



CONGRESSO NACIONAL
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 06/2009

Considerações acerca da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no PLOA 2010

1. INTRODUÇÃO

Esta nota tem por objetivo verificar se o Projeto de Lei Orçamentária para 2010 – PLOA 2010 atende às normas constitucionais e legais que estão relacionadas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

2. ANÁLISE

2.1. O valor da complementação para 2010

O inciso V do art. 60 da Constituição Federal estabelece que cabe à União complementar os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Para 2010, essa complementação deverá ser equivalente, a, no mínimo, 10% do total da receita do FUNDEB, conforme determina o inciso VII, alínea “d”, do art. 60 do ADCT para o quarto ano de vigência do Fundo.

Consta das informações complementares ao PLOA 2010, encaminhadas pelo Poder Executivo, que as receitas estimadas para o FUNDEB para o próximo ano totalizam R\$ 72,2 bilhões, sendo R\$ 22,6 bilhões oriundos de receitas arrecadadas pela União e R\$ 49,6 bilhões de receitas arrecadadas pelos Estados. Assim, o valor da complementação da União deve alcançar R\$ 7,2 bilhões, como pode ser visto no quadro a seguir:

FUNDEB - COMPLEMENTAÇÃO - PLOA 2010

		R\$ milhões	
Descrição		Receita	FUNDEB = 20% da receita
I - Receitas Federais		113.047,50	22.609,50
	FPM	55.647,20	11.129,40
	FPE	53.174,00	10.634,80
	IPI - EXP	3.972,30	794,50
	LC 87	0,00	0,00
	ITR	254,10	50,80
II - Receitas Estaduais		248.042,60	49.608,50
	IPVA	19.268,50	3.853,70
	ITCD	1.607,20	321,40
	ICMS	227.166,90	45.433,40
III - TOTAL (I + II)			72.218,00
IV - Complementação Total da União (III * 10%)			7.221,80
V - Complementação da União a ser repassada em 2010 ^{1/} (IV * 85%)			6.138,50

1/ Conforme § 1º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 2007.
 Fonte: Informações Complementares do PLOA 2010.

Esse quadro mostra ainda que 85% (R\$ 6,1 bilhões) da complementação devem ser transferidos dentro do exercício financeiro de 2010, podendo o restante ser transferido até janeiro de 2011.

Na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo a ação “0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB” contém apenas o valor a ser transferido no exercício de 2010, sob a alegação de que o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 2007, transcrito a seguir, permitiria esse entendimento:

“Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

(...)”

Observe-se, no entanto, que o citado dispositivo versa exclusivamente sobre o cronograma de desembolso financeiro dos recursos da complementação anual. Esse cronograma permite que até 15% do total concernente à complementação de um ano seja repassado pela União até 31 de janeiro do exercício financeiro imediatamente subsequente.

Note-se que a permissão de repassar até 15% no exercício seguinte (2011) não impossibilita, por sua vez, que mais de 85% do repasse financeiro seja realizado em um único exercício financeiro (2010).

Merece destaque o fato de que em nenhum momento o transcrito art. 6º da Lei nº 11.494, de 2007 trata de autorização orçamentária. Nem poderia ser diferente, pois não se deve confundir programação financeira (atividade do âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional - STN) com autorização orçamentária (concedida pelos Poderes Legislativo e Executivo, ao aprovar e sancionar o orçamento, respectivamente). Como se sabe, o desembolso financeiro (pagamento ou transferência) é obrigatoriamente precedido pela autorização orçamentária¹, empenho² e liquidação³.

Essa distinção é importante, pois a verificação quanto ao cumprimento das exigências constitucionais de aplicação mínima de recursos é realizada considerando a soma das despesas liquidadas com os restos a pagar não processados, o que corresponde ao valor da despesa empenhada no exercício financeiro. Assim procede a STN quando divulga o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e também o Tribunal de Contas da União - TCU quando, por exemplo, afere a execução orçamentária do gasto previsto com a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição).

Ocorre que, como já foi dito anteriormente, a proposta orçamentária apresentada submete à apreciação do Congresso Nacional apenas 85% do valor constitucionalmente previsto para a ação de complementação da União para o FUNDEB. Por esse motivo,

¹ Constituição Federal: “Art. 167. São vedados: (...); II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

² Lei nº 4.320/1964: “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”

³ Lei nº 4.320/64: “Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.”

considera-se que o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, no que diz respeito ao valor da complementação, não atende às determinações da Constituição Federal.

Assim, se durante a tramitação do orçamento não for corrigida essa inadequação, muito provavelmente⁴ será necessário um crédito suplementar ao longo do exercício de 2010 para que se possa cumprir o exigido pela Constituição, independentemente de o repasse ocorrer ainda em 2010 ou até 31 de janeiro de 2011, pois apenas as despesas empenhadas em um exercício podem ser consideradas quando da verificação do cumprimento do que estabelece a Constituição⁵.

Caso lei orçamentária seja aprovada sem corrigir esse equívoco, crédito suplementar será necessário para evitar o previsto no inciso XI do Art. 60 do ADCT, diante da inexecução da complementação mínima:

“XI – o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;”

Convém lembrar que o inciso V trata da obrigação de a União complementar o FUNDEB e o inciso VII estabelece o valor da complementação, objeto de análise desta nota técnica.

2.2. A programação constante do PLOA 2010

De forma diversa da ocorrida nos últimos anos, o crédito orçamentário correspondente à complementação da União ao FUNDEB para 2010 não traz a abertura por unidade da federação que receberá os recursos. O valor integral está alocado no subtítulo “0001 Nacional”. Apenas nas Informações Complementares, que não integram a lei orçamentária anual e, portanto, não tem a mesma publicidade, é possível encontrar a distribuição prevista para 2010, apresentada a seguir:

⁴ Apenas no caso de significativa frustração de receitas que reduzam o montante do FUNDEB em 2010 dos esperados R\$ 72,2 bilhões para R\$ 61,4 bilhões, a dotação de R\$ 6,1 bilhões já seria suficiente.

⁵ Lei nº 4.320/1964: “Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro: (...); II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

FUNDEB – DISTRIBUIÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO– PLOA 2010

Unidade da Federação	Valor da Complementação (R\$ milhões)
Alagoas	270,7
Amazonas	244,1
Bahia	1.734,4
Ceará	913,6
Maranhão	1.417,4
Pará	1.422,7
Paraíba	187,8
Pernambuco	647,4
Piauí	346,2
Rio Grande do Norte	37,3
Total	7.221,8

Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2010.

Considera-se que a mudança reduz a transparência da peça orçamentária, pois não permite à sociedade visualizar como os recursos da complementação da União para o FUNDEB serão distribuídos. Sugere-se, por essa razão, que a abertura por Estados volte a constar da lei.⁶

Verificou-se que foi atendido o disposto no inciso VIII do Art. 60 do ADCT, que estabelece que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino suportarão no máximo 30% da complementação da União ao FUNDEB, pois, dos R\$ 6,1 bilhões, R\$ 1,8 bilhão (exatamente 30%) estão classificados como fonte 112⁷.

3. CONCLUSÃO

A proposta orçamentária para 2010 consignou dotação insuficiente para atender à complementação da União ao FUNDEB. Os R\$ 6,1 bilhões alocados, que correspondem a 85% do total, mantidas as previsões de receita, terão que ser suplementados de modo a totalizar o equivalente a 10% do Fundo (R\$ 7,2 bilhões) previstos constitucionalmente,

⁶ Em anexo encontram-se informações sobre a distribuição da complementação nos dois últimos anos (2008 e 2009).

⁷ A fonte 112 é usada para identificar os recursos que são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.



independentemente de o repasse dessa diferença (R\$ 1,1 bilhão) ocorrer ainda em 2010 ou até o final de janeiro de 2011.

Outro aspecto que merece ser revisto, no que se refere à complementação da União para o FUNDEB, é a ausência do detalhamento por unidade da federação na programação orçamentária que consta do PLOA 2010, pois isso traz prejuízo à transparência da lei orçamentária.

Brasília, 30 de setembro de 2009.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho
Consultor de Orçamentos/Senado

Maurício Ferreira de Macêdo
Consultor de Orçamentos/Senado

Raquel Dolabela de Lima Vasconcelos
Consultora de Orçamentos/Câmara

Marcos Mendlovitz
Consultor de Orçamentos/Câmara



Complementação ao FUNDEB 2008

R\$ 1,00

Subtítulo (Cod/Desc)	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Liquidado (Subelemento)	Pago
0013 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO AMAZONAS	2.567.447	2.567.447	22.387.405	22.387.405	22.387.405
0015 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO PARA	682.239.838	682.239.838	757.248.001	757.248.001	757.248.001
0021 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO MARANHAO	780.508.757	780.508.757	795.443.660	795.443.660	795.443.660
0022 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO PIAUI	146.700.115	146.700.115	129.355.785	129.355.785	129.355.785
0023 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO CEARA	430.240.183	430.240.183	419.601.353	419.601.353	419.601.353
0025 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DA PARAIBA	64.456.341	64.456.341	42.587.575	42.587.575	42.587.575
0026 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	154.067.574	154.067.574	167.523.629	167.523.629	167.523.629
0027 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DE ALAGOAS	122.604.214	122.604.214	112.459.322	112.459.322	112.459.322
0029 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DA BAHIA	753.846.511	753.846.511	727.693.270	727.693.270	727.693.270
Soma:	3.137.230.980	3.137.230.980	3.174.300.000	3.174.300.000	3.174.300.000

Fonte: PRODASEN/SIAFI, em 22/09/2009

Complementação ao FUNDEB 2009

R\$ 1,00

Subtítulo (Cod/Desc)	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Liquidado (Subelemento)	Pago
0011 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DE RONDONIA	167.037.981	167.037.981	0	0	0
0013 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO AMAZONAS	902.704.033	902.704.033	36.829.076	33.487.733	33.487.733
0015 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO PARA	1.042.358.656	1.042.358.656	1.097.424.503	849.304.902	849.304.902
0021 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO MARANHAO	1.023.441.307	1.023.441.307	1.174.953.221	905.580.096	905.580.096
0022 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO PIAUI	200.275.854	200.275.854	247.222.972	195.484.566	195.484.566
0023 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DO CEARA	542.066.156	542.066.156	662.277.231	513.224.137	513.224.137
0025 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DA PARAIBA	8.739.725	8.739.725	126.833.696	96.000.988	96.000.988
0026 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	219.779.361	219.779.361	380.436.160	308.976.686	308.976.686
0027 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DE ALAGOAS	82.299.277	82.299.277	182.283.206	143.627.196	143.627.196
0029 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB - NO ESTADO DA BAHIA	873.146.625	873.146.625	1.161.889.939	891.743.695	891.743.695
Soma:	5.061.848.975	5.061.848.975	5.070.150.004	3.937.430.000	3.937.430.000

Fonte: PRODASEN/SIAFI, em 22/09/2009