



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

PROJETO DE LEI N° , DE 2021

SF/21390.19075-50
|||||

Altera dispositivos da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 21 e o *caput* do § 6º do mesmo artigo da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.” (NR)

.....

.....

“§6º A instituição financeira na qual os recursos dos Fundos forem movimentados disponibilizará, permanentemente, em sítio na internet disponível ao público e em formato aberto e legível por máquina, os extratos bancários referentes à conta do Fundo, incluídas informações atualizadas sobre:” (NR)

Art. 2º O inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Art. 3º A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 41-A:

“Art. 41-A Nos exercícios financeiros de 2021 e 2022, os entes disponibilizarão as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, de que trata o § 4º do art. 13 desta Lei, relativos aos exercícios financeiros de 2020 e 2021, nos termos de regulamento.”

Art. 4º O art. 43 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 43. Esta Lei será atualizada até 31 de outubro de 2023, com relação a:
I - diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º desta Lei;
II - diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno 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, nos termos do art. 10 desta Lei;
III - indicador para educação infantil, nos termos do art. 28 desta Lei.

§ 1º Nos exercícios financeiros de 2021, 2022 e 2023, serão atribuídos:

I - para as diferenças e as ponderações de que trata o inciso I do caput deste artigo:

a) creche em tempo integral:

1. pública: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos); e
2. conveniada: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

b) creche em tempo parcial:

1. pública: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); e

2. conveniada: 0,80 (oitenta centésimos);

c) pré-escola em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

d) pré-escola em tempo parcial: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

e) anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00 (um inteiro);

f) anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

g) anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

h) anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

i) ensino fundamental em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos)

SF/2/1390.19075-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

SF/21390.19075-50

- j) ensino médio urbano: 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
 - k) ensino médio no campo: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - l) ensino médio em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - m) ensino médio articulado à educação profissional: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - n) educação especial: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - o) educação indígena e quilombola: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - p) educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80 (oitenta centésimos);
 - q) educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - r) formação técnica e profissional prevista no inciso V do *caput* do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- II - para as diferenças e as ponderações de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, valores unitários, nos termos especificados no Anexo desta Lei;
- § 2º Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações especificadas nas alíneas a, b, c e d do inciso I do § 1º deste artigo terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos).
- § 3º Para vigência em 2024, as deliberações de que trata o § 2º do art. 17 desta Lei constarão de resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de outubro de 2023, com base em estudos elaborados pelo Inep e encaminhados à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade até 31 de julho de 2023.
- § 4º Para o exercício financeiro de 2023, os indicadores referidos no inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei serão excepcionalmente definidos por regulamento, de forma a considerar os impactos da pandemia da Covid-19 nos resultados educacionais.”

Art. 5º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020:

- I – inciso V do § 3º e § 6º do art. 13;
- II – artigo 47.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), preocupada com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tomou a iniciativa de propor a apresentação do presente projeto de lei para alteração de dispositivos da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundo.

De fato, Lei nº 14.113/2020 prevê (art. 43) sua atualização até 31 de outubro deste ano de 2021, em relação a três aspectos: I – as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino; II – as novas ponderações quanto ao valor anual por aluno 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; e III – o indicador para educação infantil, para alocação dos 50% da complementação-VAAT da União ao Fundeb destinados a esta primeira etapa da educação básica.

Ao mesmo tempo, a Lei fixou (art. 43, § 1º, incisos I, II e III, e § 2º) regras de transição para o exercício de 2021 em relação a esses três pontos: I – manutenção das ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino vigentes em 2020 para 2021, com o acréscimo de ponderação para a formação técnica e profissional. Incluída pela Lei da Reforma do Ensino Médio de 2017 na Lei 11.494/2007, de regulamentação do antigo Fundeb; II – a adoção de valores unitários para as novas ponderações do nível socioeconômico dos educandos e dos indicadores fiscais; e III – a possibilidade de adoção de metodologia provisória para o indicador de educação infantil ou, sem essa definição, a adoção do número de matrículas em educação infantil de cada rede municipal beneficiária da complementação-VAAT, com as respectivas ponderações para a creche e pré-escola, pública e conveniada, em tempo parcial ou integral, com a aplicação de fator multiplicativo de 1,50. De fato, de acordo com a Portaria MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021, no presente exercício financeiro foi adotada essa segunda alternativa para a destinação dos 50% da complementação-VAA à educação infantil.

Para a CNM, considerando o pouco tempo para atualização da Lei nº 14.113/2020 e a conjuntura política e social do país, torna-se preocupante a situação relativa à regulamentação do Fundeb para os próximos exercícios fiscais.

Por esta razão, na revisão da Lei nº 14.113/2020 a ser necessariamente realizada ainda em 2021, a Confederação propõe nova redação para o art. 43 da Lei de forma a prorrogar as regras de transição relativas a esses três aspectos para os exercícios financeiros de 2022 e 2023, hoje previstas apenas para 2021. Na sequência, a Lei de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

regulamentação do Fundeb deverá ser atualizada até 31 de outubro de 2023 para vigência das novas regras a partir de 2024, ou seja, no primeiro ano do mandato da Presidência da República e do Congresso Nacional, eleitos nas eleições gerais do ano de 2022.

Ao mesmo tempo, a CNM propõe alteração na Lei nº 14.113/2020 relativa à complementação-VAAR da União ao Fundeb que começará a ser distribuída em 2023. De acordo com o disposto na Lei (art. 14, § 2º), o cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades para distribuição desses recursos federais por redes ensino deve considerar as taxas de atendimento escolar na educação básica, as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio, e o nível e o avanço na aprendizagem dos estudantes, auferidos nas provas do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Ocorre que, ao refletir os impactos da pandemia da Covid-19 na educação, esses indicadores deverão apresentar distorções fora das tendências verificadas até o ano de 2019. Por exemplo, a evasão escolar deve ser maior em 2020 e 2021, ao mesmo tempo em que as taxas de aprovação devem aumentar, pois a tendência dos sistemas de ensino parece ter sido a de orientar as escolas a não reprovarem os alunos nos anos letivos afetados pela suspensão das atividades escolares presenciais, de forma a evitar o aumento na quantidade de alunos retidos, conforme orienta o Conselho Nacional de Educação por meio do Parecer CNE/CP nº 19/2020. Por fim, deverá ser constatada queda nos níveis de aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e médio nas avaliações nacionais a serem aplicadas em 2021, com resultados a serem divulgados em 2022 para construção dos indicadores para a complementação-VAAR da União ao Fundeb em 2023. Em lugar de avanço, provavelmente haverá retrocesso na aprendizagem dos alunos.

Para enfrentar essa situação de excepcionalidade, a Confederação sugere que, para 2023, os indicadores para distribuição da complementação-VAAT sejam excepcionalmente definidos por regulamento, de forma a considerar os impactos da pandemia da Covid-19 nos resultados educacionais.

Ainda quanto aos exercícios de 2021 e 2022, a CNM propõe que as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais relativos aos exercícios financeiros de 2020 e 2021, necessários para o cálculo do VAAT das redes estaduais, distrital e municipais de ensino, sejam disponibilizados nos termos de regulamento, assim como os dados de 2019 foram disponibilizados para o cálculo do VAAT em 2021, conforme o disposto na Lei nº 14.113/2020 (art. 41, § 3º, inciso I).

SF/21390.19075-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Além dessas alterações nas regras de transição do Fundeb, prorrogadas de 2021 também para 2022 e 2023, a Confederação Nacional de Municípios também apresenta propostas de caráter permanente.

Em primeiro lugar, a CNM propõe a alteração da redação do *caput* do art. 21 da Lei nº 14.113/2020 para suprimir o trecho “serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas”, assim retornando à redação do correspondente do *caput* do art.17 da Lei nº 11.494/2007, do antigo Fundeb. Em consulta realizada pela entidade junto a 3.285 Municípios (59% do total do país) para mapear a situação da gestão da folha de pagamento com recursos do Fundeb, verificou-se que a medida estabelecida na Lei do Fundeb traz impactos para 1.471 Municípios (44,8%) para cumprimento da Lei federal, pelo fato de transferirem recursos do Fundeb para outras contas bancárias, em consequência da terceirização da folha de pagamento. Em 953 Municípios consultados, o prazo dos contratos existentes de gerenciamento da folha de pagamento é de três anos ou mais e representam para 582 cidades um incremento financeiro de mais de R\$ 100 mil nas contas públicas.

Soma-se a essa difícil situação o fato de em 3.121 Municípios brasileiros (56%) não haver agências do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, além do processo de fechamento de agências do BB em várias regiões do país que só prejudicam a manutenção dos recursos do Fundeb em contas únicas e específicas para gerenciamento da folha de pessoal.

Oportuno destacar que a operacionalização de contratos para a transferência de parte dos recursos do Fundeb correspondente à folha de pagamento para outros bancos não representa prejuízos à publicidade e transparência da movimentação dos recursos, que continuará sendo assegurada junto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, Tribunais de Contas, Poder Legislativo e Ministério Público.

Ainda no art. 21 da Lei nº 14.113/2020, a Confederação propõe nova redação para o § 6º deste dispositivo legal, a fim de assegurar que, no caso da transferência da totalidade dos recursos do Fundeb para outras contas bancárias, como ocorre para bancos públicos estaduais, essa instituição financeira também tenha a responsabilidade de disponibilizar permanentemente os extratos bancários referentes à conta do Fundo, de forma a assegurar o rastreamento das informações.

Em segundo lugar, e, da mesma forma que a alteração do art. 21 da Lei, também com vigência já a partir de 2021, a CNM propõe nova redação para o inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 14.113/2020, relativo ao conceito de profissionais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

da educação para o fim específico de pagamento com o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb em cada ente federado. De fato, são dois os problemas da redação atual desse dispositivo legal. Por um lado, a remissão ao art. 61 da Lei nº 9.934/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, limita significativamente o número de profissionais da educação, não integrantes do magistério, que poderão ser remunerados com essa subvivulação de recursos do Fundeb. Além do mais, é ampla e controversa a interpretação da expressão do que seja área “afim” constante no inciso III do caput do art. 61 da LDB, incluído pela Lei nº 12.104/2019.

Um exemplo da dificuldade de interpretação do que significa área afim é a situação de um Município do Estado do Amazonas, na qual dos 149 trabalhadores em educação, 131 (88%) possuem formação em ensino fundamental ou médio regular e apenas 18 (12%) possuem curso técnico de nível médio ou superior, porém apenas 07 (sete) servidores têm correspondente formação em área “afim” com a função do cargo ocupado e que poderiam ser incluídos entre os profissionais da educação a serem remunerados com o mínimo de 70% subvinculados para o pagamento de profissionais da educação em efetivo exercício.

Na realidade, o fator que permite a inclusão de um servidor na folha de pagamento de determinada categoria profissional decorre da função desempenhada, independentemente do vínculo com a administração pública – se efetivos ou contratados de forma temporária, e independentemente do nível de formação – se habilitados conforme dispõe a legislação vigente ou se leigos. De fato, a conceituação de profissionais do magistério no inciso II do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 11.494/2007, do antigo Fundeb, não remetia aos dispositivos da LDB relativos à formação para o exercício da docência (art. 62) e das funções de suporte pedagógico direto à docência (art. 64), admitindo, pois, que professores leigos integravam a folha de pagamento do magistério. Essa formação prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é requisito para o ingresso no magistério público da educação básica realizado por meio de concurso público, mas não para inclusão na folha de pagamento dessa categoria profissional. Ademais, busca-se dar coerência entre o inciso II e o caput do art. 26, para que seja considerada a atuação dos profissionais da educação em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Por outro lado, o conceito de profissionais da educação previsto no inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 14.113/2020 inclui as equipes multiprofissionais previstas na Lei nº 13.935/2019 e constituídas por psicólogos e assistentes sociais, em exercício nas redes escolares de educação básica, profissionais que originalmente não são da educação, mas sim respectivamente do SUS e SUAS. Entretanto, a Constituição Federal (art. 212, § 4º) dispõe que os programas suplementares de alimentação e

SF/21390.19075-50
|||||



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

assistência à saúde devem ser financiados com outros recursos que não o mínimo da receita resultante de impostos destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). E a LDB explicita (art. 71, IV) que não constituem despesas de MDE aquelas realizadas com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”. É, pois, evidente a contraposição entre a Lei do novo Fundeb e a LDB, o que se propõe corrigir pela alteração do conceito de profissionais da educação na Lei nº 14.113/2020. Não se pode imputar ao gestor a responsabilidade de decidir qual preceito legal será cumprido, se a LDB ou a Lei do Fundeb.

No art. 6º do presente projeto de lei, a Confederação Nacional de Municípios propõe a revogação de dispositivos da Lei nº 14.113/2020. Em primeiro lugar, a revogação do inciso V do § 3º e § 6º do art. 13, que inclui “transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação” no cálculo do VAAT das redes de ensino e que tais programas serão definidos em regulamento. Segundo a Constituição Federal (CF), de acordo com a redação da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 (art. 212-A, § 1º), no cálculo do VAAT devem ser consideradas, *pelo menos* (grifo nosso), as receitas do Fundeb, as demais receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes do Fundo, as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação e a complementação-VAAF da União. Assim, com a possibilidade aberta pela Constituição, a Lei nº 14.113/2020 (art. 13, incisos IV e V) incluiu no cálculo do VAAT as receitas dos royalties do petróleo e gás natural e as transferências universais da União para a educação básica.

Ao mesmo tempo em que considera justa a inclusão dos royalties no cálculo do VAAT, em decorrência de sua distribuição muito desigual entre os entes federados, a CNM considera injusta a inclusão nesse cálculo dos programas federais universais, a saber, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). De fato, por meio desses programas a União repassa valor por aluno igual para todos os Estados, Distrito Federal e Municípios no país. Portanto, nos entes federados com menor disponibilidade fiscal, o significado do valor desses programas é maior do que naqueles com mais receitas disponíveis para aplicar em educação. Ou seja, incluir esses programas no cálculo do VAAT é o mesmo que retirar com uma mão o que foi dado com a outra. Não é o que acontece, por exemplo, com as cotas do salário-educação: embora essas cotas tenham o mesmo valor por aluno no interior de cada Estado, para as redes estadual e municipais, apresentam valores significativamente diferenciados entre as Unidades Federadas.

SF/21390.19075-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Em segundo lugar, a CNM propõe a revogação do art. 47 da Lei nº 14.113/2020, o qual dispõe sobre a transição da regra anterior, que não vedada a transferência dos recursos do Fundeb para outras bancárias, para a regra prevista no caput do art. 21 da Lei atual, dispositivo cuja redação a Confederação está propondo sua alteração, justamente para suprimir essa vedação pelas razões anteriormente expostas.

Para a Confederação Nacional de Municípios, o Fundeb é mecanismo imprescindível para financiamento da educação básica pública, com mais equidade e justiça social. Por esta razão, foi transformado em Fundo permanente pela EC 108/2020. Portanto, é recomendável cautela na regulamentação do novo Fundeb. Melhor construir regras permanentes com responsabilidade para sua operacionalização com o tempo necessário a fim de assegurar qualidade técnica e pactuação com a sociedade das decisões a serem tomadas.

Por essas razões, a CNM espera apoio dos senhores parlamentares para aprovar o presente projeto de lei com alterações de dispositivos da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb.

Sala das Sessões, em 11 de agosto de 2021

Senador Luis Carlos Heinze
Progressistas / RS

SF/21390.19075-50