Provavelmente não, pois segundo as "regras estabelecidas", dificilmente os municípios considerados de "pequeno porte", e, de "população reduzida", conseguirão cumprir, na totalidade, as normas estabelecidas pela MP 339. Principalmente em se considerando os impedimentos previstos no § 5º do artigo acima transcrito, assim como as disposições inseridas em seu § 8º, de que embora seja considerada como atividade de relevante interesse social, a atuação dos membros dos Conselhos dos Fundos "não será remunerada".

De qualquer forma, os Poderes Executivos municipais deverão adotar as seguintes providências em relação às disposições contidas no artigo 24 da MP 339:

- edição de lei específica criando os Conselhos Municipais, e, conforme o caso, já regulamentando suas atividades;
- indicação formal, pelos Prefeitos, do representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, para compor o Conselho;
- edição de decreto, atentando-se para os impedimentos previstos no § 5º deste artigo, dispondo sobre o processo eletivo a ser realizado para a indicação dos respectivos representantes para comporem o Conselho, dos professores da educação básica, dos diretores das escolas públicas, dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas, dos pais de alunos da educação básica, e, finalmente, dos estudantes da educação básica;
- edição de ato competente, pelos Prefeitos ou Secretários Municipais de Educação, conforme o caso, designando os integrantes do Conselho.

Ainda em relação aos Conselhos Municipais, não podem ser esquecidas as normas estabelecidas pelos artigos 34 e 37 da MP 339. Os mesmos deverão ser instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos (1º de janeiro de 2007), podendo ser passíveis de adaptações dos Conselhos do Fundef existentes em 28 de dezembro de 2006, assim como podendo ser integrados ao Conselho Municipal de Educação, mediante a instituição de "câmara" específica para o exercício das atribuições respectivas.

Finalizando as medidas administrativas a serem adotadas pelos municípios em relação ao Fundeb, deverão estes implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, nos moldes determinados pelo artigo 40 da MP 339. Evidentemente, essa implantação deverá se dar por meio de lei específica.

Quanto às medidas de ordem orçamentária e financeira em razão da instituição do Fundeb, o que se pode dizer, desde já, é que eventuais saldos de recursos do extinto Fundef deverão ser aplicados "mediante as regras do Fundef", ou seja, aplicação desses recursos somente no ensino fundamental, e mediante as normas estabelecidas pela EC nº 14, de 1996, assim como pela Lei nº 9.424, também de 1996.

Quanto às demais medidas, embora fosse melhor que se aguardasse um pouco mais, também se pode dizer, desde já, é que as adaptações ao orçamento vigente deverão guardar consonância com as normas regulamentares já expedidas, e, ainda, com aquelas a serem editadas.

De se notar que apenas recentemente (publicação no DOU de 1º de fevereiro) é que foi divulgada a Portaria nº 48, de 31 de janeiro de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional, estabelecendo os códigos e os procedimentos para os registros contábeis dos recursos retidos e recebidos por conta do Fundeb.

De se notar, também, que nesta Portaria há a expressa menção quanto ao código da receita dos recursos recebidos por conta do Fundeb, o qual é idêntico àquele anteriormente estabelecido pela



Secretaria do Tesouro Nacional a respeito dos recursos do extinto Fundef, passando a ser assim identificado: 1724.01.00 - Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e 1724.02.00 - Transferência de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Considerando que os depósitos realizados no decorrer do mês de janeiro de 2007 foram recepcionados, pelos municípios, na mesma conta-bancária especialmente aberta para o Fundef, importante lembrar que estes já se referem ao recente Fundeb e não mais ao extinto Fundef. Ou seja, depósitos recepcionados até 31 de dezembro de 2006 se referem ao Fundef. Porém, depósitos recepcionados a partir de 1ª de janeiro de 2007 se referem, apenas e tão somente ao Fundeb, não obstante estes estejam acolhidos por uma única conta bancária. Há de se ter o cuidado de que embora "englobados" numa mesma conta bancária, esses recursos sejam devidamente "apartados" quando das aplicações respectivas.

A conclusão acima se justifica diante dos termos consignados nos artigos 45, 46 e 47 da MP 339, de 2006, mormente diante das disposições do artigo 47, que se transcreve:

*Art. 47. O ajuste da distribuição dos recursos referentes ao primeiro trimestre de 2007 será realizado no mês de abril de 2007, conforme a sistemática estabelecida nesta Medida Provisória.*

*Parágrafo único. O ajuste referente à diferença entre o total dos recursos do art. 31, § 1º, inciso I, alínea "a", e inciso II, alínea "a", e os aportes referentes a janeiro e fevereiro de 2007, realizados na forma do disposto no art. 45, será pago no mês de abril de 2007.*

Ultrapassada a questão da "execução orçamentária" da "receita do Fundeb", resta, ainda, a questão das "previsões de receitas" na "Lei Orçamentária" já aprovada, e, que por razões que fugiram ao controle dos municípios, não trouxeram estimativas, quer das retenções, quer das recepções de recursos a esse título. Neste sentido, o que se pode dizer é que quanto à estimativa da receita, esta não deverá sofrer qualquer modificação. A diferença entre a retenção dos 15% para 16,66%, incidentes sobre o FPM, o ICMS, o IPI - Exportação e da LC 87, de 1996 (Desoneração do ICMS), assim como a retenção de 6,66%, até então inexistente, incidente sobre o ITR e o IPVA, que certamente contribuirão para a diminuição da receita estimada na Lei Orçamentária, poderão ser compensadas mediante a adoção de medida visando à limitação de empenho e movimentação financeira a que se refere o artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito às dotações orçamentárias para suporte das despesas com recursos do Fundeb, e, eventualmente, com o "saldo" dos recursos do Fundef, estas deverão ser objeto de edição de decreto executivo <sup>1</sup>, onde serão estabelecidas as novas regras introduzidas por conta da criação do Fundeb.

Aos municípios cujas leis orçamentárias tenham contemplado programas ligados à educação infantil, recomenda-se que seja aberto crédito adicional suplementar para atender as despesas a serem suportadas com recursos oriundos do Fundeb. Recomenda-se, ainda, que os recursos para abertura desse crédito adicional suplementar sejam por anulação de dotações orçamentárias do ensino fundamental e que estejam relacionadas às despesas do Fundeb (na lei orçamentária, originariamente do extinto "Fundef"). Isto para que o orçamento não venha a se tornar "desequilibrado", quer no que se refere às receitas e despesas, quer no que se refere às "fontes de recursos". No decorrer da execução orçamentária esses municípios poderão proceder aos devidos ajustes, abrindo novos créditos adicionais suplementares e indicando, conforme o caso, o próprio "excesso de arrecadação" da receita relativa às transferências do Fundeb.

Aos municípios cujas leis orçamentárias não tenham contemplado programas ligados à educação infantil, recomenda-se que passem a implantar a oferta de vagas para este nível de ensino, pois poderão ser "cobrados" pela população local assim como pelas autoridades competentes conforme exposto anteriormente. Caso essa implantação já se realize no exercício de 2007, recomenda-se que providenciem a abertura de crédito adicional especial, e, para as dotações orçamentárias que venham a ser suportadas por recursos transferidos pelo Fundeb (fonte de recurso), que o valor respectivo tenha como recurso o da anulação de dotações orçamentárias do ensino fundamental e que estejam relacionadas às despesas do Fundeb (na lei orçamentária, originariamente do extinto "Fundef"), pelos mesmos motivos acima expostos.

(1) Vide "modelo" ao final deste artigo.



Da mesma forma que para o ensino fundamental, no decorrer do exercício poderão ser realizados os devidos ajustes, abrindo-se novos créditos adicionais suplementares e indicando, conforme o caso, o próprio “excesso de arrecadação” da receita relativa às transferências do Fundeb.

A única ressalva que se faz, desde já, é que a “troca” de Fundef para Fundeb poderá gerar distorções no que se refere às aplicações de recursos mínimos estabelecidos pela Constituição Federal - no caso dos municípios, 25% da receita resultante de impostos - conforme seu artigo 212, podendo contribuir para que esse percentual mínimo de aplicação não venha a ser alcançado. Destarte, todo cuidado é pouco no acompanhamento da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino; ao menos neste exercício de 2007, pois as “regras” de aplicação dos recursos do Fundeb ainda não se encontram totalmente definidas, devendo-se aguardar, inclusive, as deliberações da Junta de Acompanhamento de que trata o artigo 12 e seguintes da MP 339.

Ultrapassadas essas "dificuldades iniciais" de toda e qualquer "matéria nova", aguardemos, então, as novidades que estão por vir.

(\*) *Consultor da Fiorilli S/C Ltda.-Software*



**Decreto nº ....., de .... de ..... de 2007**

O Senhor ....., Prefeito de ....., no uso da atribuição que lhe é conferida pela Lei nº ....., (Lei Orgânica Municipal) e,

Considerando o que dispõe a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que possibilitou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

Considerando o que dispõe a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências;

Considerando os termos da Portaria nº 48, de 31 de janeiro de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, que dispõe sobre os procedimentos contábeis para registro dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, bem como aqueles oriundos desse Fundo,

Considerando, finalmente, que a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2007 - Lei nº ..... - não contempla fonte de recurso relacionada a recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, bem como aqueles oriundos desse Fundo,

DECRETA:

Art. 1º No Quadro Resumo Geral da Receita da Lei nº ..... - Lei Orçamentária Anual do exercício de 2007 - a classificação da receita passa a ser assim identificada:

17.24.01.00 - Transferências de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

(e, conforme o caso)

17.24.02.00 - Transferência de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

9721.01.02 - Dedução de Receita do FPM - FUNDEB e Redutor Financeiro

9721.36.00 - Dedução da Receita para a Formação do FUNDEB - ICMS - Lei Complementar 87/96

9722.01.01 - Dedução da Receita para a Formação do FUNDEB - ICMS

9722.01.04 - Dedução da Receita para a Formação do FUNDEB - IPI Exportação

Art. 2º Na execução orçamentária, os novos valores retidos automaticamente das transferências intergovernamentais para a formação do FUNDEB, serão assim identificados:

9721.01.05 - Dedução da Receita para a Formação do FUNDEB - ITR

9722.01.02 - Dedução da Receita para a Formação do FUNDEB - IPVA

Art. 3º Nos Quadros Demonstrativos da Despesa constantes da Lei nº ..... - Lei Orçamentária Anual do exercício de 2007, e abaixo relacionados, a classificação da despesa passa a ser assim identificada:

..... (nome do Quadro Demonstrativo)

..... (identificação da despesa, alterando-se onde constar Fundef para Fundeb)

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2007.

....., .... de ..... de 2007

.....

Prefeito Municipal





## LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DISPONDO SOBRE O FUNDEB

**Vicente Augusto Baiocchi (\*)**  
(Março 2007)

O Ministério da Educação tomou a iniciativa de, através de ofício-circular, reiterar aos Prefeitos a necessidade do Município editar lei específica dispondo sobre a efetiva operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Falamos em “reiterar” uma vez que o artigo 34 da Medida Provisória n. 339, de 28.12.2006, estabelece que:

*“Os Conselhos dos Fundos serão instituídos no prazo de sessenta dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos Conselhos do FUNDEF existentes na data de publicação desta Medida Provisória.”*

Como se recorda, o antigo FUNDEF foi extinto em 31 de dezembro de 2006, dando lugar ao FUNDEB, instituído nos termos da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado através da Medida Provisória n. 339, d 28 de dezembro de 2006.

Assim posto, se tomada em consideração a data da Medida Provisória, o prazo para a adequação legislativa do Município já estaria vencido. No entanto, não se tratando de prazo preclusivo, ainda que a destempo os Executivos Municipais devem atender a essa determinação. E quanto mais cedo assim procederem, tanto melhor a fim de que a “operacionalização” desse Fundo passe a trilhar o caminho da legalidade, sob pena de sérias dificuldades tanto para o gestor público como para a educação no Município.

Admitamos, conforme insinua a medida provisória, que sob a égide da legislação anterior o Município estivesse em situação regular, dotado de lei específica instituindo o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF e suas atribuições. Para estes casos, a lei nova fala em possível “adaptação” dos Conselhos do FUNDEF, adequando tais órgãos às normas do novo FUNDEB.

Por razões de ordem técnica, porém, esta não seria a melhor alternativa, recomendando-se a elaboração de nova lei, de forma a atender os requisitos básicos da Medida Provisória n. 339/2006, em seus aspectos estruturais e administrativos.

Assim, entendemos que a nova lei municipal deve primeiramente instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, pois os fundos de natureza orçamentária no âmbito municipal devem ser instituídos por lei própria, criando, a seguir, o respectivo Conselho de Acompanhamento dessa conta.

No que tange à movimentação do Fundo, uma novidade deve merecer a atenção dos gestores municipais: os eventuais saldos da conta do FUNDEB, que não tenham expectativa de aplicação prevista para os quinze dias imediatos, deverão obrigatoriamente ser aplicados no mercado de capital, conforme determina o artigo 20 da medida provisória. Os rendimentos, ou “ganhos financeiros” na expressão da MP, deverão ser destinados à mesma finalidade do Fundo.

Outro ponto a merecer atenção quando da elaboração da futura lei, ou daquelas já ultimadas, refere-se à composição do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB. O art. 24 da MP estabelece os critérios para a formação do Conselho, relacionando, no inciso IV do



§ 1º, os membros a serem indicados basicamente em número de oito. De se ter presente que oito é o número mínimo de componentes. Além destes, serão obrigatórias, também, as indicações de um representante do Conselho Tutelar da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Educação. Portanto, existindo tais órgãos no Município, a composição do Conselho do FUNDEB será de, no mínimo, nove ou dez integrantes, conforme o caso.

A referida medida provisória prevê, ainda, que a defesa das novas normas, dos interesses sociais e individuais, relativas ao FUNDEB, compete ao Ministério Público, razão pela qual toda atenção deve ser concentrada na leitura da nova legislação, a fim de serem evitados aborrecimentos futuros.

Por outro lado, o Conselho do FUNDEB deverá manifestar-se apenas sobre a operacionalização das contas realizadas a partir de 1º de janeiro de 2007. Quanto ao fundo movimentado em 2006, o ofício-circular do Ministério da Educação aduz: "Salientamos, ainda, que os Conselhos do FUNDEF devem concluir os trabalhos de acompanhamento e controle dos repasses dos recursos do FUNDEF referentes ao exercício de 2006."

*(\*) Advogado, Consultor da Fiorilli S/C Ltda.-Software*



## Fundeb: Emenda Constitucional nº 53 e Lei Federal nº 11.494/2007

**Eduardo Barbosa**

(julho 2007)

As aprovações pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu o Fundeb, de autoria do governo federal, e de sua regulamentação pela Lei nº 11.494/2007, impõem aos Municípios a obrigação de contribuir para a formação de um fundo ilegítimo, composto de receitas municipais e estaduais, e distribuídas de forma parcial em favor dos Estados, cujos níveis e modalidades de ensino recebem os maiores fatores de ponderações estabelecidos no art. 36 de referida lei.

Tratando-se de um fundo multigovernamental entre estados e municípios, seus objetivos deveriam ser para atender interesses comuns destas esferas de governo, não sendo este o caso do ensino médio, estabelecido na Constituição como prioridade dos Estados; não cabendo portanto aos municípios a obrigatoriedade de contribuir para o seu financiamento.

Para a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, foram alterados e incluídos os seguintes dispositivos constitucionais:

*"Art. 7º ....*

*.....*

*XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;*

*....."(NR)*

Com a nova redação dada a este inciso, o ensino infantil ministrado às crianças de zero a cinco anos de idade em creche e pré-escolas, passa a ser considerado direito social, devendo o Poder Público, no caso os Municípios, atender a demanda escolar nesta faixa etária, devendo para isto receber dos Estados e da União a devida cooperação técnica e financeira de que trata o inciso VI do art. 31, com programas de assistência alimentar, educacional, médica e odontológica, visando o desenvolvimento integral das crianças, em seus aspectos físico e mental como recomenda as práticas pedagógicas para este nível de ensino.

*"Art. 23. ....*

*Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."(NR)*

Este artigo estabelece as competências comuns entre as entidades federadas que, pela importância de suas implementações, devam ser priorizadas em todas as esferas de governo.

Tratando-se de competências comuns, os financiamentos dessas ações deverão ser partilhados entre os entes federados conforme leis complementares a serem editadas pelo Congresso Nacional, estabelecendo as responsabilidades de cada esfera de governo no desenvolvimento dessas prioridades, de forma equilibrada, tendo em vista a capacidade técnica e financeira de cada ente.

Embora este dispositivo figure há dezoito anos no texto constitucional, nenhuma lei complementar foi editada durante este período para estabelecer as responsabilidades dos Estados em cooperar financeiramente com os Municípios para o atendimento das ações previstas nos incisos VI e VII do art. 30 da Constituição Federal. O que nos leva a crer que os Municípios continuarão, por mais alguns milênios, à espera do Congresso Nacional para aprovar leis neste sentido. E, como se sabe, a aprovação dessas leis depende da anuência dos governadores e do governo federal, que sempre resistiram a qualquer iniciativa que lhes imponham obrigações em favor dos municípios, e que resultem no fortalecimento de sua autonomia.

*"Art. 30. ....*

*.....*

*VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;*

*....."(NR)*



A falta de cooperação financeira da União e do Estado para manter o ensino infantil, inviabiliza o atendimento deste nível de ensino pelos municípios, que durante a vigência do Fundef foram obrigados a alocarem a maior parcela de suas receitas vinculadas ao ensino para atender o ensino fundamental. Com a aprovação do Fundeb, os municípios ficam desobrigados de aplicação de percentuais mínimos no ensino fundamental, podendo priorizar o atendimento do ensino infantil, dividindo com o Estado a manutenção do ensino fundamental, conforme estabelece o § 3º do art. 211 da C.F.

Considerando que a manutenção do ensino fundamental é de competência comum entre Estados e Municípios, as ações governamentais para o seu desenvolvimento devem ser partilhadas entre essas esferas de governo, não cabendo direito a nenhuma das partes exigir da outra, ressarcimentos ou indenizações pelas despesas realizadas. Neste sentido o Supremo Tribunal Federal, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.114-7, sobre disposições da Lei Complementar nº 636/97, do Estado de São Paulo, declara inconstitucional a seguinte expressão:

*"Na hipótese de o afastamento ocorrer sem prejuízo de vencimentos o Município ressarcirá o Estado os valores referentes ao respectivo contra-cheques, bem como aos encargos sociais correspondentes, com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental".*

Com a municipalização da rede estadual de ensino, perdem os municípios a oportunidade de criarem suas próprias redes de ensino, com melhor qualidade, com prioridades ao desenvolvimento do ensino infantil (atualmente inexistente na maioria dos municípios), e de atuar em parceria com o Estado na melhoria da qualidade do ensino fundamental através do desenvolvimento de ações educativas complementares.

*"Art. 206. ....*

*V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."(NR)*

*VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.*

Ao estabelecer a obrigatoriedade de lei dispor sobre plano de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público aos profissionais da educação, entende-se, em princípio, que esses profissionais devam ser regidos pelo regime estatutário. Ressalvada, no entanto, a vinculação desses servidores ao regime celetista para prestação de serviços temporários, caso dos professores substitutos.

O piso salarial de que trata o inciso VIII, a ser estabelecido por lei federal para os profissionais de educação escolar em exercício em escola pública, tem por objetivo definir um padrão de vencimentos para essa categoria de servidores, compatível com a sua formação profissional exigida em cada nível e modalidade de ensino, e servirá de base para a fixação por lei municipal da remuneração desses profissionais, observando-se nesta lei, o limite mínimo de 60% da receita transferida pelo Fundeb no pagamento desses profissionais, nos termos do inciso XII, do art. 60 de que trata esta Emenda, observando-se ainda, as disposições contidas nos arts. 40 e 41 da Lei Federal nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb)

A lei que estabelecer a remuneração dos profissionais da educação poderá, se necessário, estabelecer critérios de avaliação de desempenho para cálculo de gratificação anual a ser concedida aos profissionais desta categoria, eliminando-se, com esta providência, a prática de rateio no final do exercício de saldos financeiros do Fundeb de forma indiscriminada, sem se proceder a uma avaliação do trabalho profissional desenvolvido pelos beneficiados, que resulte em melhoria da qualidade do ensino.

*"Art. 208. ....*

*.....*



*IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
.....”(NR)*

Com a inclusão de alunos da pré-escola no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade, o limite de idade para os alunos do ensino infantil diminuiu de 6 (seis) para 5 (cinco) anos.

*“Art. 211. ....*

*.....*  
*§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.”(NR)*

O art. 211 da C.F. estabelece uma sintonia entre as esferas de governo no desenvolvimento da política educacional, destacando-se no § 5º o atendimento prioritário a escolaridade obrigatória na educação básica pública desenvolvida por estabelecimentos vinculados a rede escolar pública.

Entende-se por ensino regular o ensino público presencial, regido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por seus princípios e por dispositivos complementares dela derivados, como Portarias, Resoluções e Pareceres dos Conselhos de Educação.

Na esfera municipal, considera-se educação básica, para efeito de aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, o ensino infantil (creche e pré-escola) e fundamental, desenvolvidos por escolas públicas regularmente instituídas junto aos órgãos competentes vinculados aos sistemas de ensino, municipal e estadual.

Com a nova redação do art. 8º da MP 339/2006 alterada pela Lei 11.494/2007 (Fundeb), admite-se para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb, a inclusão dos alunos matriculados em creches (crianças de zero a três anos) mantidas por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Município.

*“Art. 212. ....*

*.....*  
*§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.*

*.....*  
*§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.”(NR)*

Com a nova redação do § 5º, a aplicação dos recursos recebidos do salário-educação passa a atender aos três níveis de ensino da educação básica (infantil, fundamental e médio).

Como era de se esperar o famigerado art. 43 da MP 339/ 2006 de autoria do governo federal, e que vedava a aplicação desses recursos em programas suplementares de alimentação escolar, foi totalmente alterado pela Lei nº 11.494/2007, restabelecendo assim as finalidades constitucionais dos recursos do Salário Educação estabelecidas no § 4º deste artigo.

O cálculo para distribuição do salário-educação, que antes desta Emenda recaia sobre a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental, passa a ser calculado com base na quantidade de matrículas nos níveis infantil, fundamental e médio.

*Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*

*“Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, 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 criação, 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;*

.....  
Para a formação do Fundeb, os municípios contribuem com as seguintes retenções de suas receitas conforme dispõe o § 5º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 53, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494 de 20 de junho de 2007 artigos. 3º e 31:



I - retenção de 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) no primeiro ano, 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento) no segundo ano, e 20% (vinte por cento) a partir do terceiro ano, sobre as seguintes receitas:

- a) Cota- Parte do ICMS;
- b) Cota-Parte do FPM;
- c) Cota -Parte do IPI-Exportação;
- d) Transferência Financeira do ICMS-Desoneração Lei 87/96.

II - retenção de 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) no primeiro ano, 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimo por cento) no segundo ano, e 20% (vinte por cento) a partir do terceiro ano das seguintes receitas:

- a) Cota-Parte do ITR;
- b) Cota-Parte do IPVA.

Os recursos do fundo serão distribuídos de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública inclusive em creches mantidas por instituições filantrópicas conveniadas com o Município, observando-se os seguintes critérios de participação dos recursos do fundo estabelecido no § 2º art. 31 da Lei 11.494/2007.

I - Ensino Fundamental, a totalidade das matrículas;

II - Ensinos Infantil, Médio e Educação de Jovens e Adultos:

- a) 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano de vigência do fundo;
- b) 2/3 (dois terços) das matrículas no segundo ano de vigência do fundo e
- c) a totalidade das matrículas, a partir do terceiro ano de vigência do fundo.

Dispõe o art. 4º da Lei nº 11.494/2007, que a União complementarará os recursos do fundo sempre que em cada Estado e o Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Os recursos do fundo serão aplicados pelos Municípios indistintamente quanto ao número de alunos matriculados em cada nível e modalidade que serviram de base para distribuição dos recursos pelo Fundeb, podendo, se for o caso aplicar 100 % dos recursos em uma única modalidade.

De acordo com o ultimo censo escolar divulgado pelo MEC, através da Portaria nº 2.023, de 28 de dezembro de 2006, o número de matrículas por nível de ensino em cada esfera de governo com a devida ponderação para o primeiro ano de vigência do fundo estabelecido pelo artigo 36 nº 11.494 /2007, é o seguinte:

Nível de Ensino	Estadual	Municipal	Ponderação
I - Creche	17.582	898.945	0,80
II - Pré-Escola	225.397	4.146.688	0,90
III - Fundamental urbano anos iniciais	4.027.848	12.394.691	1,00
V - Fundamental urbano anos finais	7.797.264	5.569.852	1.10
VIII - Ensino Médio urbano	7.584.391	186.045	1,20
XIV - Educação de Jovens e Adultos	2.553.819	2.126.552	0,70
<b>Totais</b>	<b>22.206.301</b>	<b>25.322.773</b>	

Demais etapas e modalidades de ensino constantes do art. 10 da Lei 11.494/2007 não constam do censo escolar publicado pelo Ministério da Educação.



**Projeção estimada da distribuição dos recursos do Fundeb, a nível nacional:**

Total de alunos mantidos pelos Estados 22.206.301 total das ponderações = 25.103.197

Total de alunos mantidos pelos Municípios 25.322.773 total das ponderações = 24.684.543

**Fator médio das ponderações por aluno no Brasil:**

Aluno estadual 1,13

Aluno municipal 0,97

Parcela Estadual = 50,50

Parcela Municipal = 49,50

**Projeção estimada da distribuição dos Recursos no Estado de São Paulo:**

Total de alunos mantidos pelo Estado 5.013.517 total das ponderações = 5.358.965

Total de alunos mantidos pelos Municípios 3.839.697 total das ponderações = 3 562.678

**Fator médio das ponderações por aluno no Estado:**

Aluno estadual 1,06

Aluno Municipal 0,92

Parcela Estadual = 60,07

Parcela Municipal = 39,93

A Emenda Constitucional nº 53, e sua regulamentação pela Lei 11.494/2007, do Fundeb, aprovadas sem obedecer aos preceitos normativos que a Constituição traçou com o fim de preservar a ordem jurídica vigente, especificamente em seus artigos 18, 30 e 160, gerou uma espécie de aberração constitucional igualmente desconforme e semelhante à Emenda Constitucional nº 14 - que instituiu o Fundef - e que obrigou o Supremo Tribunal Federal a conceder várias liminares em Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por municípios que se sentiram prejudicados com a intervenção da União em sua autonomia como ente federado.

A aprovação do Fundeb em condições desfavoráveis aos municípios é mais uma demonstração da supremacia política dos Estados e da União sobre os Municípios nas decisões do Congresso Nacional, onde a participação dos representantes municipais é apenas figurativa como espectadores de uma grande encenação teatral de prestígio e força política, num faz de conta que concentra a arrecadação tributária nos cofres da União e privilegia os Estados, em detrimento dos municípios, que aceitam pacificamente esta discriminação como ente federativo de menor importância, contra sua autonomia política, administrativa e financeira.

(\*) Consultor da Fiorilli S/C Ltda.-Software