

POSICIONAMENTOS DA DIRED/INEP SOBRE AS ALTERAÇÕES DA LEI
14.113

AUDIÊNCIA PÚBLICA DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 21-10-2021

APRESENTAÇÃO: Armando Simões, Dired/Inep

BASE: NOTA TÉCNICA Nº 16/2021/CGIME/DIRED (31-05-2021)

1. Quanto ao disposto nos incisos II e III, § 1º, artigo 10, sugere-se a seguinte alteração:

Alteração sugerida:

§ 1º Os indicadores de que tratam os incisos I, II e III do caput deste artigo serão calculados:

(...)

II - em relação à disponibilidade de recursos, com base no valor anual total por aluno(VAAT), conforme dados apurados e atualizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 13 e do inciso II do caput do art.15 desta Lei;

III - em relação à utilização do potencial de arrecadação tributária, conforme dados apurados e atualizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia, com base nas características sociodemográficas e econômicas, entre outras.

Argumentos:

1. O artigo 10 endereça ao Inep a apuração do indicador de nível socioeconômico doa alunos (§ 1º, inciso I), mas não os dois outros novos indicadores: **disponibilidade de recursos vinculados à educação** de cada ente federado e **utilização do potencial de arrecadação tributária** de cada ente federado. **Tais indicadores ficaram sem endereçamento no artigo 10.** [Tiveram suas metodologias vinculadas ao Inep no art. 18 da Lei (inciso IV) que trata de fato das atribuições da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.]
2. A informação de **disponibilidade de recursos** vinculados à educação tem origem na **Secretaria do Tesouro Nacional**, que tem a responsabilidade de estimar as receitas que compõem o Fundeb, para fins de cálculo do valor da Complementação da União, bem como coletar dados da arrecadação dos Estados para subsidiar o cálculo do ajuste dessa Complementação (inciso XII, art.111, Portaria 285/2018, MF).

3. Finalmente, o indicador definido no inciso III, § 1º, art. 10, que trata da **utilização do potencial de arrecadação tributária**, tem finalidade específica, como deixa claro o § 2º, art. 10; qual seja, “*incentivar que entes federados se esforcem para arrecadar adequadamente os tributos de sua competência*”. Tal finalidade é aderente às competências da Secretaria do Tesouro Nacional e das demais unidades a ela vinculadas como fica claro no Decreto No 9.745/2019, que define a estrutura e competências do Ministério da Economia, e na Portaria No 285/2018, que aprova o Regimento Interno da Secretaria do Tesouro Nacional.
4. Vê-se que as **competências** relativas à coleta de informações, construção e monitoramento de indicadores, estudos e pesquisas, estimativas e projeções, e todas as demais atividades de natureza fiscal afetas aos entes subnacionais cabe à **Secretaria do Tesouro Nacional** e suas unidades, conforme disposto no Decreto No 9.745/2019 e na Portaria No 285/2018.

2. Quanto ao disposto no artigo 28, sugere-se a seguinte alteração:

Redação original:

*Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta porcento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei.*

*Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do **caput** deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro **indicador para educação infantil**, que estabelecerá **percentuais mínimos** de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, **de modo que se atinja a proporção especificada no **caput** deste artigo**, que considerará obrigatoriamente:*

I - o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;

II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

Alteração sugerida 1: Supressão do inciso II.

Argumentos:

O inciso II nos parece redundante:

1. **Os municípios que recebem a complementação-VAAT são os municípios de menor VAAT do país**, e esses tendem a ser **municípios mais pobres em termos de composição dos alunos da rede municipal**, como medida pelo Indicador de Nível Socioeconômico dos Educando (INSE) publicado pelo Inep. Nesse sentido, **o critério de vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida já é contemplado no próprio mecanismo redistributivo da complementação-VAAT**, que é majoritariamente direcionado às redes públicas que atendem a crianças de nível socioeconômico mais baixo.
 - a. Adicione-se que o indicador de educação infantil a que se refere o parágrafo único do art.28 **não altera em nada o que o município irá receber** de complementação-VAAT, apenas define a parcela que deve ser aplicada na educação infantil.
 - b. O maior volume de recursos que o município que atende crianças de mais baixo nível socioeconômico em média receberá se deriva da correlação que existe entre o baixo VAAT da rede pública e o nível socioeconômico dos alunos atendidos, e não do indicador de educação infantil, uma vez que **este orienta a aplicação após efetuada a transferência**.
2. Do ponto de vista de uma rede de ensino, os **alunos de todas as etapas de ensino têm perfil socioeconômico muito semelhante**, não se justificando que haja uma diferenciação entre a aplicação na educação infantil e no ensino fundamental com base no nível socioeconômico dos alunos.
3. A vinculação de uma parte maior dos recursos da complementação-VAAT à educação infantil **se justifica pelo déficit de cobertura** desta etapa em um município vis à vis outro município.
4. A Emenda Constitucional No.108, **o nível socioeconômico dos educandos passou a integrar o grupo de fatores de ponderação** das matrículas para efeito da distribuição interestadual dos recursos do Fundeb, assim como da distribuição da complementação da União às parcelas VAAF e VAAT. Isso já ocasionará que alunos matriculados na educação infantil em um município que atenda a crianças de nível socioeconômico mais baixo, na prática, tenham um peso maior na matrícula do município para efeito de recebimento de recursos do Fundeb.

Alteração sugerida 2: Inclusão de novo parágrafo no art. 28.

***§ 2º Será adotado o percentual de 50% para aplicação à educação infantil em cada rede municipal beneficiária da complementação-VAAT, caso não haja a definição prevista no § 1º* [nova numeração para o parágrafo único do atual art. 28]**

Argumentos:

Ao término do ano de 2021, a **disposição transitória prevista no art. 43** da Lei No 14.113, **perde a eficácia**, sendo necessário prever o percentual de aplicação da parcela da complementação-VAAT destinada à educação infantil, **caso haja indefinição do indicador** (por exemplo, caso a Comissão não delibere sobre o indicador) como proposto no parágrafo único do art. 28.

Neste caso, a aplicação do percentual de 50% dos recursos recebidos pelas redes municipais à conta da complementação-VAAT não só **garante a exigência do texto constitucional, de que 50% dos recursos globais da complementação-VAAT sejam aplicados à educação infantil**, mas também **evita as distorções que a definição com base nas matrículas de educação infantil**, como requer a atual alínea (b), inciso III, §1º, art. 43 criaria.

3. Quanto ao inciso IV, art.18, sugere-se a seguinte alteração:

Art. 18. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

(...)

IV - aprovar a metodologia de cálculo dos indicadores de nível socioeconômico dos educandos, de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, elaborada pelo Inep, com apoio dos demais órgãos responsáveis do Poder Executivo federal;

Alteração sugerida:

IV - aprovar a metodologia de cálculo dos indicadores de nível socioeconômico dos educandos, elaborada pelo Inep, e as metodologias de cálculo da disponibilidade de recursos vinculados à educação e do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, elaboradas pelos órgãos responsáveis do Poder Executivo federal;

Argumentos:

1. O ajuste do inciso IV se faz necessário face à proposta de alteração do art.10, de modo a alinhar as atribuições quanto à elaboração das metodologias dos novos indicadores de ponderação de matrículas do Fundeb com as competências dos órgãos da administração direta e da autarquia Inep.

4. Quanto ao inciso VIII, art.18, sugere-se a seguinte alteração:

Art. 18

(...)

VIII - aprovar a metodologia de apuração e monitoramento do exercício da função redistributiva dos entes em relação a suas escolas, de que trata o § 2º do art. 25 desta Lei, elaborada pelo Ministério da Educação.

Alteração sugerida: supressão do inciso VIII

Argumentos:

1. O inciso VIII se refere a metodologia de apuração e monitoramento do exercício da função redistributiva dos entes **em relação às suas escolas** como tratado no § 2º do art. 25 da Lei 14.113:

2º A aplicação dos recursos referida no caput deste artigo contemplará a ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

Toda referência à **função ou ação redistributiva** na legislação educacional (§§ 1º e 6º do art. 211 da CF; §1º, art.8º; inciso III, art.9º; inciso II, art. 11; parágrafo único, art. 10; arts. 75 e 76 da LDB) remete à **observação da garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino**. Portanto, requer a definição do **custo anual do aluno, relativo a esse padrão mínimo de qualidade**, ou seja, do **custo-aluno-qualidade (CAQ)**, incluído pela Emenda Constitucional No 108 no texto constitucional, mediante o acréscimo do § 7º ao art. 211 da Constituição.

Art. 211

(...)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

A definição do **CAQ depende de lei complementar**, sem a qual os parâmetros para sua pactuação não existem. Sem definição do CAQ, a própria fórmula de verificação de disparidades quanto ao **acesso e garantia de padrão mínimo de qualidade de ensino**, prevista na legislação educacional, fica impedida, mesmo se tomada em referência apenas aos sistemas de ensino.

A dificuldade operacional colocada pelo inciso VIII, art. 18, da Lei No 14.113 é ainda maior, pois **visa as escolas**. A verificação que requer o inciso VIII, quanto à **aplicação dos recursos do Fundeb**, no que tange ao novo § 6º, acrescido ao art. 211 da CF, ou seja, a *ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, exige não apenas a definição do CAQ, mas a existência de uma contabilidade de gastos nos sistemas de ensino que tenham as escolas como centros de custos*. Tal sistema teria que ser capaz de apurar todos os gastos incorridos pelos sistemas de ensino em cada uma de suas escolas para, desse modo, poder-se verificar se a relação gasto por unidade escolar face ao CAQ e a composição de alunos de cada escola atende ao equilíbrio distributivo previsto no § 1º, art. 211 da CF, ou seja, a *equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino* em cada escola.

Em face ao exposto, propomos a supressão integral do inciso VIII, art.18, pela inviabilidade prática de verificação do exercício da função redistributiva dos entes subnacionais em relação a suas escolas quanto à aplicação dos recursos do Fundeb.

BASE: 1) **Posicionamento Sobre Proposição Legislativa nº 0751764/2021/CGIME/DIREC-INEP** (Projeto de Lei nº 2.751, de 2021 de autoria do Senador Luís Carlos Heinze)

2) **Posicionamento Sobre Proposição Legislativa nº 0781477/2021/CGIME/DIREC-INEP** (Projeto de Lei nº 3.339, de 2021 de autoria do Deputado Federal Gastão Vieira (PROS/MA)

3) **Posicionamento Sobre Proposição Legislativa nº 0785229/2021/CGIME/DIREC-INEP** (Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende)

5. Quanto Proposta de nova redação para o art. 43 da Lei 14.113/2020 de: forma a prorrogar, para os exercícios financeiros de 2022 e 2023, 1) as regras vigentes de transição relativas a ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino; 2) a adoção de valores unitários para as novas ponderações do nível socioeconômico dos educandos e dos indicadores fiscais e 3) a adoção de metodologia provisória para o indicador de educação infantil:

Argumentos:

1. A distribuição de recursos afetos ao Fundeb tem ocorrido com base em frágil lastro técnico ao longo dos anos no que se refere aos fatores de ponderação. A Lei 14.113 corrigiu isso ao dispor no §2º, art. 18, que:

§ 2º A existência prévia de estudos sobre custos médios das etapas, modalidades e tipos de ensino, nível socioeconômico dos estudantes, disponibilidade de recursos vinculados à educação e potencial de arrecadação de

cada ente federado, anualmente atualizados e publicados pelo Inep, é condição indispensável para decisão, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, de promover alterações na especificação das diferenças e das ponderações referidas no inciso I do caput deste artigo.

O dispositivo acima dispensa, portanto, as alterações legais propostas nos PLs, pois já **interdita modificações nos atuais fatores na ausência de estudos técnicos** sobre os custos médios das diferentes etapas, modalidade, tipos de escola e jornada, bem como sobre os novos indicadores que definirão a distribuição dos recursos do Fundeb.

2. A lei passaria a definir as ponderações e metodologias vigentes em longo prazo ao invés da própria Comissão Intergovernamental, **congelando** até 2023 os atuais fatores, sabidamente controversos entre gestores estaduais e municipais, **destituindo a Comissão de suas prerrogativas legais** (art. 17 e 18 da Lei 14.113).
3. Cabe salientar, ainda, que em não acatando os subsídios técnicos propostos pelo Inep ou os considerando insuficientes, **a Comissão pode decidir por manter os fatores de ponderação** e/ou demais dispositivos vigentes conforme estão, não sendo necessário uma fixação atual do tema em lei.
4. Em Nota Técnica (**NT nº 25/2021/CGIME/DIRE**), o Inep já se manifestou junto à Comissão Intergovernamental de forma favorável à **manutenção dos atuais fatores** de ponderação do Fundeb, como disposto nos incisos I e II, § 1º, art. 43 da Lei 14.113/2020, e à **aplicação de fator neutro para os novos indicadores** de ponderação de matrículas, conforme disposto no §2º, art.43, tendo em vista o exercício de 2022. Contudo, nessa mesma NT, encaminhada à Comissão Intergovernamental, o Inep se compromete com uma **agenda de estudos** visando à análise e construção de alternativas para os fatores de ponderação, **dando atenção aos impactos redistributivos** que as diferentes alternativas implicarão. Tais propostas serão encaminhadas pelo Inep à Comissão Intergovernamental **até o dia 30 de abril** de 2022.
5. Cabe ressaltar que o adiamento de possíveis modificações dos fatores de ponderação, ou seja, o **congelamento** de todo o mecanismo de distribuição de recursos do Fundeb até 2024, na medida em que todas as propostas de alteração seriam construídas até 2023, **será acompanhado de uma distribuição de um volume maior de recursos da União a Estados e Municípios**, haja vista que a implementação gradativa do Fundeb irá continuar ao longo dos anos até 2026. Deste modo, estar-se-á majorando recursos no sistema sob uma regra distributiva que, uma vez modificada apenas em 2023, **gerará, de forma cumulativa (pós 2024) e não gradual (ao longo dos anos)**, grande **impacto potencial** não apenas no que diz respeito à **distribuição dos recursos intraestaduais**, mas também na **distribuição dos recursos da União**.
6. Do exposto, decorre que a Comissão Intergovernamental, fazendo uso das prerrogativas previstas no art.18 da Lei 14.113, definirá, por meio de Resolução,

os fatores a serem aplicados a cada ano, após o ano de 2021, não sendo necessário que tais fatores sejam objeto de fixação em lei.