



Sede Principal: 5ª Avenida, nº 750, do CAB - Salvador, BA - Brasil - CEP: 41.745-004
E-mail: ceduc@mpba.mp.br / Tel.: 3103-0385

INFORMAÇÃO TÉCNICA Nº 03/2022

ASSUNTO: Considerações técnico-jurídicas acerca das disposições do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

O Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação – CEDUC, no desempenho de suas atribuições e respeitada a independência funcional dos Membros do Ministério Público do Estado da Bahia, resolve emitir a presente **Informação Técnica** aos doutos Promotores de Justiça com atribuição na área de defesa da educação, a fim de apresentar algumas considerações técnico-jurídicas acerca do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

1. INTRODUÇÃO.

Criado pela [Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020](#)¹ e regulamentado pela [Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020](#)², o novo FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil, agora de **caráter permanente**, de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos) e que apresenta, como uma de suas características principais, a distribuição de recursos de forma **automática**, isto é, sem necessidade de autorização orçamentária ou convênios para esse fim.

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm

Além disso, o FUNDEB tem **distribuição periódica**, mediante crédito na **conta específica** de cada governo estadual, distrital e municipal, e tem como agente financeiro o Banco do Brasil (ou a Caixa Econômica Federal). O critério utilizado para essa distribuição é o número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar.

Impende destacar, ainda, que o FUNDEB é formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Nos termos do art. 212-A, inciso VII, da Constituição Federal, os recursos do FUNDEB, inclusive aqueles de complementação da União, devem ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de **atuação prioritária**, vale dizer, os Municípios devem utilizar recursos do Fundo na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto os Estados devem aplicá-los no ensino fundamental e médio³.

2. DOS RECURSOS QUE COMPÕEM O FUNDEB.

O FUNDEB é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de **20% (vinte por cento)** sobre:

³ Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FundebPerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicao.pdf>

- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (**ITCMD**);
- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (**ICMS**);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**);
- **Imposto que a União eventualmente instituir** no exercício da competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (**ITRm**);
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (**FPE**);
- Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (**IPlexp**);
- **Receita da dívida ativa tributária**, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.
- Adicional na alíquota do ICMS de que trata o art. 82, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

3. DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO.

Foi instituída uma **nova forma de complementação da União** ao Fundeb, que será calculada de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de Educação Básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de qualidade da educação, a

complementação será equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos (art. 212-A, inciso V, da Constituição Federal)⁴.

3.1. DA COMPLEMENTAÇÃO DO VALOR ANUAL POR ALUNO (VAAF).

A complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF), é composta por **10%** da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O valor base para o cálculo é o resultado da razão entre os recursos recebidos relativos às receitas e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.



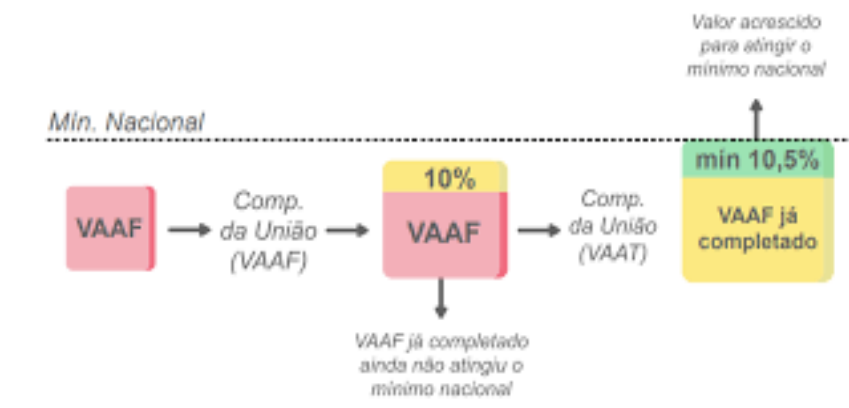
3.2. DA COMPLEMENTAÇÃO DO VALOR ANUAL TOTAL POR ALUNO (VAAT).

Quando o valor do VAAF já acrescido dos 10% da complementação da União ainda **não atinge o mínimo definido nacionalmente**, a União repassa, no mínimo, **10,5%** do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual

⁴ Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>



ou distrital, para que a rede alcance o padrão mínimo de qualidade. A complementação do Valor Anual Total por Aluno (**VAAT**) tem esse nome pois se dá em função do valor anual total por aluno, isto é, o valor inicial somado à complementação da União.



Dos recursos da complementação - VAAT, deve ser aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, no mínimo, **15% em despesas de capital** e, desses recursos, proporção de **50%** deverá ser destinada à **educação infantil** (não aplicável no âmbito estadual em virtude de não se enquadrar em sua área de atuação prioritária).



3.3. DA COMPLEMENTAÇÃO DO VALOR ANUAL POR ALUNO (VAAR).

Composta por **2,5%** da receita total dos recursos que compõem o Fundeb, a complementação VAAR (Valor Aluno/Ano por Resultado) será distribuída às redes públicas de ensino que **cumprirem as**

condicionalidades e apresentarem **melhoria dos indicadores** referidos na Lei nº 14.113/2020.

3.3.1. DAS EXIGÊNCIAS DA COMPLEMENTAÇÃO VAAR⁵.

Para o recebimento da parcela VAAR, a Lei nº 14.113/2020 estabelece algumas condições a serem observadas pelas redes, as quais associam a qualidade de ensino ao desenvolvimento social. Assim, pode-se afirmar que o objetivo do VAAR é destinar recursos complementares para aquelas redes que demonstrarem uma evolução de indicadores voltados à melhoria da aprendizagem, cumulada com a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas por meio do **atendimento de condicionalidades**:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I - **provimento do cargo ou função de gestor escolar** de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - **participação de pelo menos 80%** (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

⁵ Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>



III - **redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais** medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - **regime de colaboração** entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V - **referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular**, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

A condicionalidade IV, que se refere ao regime de colaboração entre os entes estaduais e municipais, faz referência ao art. 158 da Constituição Federal de 1988. O dispositivo constitucional determina, para os estados, a edição de leis voltadas à **regulamentação do ICMS que vinculem a parcela da cota-parte municipal ao investimento em educação**, nos seguintes termos:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

**CEDUC** Centro de Apoio Operacional
de Defesa da Educação

FAÇA SUA DENÚNCIA

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

A EC nº 108/2020 trouxe ao universo jurídico nacional o denominado “**ICMS Educacional**”, instrumento importante de aperfeiçoamento de repasse meritório do tributo, reconhecendo àquelas gestões municipais que melhoram seus índices educacionais parcela maior do repasse.

Cumpre destacar que a EC nº 108/2020 fixou o prazo de **26 de agosto de 2022** para os estados aprovarem as referidas leis:

Art. 3º Os Estados terão prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação desta Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

Cientes do impacto que a mudança pode representar para a educação brasileira, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e diversas outras entidades que representam os membros dos órgãos de controle e os Tribunais de Contas brasileiros emitiram a **Nota Recomendatória nº 01/2022**⁶, destacando a necessidade de serem envidados os esforços necessários junto às Assembleias Legislativas para promover esta alteração dentro do período estipulado.

Nesse contexto, o Estado da Bahia sancionou a **Lei Complementar nº 53, de 31 de agosto de 2022**⁷, dispondo sobre os critérios para crédito

⁶ Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/noticias/2022/03_MAR/Nota-Conjunta-no-001-2022-Orientacoes-quanto-ao-ICMS-para-a-educacao_1.pdf

⁷ Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-53-de-31-de-agosto->



das parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, de que trata o inciso II do caput do art. 153 da Constituição Estadual, prevendo que:

Art. 1º - As parcelas pertencentes aos Municípios de que trata o inciso II do caput do art. 153 da Constituição Estadual, referentes à participação dos Municípios de 25% (vinte e cinco por cento) no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, serão creditadas obedecendo aos seguintes critérios:

I - **65% (sessenta e cinco por cento)**, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços relativas ao ICMS, realizadas em seus territórios, denominado, para os fins do disposto nesta Lei Complementar, de Índice do Valor Adicionado Ponderado - IVA-P, e calculado na forma estabelecida na legislação federal;

II - **15% (quinze por cento)** em 2024, com acréscimo de 01% (um por cento) ao ano, até atingir o limite de 18% (dezoito por cento) em 2027, relativo ao Índice de Melhoria da Educação - IMED, sendo 10% (dez por cento), no mínimo, com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, alcançados em seus territórios;

III - **20% (vinte por cento)** em 2024, com decréscimo de 01% (um por cento) ao ano, até atingir o limite de 17% (dezessete por cento) em 2027, distribuído nas seguintes proporções e condições:



CEDUC Centro de Apoio Operacional
de Defesa da Educação

FAÇA SUA DENÚNCIA

a) **40% (quarenta por cento)** considerando-se a proporção da população existente em cada Município e o total da população do Estado, denominado Índice de População;

b) **30% (trinta por cento)** considerando-se a proporção entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, denominado Índice de Área;

c) **30% (trinta por cento)** distribuídos igualmente entre todos os Municípios que não alcançarem o Índice Preliminar de 0,1800001 (um milhão, oitocentos mil e um décimos de milionésimos), denominado Índice de Parte Iguitária.

De acordo com o art. 2º da sobredita normativa, o **Índice de Melhoria da Educação – IMED** dos municípios baianos será formado a partir dos indicadores abaixo indicados, observando-se os percentuais previstos no seu Anexo II:

I - **Indicador de Alfabetização**, apurado a partir do Índice de Alfabetização das crianças do 2º (segundo) ano da Rede Municipal;

II - **Indicador do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado da Bahia - IDEBA Anos Iniciais e Anos Finais**, apurado a partir dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado da Bahia - IDEBA, relativos ao 5º (quinto) e 9º (nono) ano, das citadas etapas do Ensino Fundamental da Rede Municipal;

III - **Indicador de Termo de Cooperação**, conforme Regulamento.

Atendendo ao disposto no artigo 18, inciso VI, da Lei 14.113/20, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, publicou a [Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022](#)⁸, que estabelece as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências.

O artigo 5º da referida Resolução estabelece o prazo de **15 de setembro de 2022** para que os entes federados apresentem, em sistema do Ministério da Educação, as informações relacionadas ao cumprimento das condicionalidades dos incisos I, IV e V, do § 1º, do art. 14, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Tais condicionalidades chamam a atenção da necessária movimentação dos **gestores municipais**, eis que sua omissão também pode gerar a falta de recebimento da complementação VAAR e, portanto, prejuízo à educação local diante de renúncia de receita.

Cumprir lembrar que é dever do Ministério Público fiscalizar e se preparar para atuação diante do potencial descumprimento sistêmico dos importantes avanços trazidos pelo novo Fundeb (EC 108/2020 e Lei nº 14.113/2020), em especial das condicionalidades para o recebimento da complementação da União na modalidade VAAR, conforme previsto no artigo 14, § 1º, da Lei nº 14.113/20 e Resolução nº 1/2022, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, ou seja, a aprovação da lei de repartição do ICMS educacional, a implementação da efetiva gestão democrática da educação e o alinhamento do currículo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

⁸ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14357-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-1,-de-27-de-julho-de-2022>



O descumprimento pelos gestores representará potencial e grave abdicação de receitas em detrimento da educação de qualidade, violando, inclusive, o dever de gestão fiscal responsável (art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e o efetivo atendimento das metas 19 e 20 do Plano Nacional de Educação⁹.

4. DA DISTRIBUIÇÃO INTRAESTADUAL.

Os recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, serão distribuídos entre o governo estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial. Essa distribuição resultará no valor anual por aluno (VAAF) no âmbito de cada Fundo, anteriormente à complementação-VAAF, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.113/2020:

Art. 11. A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, entre o governo estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, nos termos do art. 8º desta Lei.

§ 1º A distribuição de que trata o caput deste artigo resultará no valor anual por aluno (VAAF) no âmbito de cada Fundo, anteriormente à complementação-VAAF, nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei.

§ 2º O não cumprimento do disposto neste artigo **importará em crime de responsabilidade da**

⁹ Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>



autoridade competente, nos termos do inciso IX do caput do art. 212-A da Constituição Federal.

5. DA MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS.

De acordo com o art. 21 da Lei nº 14.113, de 2020, é necessária apenas **uma única conta para o Fundeb**, aspecto que facilita a utilização, pelo ente governamental, do aplicativo adotado pelo agente financeiro do Fundo (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), para fins de execução dos recursos creditados nessa conta. Portanto, o crédito e a movimentação dos recursos deve se processar nesta conta única e específica.

Conforme descrito na Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018, a titularidade da conta específica do Fundeb, no âmbito dos respectivos estados/municípios, deve pertencer ao órgão responsável pela Educação (Secretaria de Educação ou órgão equivalente encarregado da gestão da Educação, como, por exemplo, uma Coordenação ou Departamento Municipal/Estadual de Educação).

A movimentação dos recursos financeiros, creditados na conta bancária única e específica do Fundeb, deve ser realizada pelo(a) **Secretário(a) de Educação** (ou gestor de órgão equivalente vinculado à Educação, como por exemplo: uma Coordenação ou Departamento responsável pelo gerenciamento da Educação) do respectivo governo, concomitantemente com o(a) Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste e como ordenador de despesas, tendo em vista a sua condição de gestor/administrador dos recursos da educação.

6. DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS¹⁰.

¹⁰ Fonte: https://tce.pb.gov.br/arquivos/NotaTecnicaN02_2021TCE_PB.pdf

Consoante o art. 26 da Lei nº 14.113/2020, aplicação **não inferior a 70%** (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, excluindo-se a complementação – VAAR, será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, **da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.**

A **fração restante (de no máximo 30%)**, deve ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, assim consideradas aquelas dispostas no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB)¹¹:

Art. 70, da LDB. Considerar-se-ão como de **manutenção e desenvolvimento do ensino** as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm



VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

A referida lei também deu nova caracterização aos **profissionais da educação básica**, que passaram a ser entendidos como os 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 (art. 2º, inciso II, com redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021).

A normativa prevê, ainda, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação, os portadores de diploma de curso superior na área de **Psicologia** ou de **Serviço Social**, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019.

Convém destacar que, para serem enquadrados como profissionais da educação básica, os psicólogos e assistentes sociais deverão desempenhar suas atribuições **exclusivamente na rede escolar de educação básica**, atendendo às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, agindo por meio de equipes multiprofissionais com vistas ao desenvolvimento de ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem¹².

Conforme art. 25, § 3º da Lei nº 14.113/2020, até 10% dos recursos do FUNDEB (incluindo a complementação da União) poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional.

¹² Fonte: https://tce.pb.gov.br/arquivos/NotaTecnicaN02_2021TCE_PB.pdf

7. DA FISCALIZAÇÃO E DO CONTROLE.

Tendo em vista que um dos princípios orientadores do ensino público nacional é a sua gestão democrática¹³, exercida pelo povo em todas as instâncias e das mais variadas formas, a Lei nº 14.113/2020 tratou de apontar os principais atores responsáveis pela fiscalização e o controle da aplicação dos recursos do FUNDEB:

Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo **órgão de controle interno** no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos **Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo **Tribunal de Contas da União**, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;

IV - pelos respectivos **conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos**, referidos nos arts. 33 e 34 desta Lei.

¹³ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;



Por sua vez, a LDB, em seu art. 73, prevê que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e na legislação concernente.

Já a Lei nº 9.424/96, em seu art. 11, determina que os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

E, conforme o artigo 32 do [Decreto nº 10.656/21](#)¹⁴, que regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o monitoramento da aplicação dos recursos do FUNDEB a ser efetuado pelo Ministério da Educação, será realizado em cooperação com os Tribunais de Contas, **por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)**.

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10656.htm



É importante destacar que o **Ministério Público**, mesmo não sendo uma instância de fiscalização de forma específica, tem a relevante atribuição de zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei. Nesse aspecto, desempenha uma função que, em relação a eventuais irregularidades detectadas e apontadas pelos Tribunais de Contas, complementa a atuação desses, tomando **providências formais na órbita do Poder Judiciário**.

7.1. DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACS) DO FUNDEB¹⁵.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 33 da Lei nº 14.113/2020, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual, Distrital ou Federal. **O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo. Assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.**

O controle a ser exercido pelo Conselho do Fundeb é o **controle direto da sociedade**, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

7.1.1. DAS FUNÇÕES.

¹⁵ Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FundebPerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicao.pdf>



Além da atribuição principal do Conselho do Fundeb, prevista no caput do art. 33 da Lei nº 14.113/2020, o § 2º do mesmo artigo e o parágrafo único do art. 31 acrescentam outras funções ao Conselho. Assim, o conjunto de atribuições do colegiado compreende:

- Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb;
- Supervisionar a realização do Censo Escolar;
- Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- Instruir, com parecer, as prestações de contas dos recursos do Fundeb a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas (o referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo, para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal);
- Acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

As leis abaixo especificadas acrescentaram mais atribuições ao Conselho do Fundeb:

- Acompanhar e exercer controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados aos Estados e Municípios à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública (art. 5º da Lei nº 12.487, de 15/09/2011);



- Acompanhar e exercer controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados aos Estados e Municípios para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil (art. 7º da Lei nº 12.499, de 29/09/2011);
- Acompanhar e exercer controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas - PAR, conforme Termo de Compromisso (art. 10 da Lei nº 12.695, de 25/07/2012).

7.1.2. DA COMPOSIÇÃO.

Buscando garantir o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, conforme estabelece o art. 206, inciso III, da Constituição Federal, a Lei do novo Fundeb aprimorou a diversificação na composição dos CACS, com a inclusão de importantes representantes da sociedade brasileira.

Dentre as novidades, está o aumento do número de representantes do Conselho Estadual de Educação e a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, das escolas indígenas, quilombolas e do campo:

Art. 34. Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no respectivo âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal:

- a) 3 (três) representantes do Ministério da Educação;
- b) 2 (dois) representantes do Ministério da Economia;
- c) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação (CNE);
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed);



- e) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- f) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- g) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- h) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes);
- i) 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;

II - em âmbito estadual:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais;
- c) 2 (dois) representantes do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
- h) 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- i) 1 (um) representante das escolas indígenas, quando houver;
- j) 1 (um) representante das escolas quilombolas, quando houver;



III - no Distrito Federal, com a composição determinada pelo disposto no inciso II deste **caput**, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;

IV - em âmbito municipal:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 1º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver:

- I - 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- II - 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#), indicado por seus pais;
- III - 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- IV - 1 (um) representante das escolas indígenas;
- V - 1 (um) representante das escolas do campo;
- VI - 1 (um) representante das escolas quilombolas.

Deverão fazer parte dos Conselhos Municipais do Fundeb, **quando houver no Município:**



- 01 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- 01 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicado por seus pares;
- 02 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- 01 (um) representante das escolas indígenas;
- 01 (um) representante das escolas do campo;
- 01 (um) representante das escolas quilombolas.

7.1.3. DOS IMPEDIMENTOS.

De acordo com o § 5º do art. 34 da Lei nº 14.113/2020, estão impedidos de compor o Conselho:

- Titulares dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Ministro de Estado, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito e de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, **até o terceiro grau**;
- Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais;
- Estudantes que não sejam emancipados;
- Pais de alunos ou representantes da sociedade civil que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração, no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos ou aqueles que prestam serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos Conselhos.

7.1.4. DO REGIMENTO INTERNO.

Cada Conselho deverá elaborar seu Regimento Interno, disciplinando sua organização e funcionamento, principalmente em relação a questões como composição, periodicidade das reuniões, forma de escolha do presidente, entre outros.

A função de presidente não deve ser ocupada pelo representante da Secretaria de Educação ou qualquer outro representante do governo gestor, visto que essa situação poderia inibir o bom andamento dos trabalhos, já que o Conselho existe exatamente para acompanhar e controlar o desempenho da aplicação dos recursos do Fundo, realizada pelo Poder Executivo local.

7.1.5. DO MANDATO.

O mandato será de **04 (quatro) anos**, vedada a recondução para o próximo mandato, e se iniciará em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo.

No caso dos conselhos municipais, o primeiro mandato dos conselheiros extinguir-se-á em **31 de dezembro de 2022**.

7.2. DOS REGISTROS CONTÁBEIS, ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS¹⁶.

As informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal, deverão conter os

¹⁶ Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>



detalhamentos relacionados ao Fundeb e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 37 da Lei nº 14.113/2020.

A normativa estabelece, ainda, que a verificação do cumprimento será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação (art. 38 da Lei nº 14.113/2020).

Essa determinação visa cumprir o dispositivo constitucional incluído pela Emenda Constitucional nº 108/2020, segundo o qual

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

Cumprir destacar que o **SIOPE** é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Com efeito, as informações sobre dados contábeis, orçamentários e fiscais relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino precisam ser registradas bimestralmente no SIOPE, pela União, Estados e pelos Municípios.

A ausência de registro no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.

O **Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE – MAVS**, é uma ferramenta informatizada, desenvolvida para facilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb, na medida em que contará com a participação ativa do Secretário de Educação e do Presidente do CACS-FUNDEB, na avaliação e confirmação das informações prestadas pelos entes federados junto ao SIOPE, contidas no **Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (no caso do Secretário de Educação)** e no **Relatório Demonstrativo do Fundeb (no caso do Presidente do CACS-FUNDEB)**.

7.3. DAS SANÇÕES APLICÁVEIS¹⁷.

Em caso de eventual descumprimento das disposições legais relativas à gestão dos recursos do FUNDEB, o ordenamento jurídico prevê a possibilidade de serem aplicadas sanções administrativas, civis e/ou penais, cujas penalidades, em tese, podem ser:

- **Para os Estados, Distrito Federal e Municípios:**
 - a) **Rejeição das contas**, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o consequente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público;

¹⁷ Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FundebPerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicao.pdf>



- b) **Impossibilidade de celebração de convênios** junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas;
 - c) **Impossibilidade de realização de operações de crédito** junto às instituições financeiras (empréstimos junto a bancos);
 - d) **Perda da assistência financeira** da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município);
 - e) **Intervenção** da União no Estado e do Estado no Município.
- **Para o Chefe do Poder Executivo:**
 - a) Sujeição a processo por **crime de responsabilidade**, se caracterizado algum dos tipos penais previstos no Decreto-lei nº 201/67. Havendo condenação definitiva, além da pena é possível a perda do cargo e a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação;
 - b) Sujeição a processo por **crime de responsabilidade**, nos termos do art. 5º, §4º da Lei nº 9.394/1996, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório;
 - c) Sujeição a processo penal, por **crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas**, nos termos do art. 315 do Código Penal;
 - d) **Inelegibilidade**, por oito anos, nos termos do art.1º, I, “g” da Lei Complementar nº 64, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário.

8. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE ATUAÇÃO.

Considerando o potencial descumprimento sistêmico dos importantes avanços trazidos pelo novo Fundeb (Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020), com graves reflexos na qualidade da educação brasileira, é indubitável que ao presentante com atuação na seara educacional é prescrito o dever de atuar.

Diante disso, a Coordenação do CEDUC vem sugerir aos doutos Promotores de Justiça com atribuição na área de defesa da Educação que examinem a necessidade/possibilidade de **instaurarem Procedimento Administrativo adequado**, observando as orientações presentes nessa Informação Técnica, sugerindo, sem caráter vinculativo, por óbvio, o manejo das diligências abaixo indicadas, sem embargo de outras que considerarem pertinentes:

a) Fiscalizar os serviços municipais de educação, sobretudo instando os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb para que, no âmbito de suas competências, adotem as medidas necessárias a fim de garantir a integral aplicação dos recursos provenientes do Fundeb em ações estritamente condizentes com a manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração;

b) Adotar providências para assegurar que os recursos do Fundeb sejam repassados para contas únicas e específicas dos governos municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal;



c) Instar os Conselhos Municipais de Educação para que, no âmbito de suas competências, fiscalizem o cumprimento das condicionalidades para o recebimento da complementação da União na modalidade VAAR, conforme previsto no artigo 14, §1º, da Lei nº 14.113/2020, e na Resolução nº 1/2022, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade;

d) Instar os Presidentes das Câmaras de Vereadores para que procedam à ação fiscalizatória e de controle, no âmbito de suas competências.

No mais, a Coordenação do CEDUC se coloca à disposição para orientações complementares ou auxílios necessários, no intuito de colaborar com o aprimoramento e eficiência na atividade finalística.

Salvador, 05 de setembro de 2022.

Adalvo Nunes Dourado Júnior
Promotor de Justiça
Coordenador do CEDUC