

### EXTINÇÃO DO FUNDO SOCIAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

C. Alexandre A. Rocha

Paulo Springer de Freitas<sup>1</sup>

#### 1 Introdução

Em 20 de maio último, a União e os governos estaduais firmaram acordo, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, acerca da contrapartida devida pelo Governo Federal aos entes subnacionais pela não incidência sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e as aquisições para o ativo permanente do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).<sup>2</sup> O entendimento prevê que a União repassará às demais esferas de governo, ao longo de dezoito anos, um total de R\$ 65,6 bilhões.<sup>3</sup>

No intuito de incorporar o acordo firmado ao nosso ordenamento legal, os Senadores Wellington Fagundes e Luis Carlos Heinze apresentaram, respectivamente, os Projetos de Lei Complementar (PLPs) nºs 133 e 140, ambos de 2020. O primeiro *institui transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por prazo ou fato determinado, e declara atendida a regra de cessação contida no § 2º no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. O segundo *disciplina a entrega de recursos da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos termos do acordo firmado entre os entes da Federação e homologado pelo Supremo Tribunal Federal em decorrência da Ação Direta de Constitucionalidade por Omissão nº 25/Distrito Federal*.

<sup>1</sup> Consultores Legislativos do Senado Federal. Os autores agradecem a revisão do Consultor Legislativo Fernando Álvares Correia Dias. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Vide: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443779&ori=1>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//termos-de-acordo-nos-autos-da-ado-25.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2020.

As duas proposições preveem a revogação dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 2010,<sup>4</sup> os quais dispõem sobre o Fundo Social (FS), constituído, entre outros, por parcela dos recursos arrecadados pela União nos contratos de partilha (ou seja, relacionados com o pré-sal) para a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos.

Os projetos foram apensados e submetidos ao Plenário do Senado Federal na sessão de 5 de agosto. A recém-citada revogação, em especial, suscitou grande controvérsia, havendo dúvidas quanto ao seu impacto nas políticas sociais, especialmente na área da educação. O presente trabalho pretende contribuir para o esclarecimento dessas dúvidas. As próximas seções deste boletim estão assim estruturadas: a revogação requerida nos termos do acordo; a revogação proposta nos projetos de lei complementar; os recursos do FS; o impacto do fim do FS sobre as políticas sociais, especialmente na área de educação; e as considerações finais.

## **2 A Revogação Requerida pelo Acordo**

A revogação em comento está prevista nos seguintes dispositivos do acordo: item 4.1; no inciso VII do item 4.2; e no inciso IX do item 4.4.

Conforme o item 4.1, a União envidará esforços para que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, de 2019, conhecida como “PEC do Pacto Federativo”,<sup>5</sup> seja promulgada tal como apresentada, especialmente no que tange à alteração do art. 20 da Lei Maior e à revogação tanto do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), como dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 2010 (ou seja, do FS). O art. 20 passará a contar com parágrafo permitindo que a União transfira aos entes

---

<sup>4</sup> Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

<sup>5</sup> Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República.

subnacionais parte da sua participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. O art. 91, a ser revogado, trata da já mencionada contrapartida devida pelo Governo Federal pela não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e as aquisições para o ativo permanente. Portanto, as duas primeiras modificações têm como foco questões federativas. É sob esse prisma que o fim do FS também deve ser compreendido.

A “PEC do Pacto Federativo”, cujo primeiro signatário é o Senador Fernando Bezerra, sustenta, em sua Justificação, que o objetivo deste e de outros dispositivos similares é pavimentar a possibilidade de lei vindoura distribuir (de acordo com critérios que contemplem indicadores de resultado) a todos os Estados, Municípios e ao Distrito Federal parcela dos recursos de titularidade da União, decorrente da exploração de petróleo, vedada a utilização desses recursos no pagamento de despesas com pessoal.

O item 4.2 do acordo delimita a proposta legislativa que deverá ser apresentada pela União se a “PEC do Pacto Federativo” for aprovada com a alteração do art. 20 da Lei Maior e a revogação do art. 91 do ADCT. Nesse caso, os repasses para estados e municípios totalizarão R\$ 61,6 bilhões. O inciso VII estabelece que a proposta preverá o fim do FS caso isso não conste da emenda constitucional resultante.

O item 4.4 refere-se à proposta legislativa a ser apresentada caso a PEC seja aprovada com a alteração do art. 20 da Lei Maior, mas sem a revogação do art. 91 do ADCT. O montante a ser repassado limitar-se-á a R\$ 58 bilhões, enquanto o inciso IX também prevê o fim do FS se isso não constar da nova emenda.

Os PLPs nos 133 e 140, ambos de 2020, disciplinam o item 4.3 do acordo. O objetivo é, enquanto a “PEC do Pacto Federativo” não for aprovada, reconhecer a implementação da regra de cessação contida no § 2º do art. 91 do ADCT e criar nova transferência temporária para os entes subnacionais, no valor de R\$ 58 bilhões. Note-se que esse valor é idêntico ao

que será repassado na forma do item 4.4. A regra de cessação, por sua vez, estipula que a contrapartida devida pela União aos entes subnacionais perdurará, conforme definido em lei complementar, tão somente enquanto a arrecadação do ICMS no destino for menor que 80%. Na prática, estaria sendo endossada a conclusão de técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) de que a contrapartida não é mais devida.<sup>6</sup>

O item 4.3, contudo, não faz alusão ao fim do FS. Nesse sentido, os projetos apresentados poderiam, em uma leitura estrita do acordo, passar ao largo dessa questão. No entanto, isso não os dispensaria de apresentar, na forma da legislação em vigor, as respectivas fontes para o custeio das novas obrigações.

Os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), por exemplo, exigem que aumentos de despesas sejam acompanhados de demonstrativo de compensações, seja na forma de redução de outras despesas ou de aumento de receitas, bem como a respectiva memória de cálculo. O art. 114 da Lei nº 13.898, de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 – LDO), contém previsão similar.

Foi à luz desses condicionantes que os PLPs nºs 133 e 140, ambos de 2020, foram apresentados, com o fim do FS constituindo, ainda que não expressamente, a fonte requerida pelos novos dispêndios. Aprovar os PLPs sem a revogação do Fundo Social ou sem previsão de outra forma de compensação, conforme preveem a LRF e a LDO, é justificativa para veto presidencial ou de judicialização.

### **3 A Revogação Proposta**

O art. 7º do PLP nº 133, de 2020, e o art. 6º do PLP nº 140, de 2020, preveem o fim do FS. Os dispositivos revogados da Lei nº 12.351, de 2010, são os seguintes:

---

<sup>6</sup> Vide, p. ex.: <<https://www.otempo.com.br/politica/tcu-aponta-que-uniao-nao-precisa-mais-ressarcir-estados-por-lei-kandir-1.2135407>>. Acesso em: 02 set. 2020.

DISPOSITIVO	DESCRIÇÃO
Art. 46	Destina a receita advinda da comercialização do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União ao FS.
Art. 47	Cria o FS, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.
Art. 48	Define que o fundo possui os seguintes objetivos: constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional; mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.
Art. 49	Constituem recursos do fundo as receitas a seguir: parcela do valor do bônus de assinatura obtidos por meio dos contratos de partilha de produção; parcela dos <i>royalties</i> que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção; receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União; os <i>royalties</i> e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União; os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos previstos em lei.
Art. 50	Estipula que a política de investimentos do fundo objetiva buscar rentabilidade, segurança e liquidez para as suas aplicações e assegurar a sua sustentabilidade econômica e financeira.
Art. 51	Prevê que os recursos do fundo para aplicação em programas e projetos serão os resultantes do retorno sobre o capital. Garantida a sustentabilidade econômica e financeira do FS, o Poder Executivo poderá propor, na forma da lei, o uso de percentual do principal para a aplicação nas finalidades do fundo.
Art. 52	Estabelece que a política de investimentos do fundo será definida pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS).
Art. 53	Cabe ao CGFFS definir o que segue: o montante a ser resgatado anualmente do fundo; a rentabilidade mínima esperada; o tipo e o nível de risco que poderão ser assumidos na realização dos investimentos, bem como as condições para que o nível de risco seja minimizado; os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no exterior e no País; a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência.

DISPOSITIVO	DESCRIÇÃO
Art. 54	Autoriza a União, a critério do CGFFS, a contratar instituições financeiras federais para atuar como agentes operadores do fundo, as quais farão jus a remuneração pelos serviços prestados.
Arts. 55 e 56	Permite que a União participe, com recursos do FS, como cotista única, de fundo de investimento específico.
Art. 57	Exige que o estatuto do fundo de investimento defina as políticas de aplicação, os critérios e níveis de rentabilidade e de risco, as questões operacionais da gestão administrativa e financeira e as regras de supervisão prudencial de investimentos.
Art. 58	Cria o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS.
Art. 59	Define que as demonstrações contábeis e os resultados das aplicações do fundo serão elaborados e apurados semestralmente.
Art. 60	Estipula que o Poder Executivo encaminhará trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FS.

Merecem destaque os arts. 47 e 51. O último prevê que os recursos para aplicação em programas e projetos serão os resultantes do retorno sobre o capital do FS. O primeiro define que esse retorno será aplicado em programas de desenvolvimento social e regional, inclusive na área de educação. No entanto, conforme o art. 53, essas aplicações requerem deliberação do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS).

#### 4 Recursos do FS

Segundo o documento “Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas – 2019”,<sup>7</sup> subscrito pela Contadora Geral da Presidência da República em 31 de março último, o saldo do FS passou de R\$ 23,72 bilhões, em 31 de dezembro de 2018, para R\$ 35,44 bilhões, em 31 de janeiro de 2019.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/demonstracoes-contabeis/2019\\_DCASP\\_v.05.pdf/@@download/file/2019\\_DCASP\\_v.05.pdf](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/demonstracoes-contabeis/2019_DCASP_v.05.pdf/@@download/file/2019_DCASP_v.05.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>8</sup> Vide p. 13 do demonstrativo.

Nesse mesmo período, o resultado patrimonial do FS variou R\$ 10,06 bilhões, em 2018, e R\$ 11,78 bilhões, em 2019, assim distribuídos:<sup>9</sup>

(em R\$ bilhões)

COMPONENTE DO BALANCETE PATRIMONIAL DO FS	VARIÇÃO	
	2018	2019
Transferências financeiras referentes a compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	7,89	8,91
Transferências financeiras referentes à remuneração de depósitos bancários do FS	0,57	0,39
Remuneração de depósitos bancários e aplicações financeiras	1,60	2,48

Conforme a Lei nº 12.351, de 2010, os dois últimos componentes do balancete patrimonial do FS (R\$ 2,17 bilhões, em 2018, e R\$ 2,87 bilhões, em 2019) constituíram fontes de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com metade devendo ser aplicada em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação. No entanto, como informado pela Contadora Geral da Presidência da República,<sup>10</sup> o CGFFS ainda não foi constituído, de tal forma que o FS não efetuou qualquer aplicação até este momento, exceto para cobrir despesas correntes. No caso de 2019, essa cobertura limitou-se a R\$ 500 mil.

Ressalte-se, porém, que os recursos do FS geridos pela Presidência da República, presentemente acumulados na sua totalidade, não esgotam todas as dotações vinculadas a esse fundo. A Lei nº 12.858, de 2013,<sup>11</sup> introduziu duas importantes modificações, quais sejam:

<sup>9</sup> Vide p. 17 do demonstrativo.

<sup>10</sup> Vide p. 22 do demonstrativo.

<sup>11</sup> Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do 'caput' do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

<b>DISPOSITIVO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Art. 2º, III	50% dos recursos recebidos pelo FS serão destinados à educação pública, com prioridade para a educação básica, e à saúde, na forma do regulamento, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.
Art. 4º	Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Esses recursos, para uso imediato nas áreas de educação e saúde, não estão contemplados no demonstrativo contábil tratado anteriormente. Segundo a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf), a previsão para o exercício em curso, p. ex., é a seguinte:

(em R\$ bilhões)

<b>UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>FONTE DE RECURSOS</b>	<b>RECEITA PREVISTA</b>
26101 – MEC – Adm. Direta	108 – Fundo Social – Parcela destinada à educação pública e saúde <sup>1</sup>	8,75
71903 – Fundo Social	142 – Compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural	8,47
	186 – Receitas vinculadas à aplicação de políticas públicas específicas	0,28
	280 – Recursos financeiros diretamente arrecadados	1,58
<b>TOTAL</b>		<b>19,08</b>

Fonte: Siga Brasil, acessado pela Conorf em 6 de agosto de 2020.

Nota: <sup>(1)</sup> Corresponde a 50% dos valores destinados ao FS (não inclui receitas próprias).

Enquanto os recursos geridos por meio da Unidade Orçamentária 71903 constam do demonstrativo da Presidência da República, este não é caso daqueles geridos pela Unidade Orçamentária 26101, predominantemente (R\$ 8,05 bilhões do total de R\$ 8,75 bilhões) comprometidos com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Como requerido pelo art. 2º da Lei nº 12.858, de 2013, metade do que for aportado ao FS deve ser direcionado para educação. Assim, o valor referente à Fonte 108 é idêntico ao somatório dos valores referentes às Fontes 142 e 186. A Fonte 280, a seu tempo, corresponde à remuneração dos recursos acumulados no FS.

## 5 Impacto do Fim do FS

No caso do montante gerido pela Presidência da República, o percentual dos valores apurados passível de ser efetivamente aplicado dependeria de uma avaliação da sustentabilidade econômica e financeira do fundo. Para isso, seria preciso que o CGFFS, cuja existência permanece pendente, se manifestasse.

Como a estimativa para este exercício da Fonte 280 é de R\$ 1,58 bilhão, este é o valor máximo que poderia ser destinado à área de educação na forma do art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010, se o CGFFS já estivesse funcionando. No entanto, ainda que esse órgão venha a ser constituído e as diretrizes de investimento e de aplicação venham a ser fixadas no curto prazo, é seguro assumir que os montantes efetivamente disponibilizados para investimentos representariam tão somente uma fração das receitas financeiras auferidas, talvez nada, uma vez que o comitê estaria obrigado legalmente a zelar pela sustentabilidade do FS. Essa parcela aumenta à medida que cresce o montante acumulado no fundo e diminui à proporção que cai a taxa de juros incidente sobre o montante.

Já no caso do aporte direto em favor da educação, considerando que a União continuará obrigada a complementar o Fundeb, independentemente da existência ou não do FS, o gasto correspondente não seria afetado por uma eventual extinção desse fundo. Tanto é assim que o recém aprovado Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 209, de 2015,<sup>12</sup> não suscitou críticas dos setores envolvidos por redirecionar esse aporte direto para um Fundo de Expansão dos Gasodutos de Transporte e de Escoamento da Produção (Brasduto) e para os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), conforme os arts. 3º e 4º da proposição. Os dois artigos, contudo, acabaram vetados pelo Poder Executivo por vício de iniciativa, conforme a Mensagem nº 510, de 2020.<sup>13</sup> Com isso, até eventual rejeição do

<sup>12</sup> Originalmente, com a ementa a seguir: *altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, estabelecendo multa a ser paga aos usuários do serviço de energia elétrica aos usuários.*

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-510.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-510.htm)>. Acesso em: 09 set. 2020. O Poder Executivo também aponta que a nova destinação reduziria os recursos destinados para as áreas de educação, cultura, esporte,

veto, a distribuição dos recursos do Fundo Social não será afetada pela nova norma (Lei nº 14.052, de 2020).<sup>14</sup>

Impõe-se notar, ainda, que as despesas obrigatórias com educação, previstas no art. 212 da Constituição Federal<sup>15</sup> e, na vigência do Novo Regime Fiscal, no art. 110 do ADCT<sup>16</sup>, permanecem sendo obrigatórias e, portanto, o orçamento terá de providenciar recursos para cobri-las. Nada impede, inclusive, que os próprios valores liberados com a extinção do FS continuem recebendo a mesma destinação.

O art. 4º da Lei nº 12.858, de 2013, porém, prevê que os recursos do FS serão adicionais ao mínimo constitucional. Assim, a princípio, mantida a situação de 2019, a educação poderia perder R\$ 8,75 bilhões neste ano e quantias equivalentes nos próximos exercícios. Ocorre que os gastos do Governo Federal com educação têm sido muito superiores ao mínimo obrigatório.

De acordo com a reportagem “Debate sobre renovação do Fundeb se dá em cenário de gasto decrescente em educação”,<sup>17</sup> as despesas discricionárias com educação atingiram R\$ 22,2 bilhões em 2019, o mais baixo valor para esta década. Mesmo assim, é mais do dobro do volume transferido pelo FS. Ou seja, se o governo desejar reduzir em R\$ 8,75 bilhões o orçamento da educação, poderá fazê-lo com ou sem a extinção do FS. Por esse motivo, mantidos os números atuais, o impacto da extinção do FS sobre os recursos para a educação é nulo.

---

*saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.* Com efeito, a margem para gastos discricionários nessas áreas seria afetada, mas não os dispêndios requeridos constitucionalmente.

<sup>14</sup> Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para estabelecer multa a ser paga aos usuários do serviço de energia elétrica, a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, para estabelecer novas condições para a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica, a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, para criar o Fundo de Expansão dos Gasodutos de Transporte e de Escoamento da Produção (Brasduto), a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre a destinação da receita advinda da comercialização do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União, e a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para reduzir o prazo para solicitação de prorrogação de concessões de que trata essa Lei.

<sup>15</sup> Para a União, no mínimo, 18% da receita de impostos, excluídas as transferências para estados e municípios.

<sup>16</sup> Atualização pela inflação da despesa constitucional mínima de 2017.

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/21/debate-sobre-renovacao-do-fundeb-se-da-em-cenario-de-gasto-decrescente-em-educacao.ghtml>>. Acesso em: 02 set. 2020.

Ressalte-se, ademais, que a Emenda Constitucional (EMC) nº 108, de 2020, que torna permanente o Fundeb, implicará aportes crescentes da União para esse fundo nos próximos exercícios. O Estudo Técnico nº 22, de 2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof),<sup>18</sup> estima que essa complementação subirá de R\$ 2,9 bilhões, em 2021, para R\$ 22,3 bilhões, em 2026, conforme o quadro a seguir:

ESTIMATIVA DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PARA O FUNDEB 2021-2026

REGRA		2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
Regra Atual	%	10	10	10	10	10	10	96,0
	R\$ bilhões	14,6	15,3	16,0	16,3	16,7	17,1	
Adicional EMC 108/2020	%	2	5	7	9	11	13	80,0
	R\$ bilhões	2,9	7,6	11,2	17,7	18,3	22,3	
<b>Total</b>	%	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>176,0</b>
	<b>R\$ bilhões</b>	<b>17,5</b>	<b>22,9</b>	<b>27,2</b>	<b>34,0</b>	<b>35,0</b>	<b>39,4</b>	

Fonte: Conof.

Verifica-se, portanto, que, a partir de 2023, inclusive, a complementação adicional da União para o Fundeb (R\$ 11,2 bilhões) será maior do que o valor atualmente repassado pelo FS para a educação. Cabe reiterar, todavia, que isso não implica que os gastos com educação em 2021 e 2022 serão menores caso o FS seja extinto.

## 6 Considerações finais

Claro que a boa gestão de recursos não renováveis, como as reservas de petróleo e de gás natural, recomenda a formação de fundos voltados para investimentos de longo prazo. Não é menos verdade, porém, que o aprofundamento do regime federativo brasileiro requer a descentralização de recursos presentemente concentrados na esfera federal. O que parece impróprio, à luz das graves restrições orçamentárias ora enfrentadas pelo setor público dos três níveis de governo, é que se tente perseguir as duas estratégias simultaneamente. Escolhas precisam ser feitas.

<sup>18</sup> Disponível em: < [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET\\_n22\\_2020PEC15\\_2015FUNDEBAprovado\\_Cmara.pdf#page=5](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET_n22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf#page=5)>. Acesso em: 2 set. 2020.

É bom lembrar, ainda, que os R\$ 4 bilhões que serão entregues aos governos estaduais e municipais anualmente até 2030, segundo o acordo firmado, contribuirão para o cumprimento das pesadas exigências constitucionais que esses entes enfrentam nas áreas de educação e saúde, mesmo que seja por meio da simples troca de fontes orçamentárias. Afinal, vários desses entes apresentam atualmente desequilíbrios orçamentários praticamente insolúveis.

Ademais, se o acordo for incorporado ao nosso ordenamento jurídico sem contar com recursos compatíveis, a disputa entre a União e os estados poderá ser reaberta, em que pese a emenda de iniciativa do relator, Senador Antonio Anastasia, desobrigando os novos repasses do cumprimento dos §§ 1º a 5º do art. 17 da LRF.<sup>19</sup>

Essa emenda dará celeridade e maior eficácia à lei resultante, uma vez que torna desnecessária a apresentação de demonstrativos e memórias de cálculo e o cumprimento de outras obrigações burocráticas. À luz das finanças públicas, a questão essencial, que é a definição da fonte de financiamento, estaria equacionada com o fim do FS. A supressão da cláusula de revogação, contudo, criaria um precedente perigoso para a sustentabilidade das contas públicas, podendo ser questionada judicialmente.

Em síntese, do ponto de vista estritamente formal, a não revogação do FS não implica o descumprimento do acordo, mas o consequente desequilíbrio fiscal poderia justificar um veto presidencial e uma nova judicialização da matéria. A perda financeira para a área social, em geral, e para a educação, em especial, tende a ser nula.

---

<sup>19</sup> Os atos que criarem ou aumentarem despesa deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio; o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; a comprovação conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias; a despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação do aumento permanente de receita ou da redução permanente de despesa correspondente.

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação  
Brunella Poltronieri Miguez – Revisão  
João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda  
Ivan Dutra Faria  
Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. Alexandre A.; FREITAS, Paulo Springer de. Extinção do Fundo Social e Financiamento da Educação. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Setembro 2020 (**Boletim Legislativo nº 87, de 2020**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 9 set. 2020.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

#### Contato:

Senado Federal  
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D  
CEP: 70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: +55 61 3303-5879  
E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:  
[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

