

## NOTA TÉCNICA

### PEC 13/2021 recupera R\$ 8 bilhões para a Educação

#### I. Contextualização:

É preciso assegurar recursos crescentes para a Educação, política pública fundamental para o Brasil avançar no desenvolvimento social e econômico, tão afetada pelos reflexos da pandemia da Covid-19. Destaca-se também a importância da **aprovação do Sistema Nacional de Educação**, da continuidade da implementação do **Fundeb** e a **implementação da lei 14.172/2021, que trata do acesso à internet**.

**Nos próximos anos**, além das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE, a **educação demandará ainda mais recursos**. Serão exigidos esforços para a **busca ativa**, garantia do **retorno seguro às aulas presenciais**, ampliação do **ensino integral, qualificação e valorização dos profissionais da educação** com carreira e formação, **cumprimento do piso salarial** e incentivo à **universalização do acesso à tecnologia e à internet**. Além disso, apesar dos avanços, é **preciso investir ainda mais na infraestrutura da rede escolar**.

Para enfrentar esses desafios, a **Frente Nacional de Prefeitos (FNP)**, defende a **aprovação da PEC 13/2021, nos termos aprovados pelo Senado Federal**, para assegurar que os valores eventualmente não aplicados no ensino, em 2020 e 2021, sejam investidos exclusivamente na educação impreterivelmente até 2023.

A PEC atende especificamente a situação excepcional provocada pela pandemia. **Restringe seus efeitos a exercícios financeiros encerrados**, não acarretando qualquer tipo de comprometimento ou prejuízo ao ensino e, o mais importante, **não altera regras constitucionais permanentes**. Pelo contrário,

amplia o prazo para investimentos, afasta sanções, **recupera e vincula bilhões de reais para a educação.**

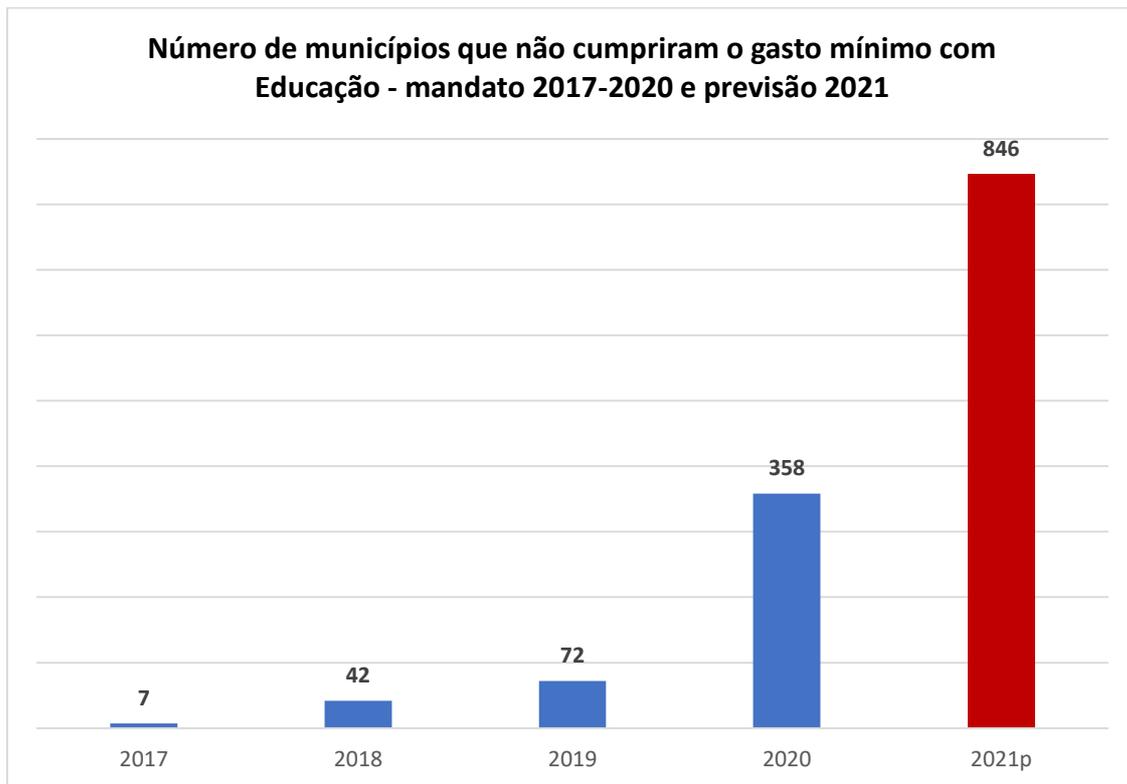
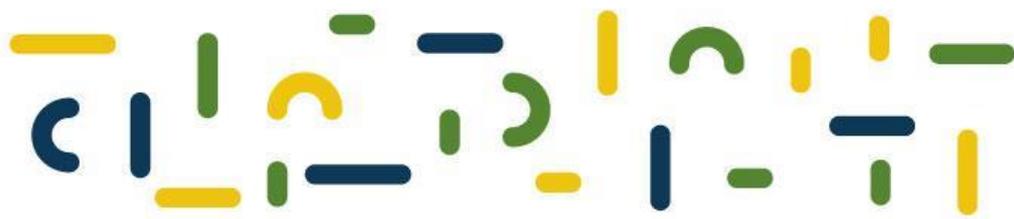
Ao evitar a interrupção de transferências voluntárias e afastar impedimentos para a contratação de operações de crédito, a PEC também mitiga reflexos negativos em outras políticas públicas sob responsabilidade dos municípios. A sua aprovação consiste, portanto, em **investir mais e melhor na Educação e na qualidade de vida dos cidadãos.**

**Historicamente os municípios aplicam mais que 25%** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Antes da pandemia pouquíssimos municípios não atingiam o percentual exigido. **Em 2017, apenas sete não alcançaram o mínimo constitucional, ou seja, 0,1% dos municípios.**

Pela regra, **o percentual anual de aplicação é definido pelo resultado da divisão entre os valores aplicados em MDE, conforme disciplina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, e o total das receitas vinculadas,** definidas na própria Constituição Federal. As principais receitas vinculadas nos municípios são IPTU, ISS e ITBI, além das transferências de FPM, ICMS e IPVA. Ou seja, **a aplicação no ensino depende do comportamento combinado entre execução de despesas e receitas.**

No entanto, com a pandemia, o mundo se deparou com um cenário atípico e extraordinário de crise sanitária e econômica, com fortes reflexos nos comportamentos das receitas e despesas públicas. Essa oscilação fiscal alterou abruptamente o número de municípios que não cumpriram o mínimo constitucional.

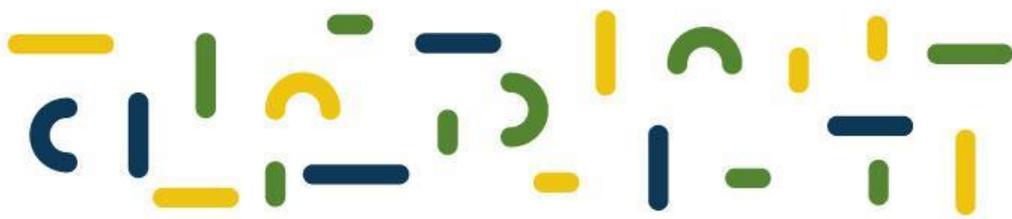
**Em 2020, 358 municípios não atingiram o percentual constitucional,** impactando em R\$ 1 bilhão não aplicados no ensino. Já **em 2021, considerando os dados oficiais disponíveis até 30 de março de 2022,** dos 3.181 que registraram seus dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), **15,2% aplicaram abaixo dos 25%.**



Elaboração: FNP  
Fonte: Siope – atualizada em 30/03/2022

Se extrapolarmos esse comportamento para o conjunto dos 5.570 municípios, **cerca de 846 não terão alcançado o mínimo constitucional**, conforme revela o gráfico acima. Esses dados apontam que, caso a PEC seja aprovada, **cerca de R\$ 8 bilhões serão recuperados para a Educação**. Isso porque somam-se ao R\$ 1 bilhão, não aplicado em 2020, os cerca de R\$ 7 bilhões projetados a partir dos dados acima, que reúne as informações já registradas no Siop.

Em 2021, cabe destacar que **centenas de municípios aplicaram percentuais iguais ou muito próximos de 25%**, o que os tornam potencialmente sujeitos a revisões que poderão implicar em descumprimento da regra constitucional. Com efeito, **poderão ser identificadas contabilizações equivocadas de despesas e/ou ocorrências de glosas, aumentando o número de municípios inadimplentes**.

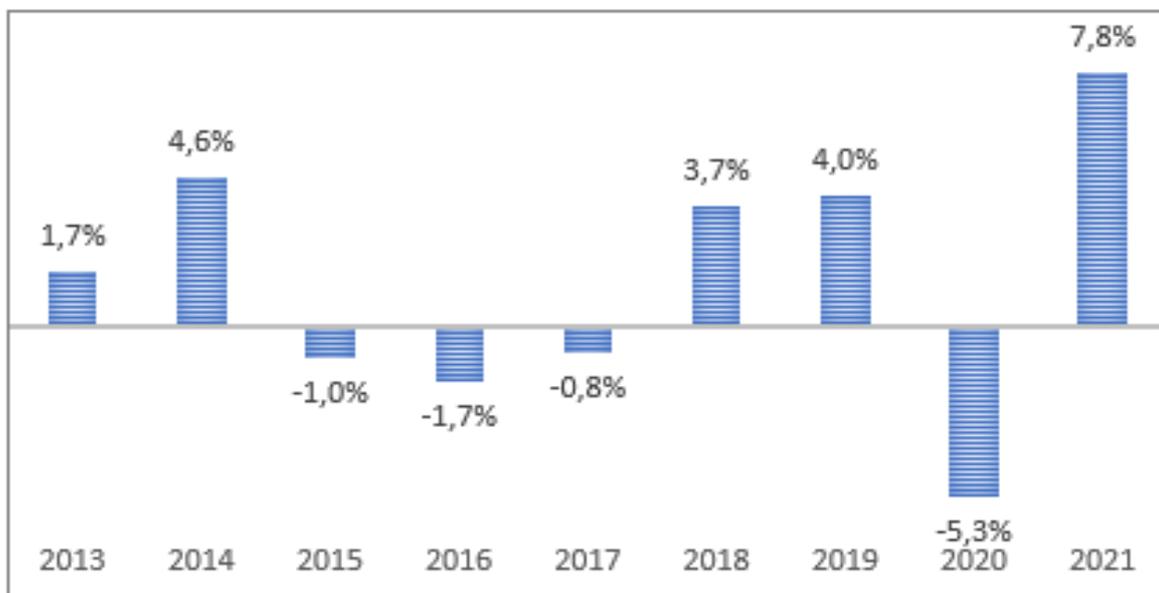


## II. Causas:

É importante notar que a **suspensão das aulas presenciais, a impossibilidade de reajustes e novas contratações** em função da LC 173/2020, a **diminuição das despesas de custeio** como energia e limpeza, as interrupções do transporte escolar, dentre outros fatores, levaram a uma **queda de 5,3% das despesas com educação** (em valores corrigidos), em 2020, em relação a 2019.

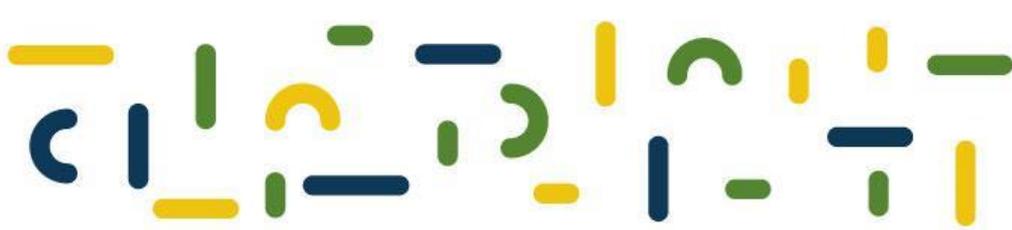
Em **2021**, mesmo com as circunstâncias citadas, o conjunto dos municípios registrou **acréscimo de 7,8% nas despesas com educação** em relação ao ano anterior em valores corrigidos. No entanto, em muitos casos, esse aumento nas despesas não foi suficiente para atingir os 25%, **uma vez que o comportamento das receitas também foi atípico.**

### Variação da despesa com educação em relação ao ano anterior



*Elaboração: FNP. Fonte primária: Siconfi/STN e IBGE.  
Nota: Variação real (IPCA) da despesa empenhada.*

Historicamente, **as receitas executadas nos municípios são ligeiramente inferiores às receitas previstas nas leis orçamentárias** (ver tabela abaixo). No entanto, a imprevisibilidade das receitas em 2020 e 2021 foi



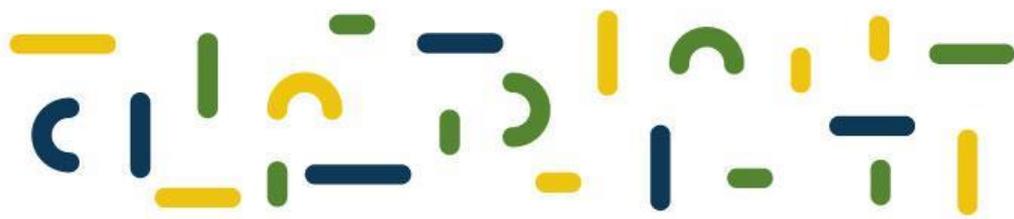
flagrante. **Em 2020, a diferença -7,1%, fora dos padrões habituais**, ocorreu devido aos expressivos reflexos negativos na economia observados a partir de abril.

Já em 2021, a **diferença entre a receita realizada e a prevista foi absolutamente extraordinária e, pela primeira vez desde 2015, positiva**, fugindo de um desvio padrão minimamente razoável. **A diferença foi superior a 10%**, representando aproximadamente **R\$ 40 bilhões de receitas não previstas, das quais R\$ 10 bilhões vinculadas ao ensino**.

**Previsão e Realização da Receita Líquida de Impostos (RLI) dos Municípios (em R\$ bilhões – valores não corrigidos) - 2015/2021**

<b>Ano</b>	<b>Previsto</b>	<b>Realizado</b>	<b>Diferença %</b>
2015	282,0	268,8	-4,7%
2016	299,9	291,3	-2,9%
2017	313,5	304,7	-2,8%
2018	350,5	344,2	-1,8%
2019	378,7	377,8	-0,2%
<b>2020</b>	<b>408,0</b>	<b>378,9</b>	<b>-7,1%</b>
<b>2021</b>	<b>393,0</b>	<b>432,8</b>	<b>10,1%</b>

*Elaboração: FNP. Fontes primárias: STN e IBGE.*

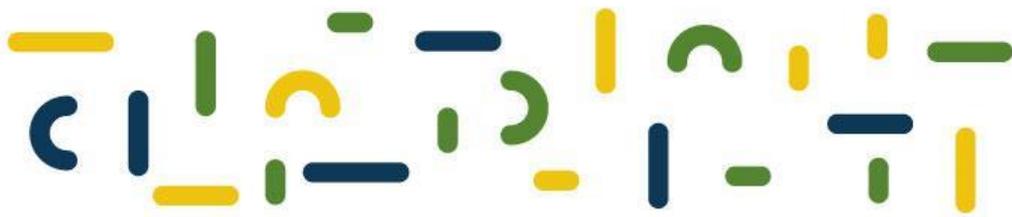


Importante observar que **as receitas de 2021, em números atualizados, sequer atingiram as receitas de 2019.** Em valores corrigidos pela inflação, a receita nominal de 2019 (R\$ 377,8 bilhões), corresponde a R\$ 434,6 bilhões, ou seja, R\$ 2 bilhões a mais que a receita de 2021. Assim, **as dificuldades na aplicação no ensino no ano passado, não decorreram do montante arrecadado, mas da inédita diferença entre o planejado e o executado.**

Destaca-se, ainda, que **as previsões de receitas para 2021 foram calculadas em meados de 2020,** quando a pandemia ainda estava bastante severa e as vacinas ainda em fase de pesquisas. Ou seja, **o cenário econômico permeado de tantas incertezas impossibilitou estimativas precisas das receitas.**

**A combinação de várias circunstâncias explica as dificuldades para a aplicação do mínimo constitucional em 2021:**

- 1) A continuidade das **aulas remotas e as restrições** impostas pela LC 173/2020 limitaram a execução de **despesas com custeio e pessoal;**
- 2) Constatou-se um **aumento extraordinário e não previsto de receitas,** especialmente no segundo semestre de 2021, reflexo da retomada da atividade econômica, da aceleração do processo inflacionário, do preço da energia, da performance do setor imobiliário, dentre outros fatores;
- 3) **Investimentos requerem planejamento orçamentário-financeiro e tempo hábil para atingir qualidade do gasto e economicidade.** É notório que os municípios enfrentaram dificuldades para a realização de investimentos em construção de unidades escolares e também na aquisição de softwares e outros insumos tecnológicos. Isso se deu especialmente em função da imprevisibilidade e velocidade do comportamento das receitas no segundo semestre, combinadas com a alta demanda mundial por tecnologia e a sua escassez no mercado.



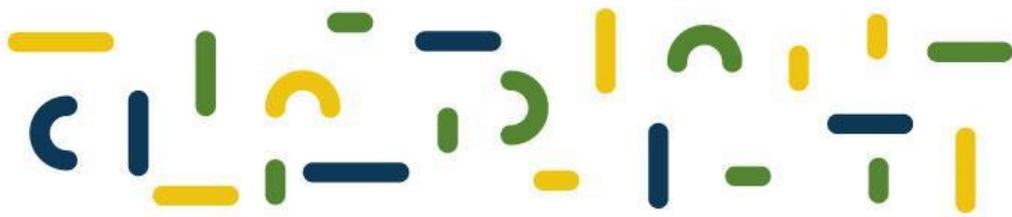
4) **Executar investimentos em obras ou serviços não rotineiros demandam tempo.** A elaboração de projetos básicos e executivos exigem equipes altamente capacitadas e disponíveis ou, ainda, a contratação de empresas por meio de procedimentos licitatórios para realizar essas atividades. Além disso, para obras, há necessidade de promover modalidades licitatórias ainda mais complexas para sua execução, e também, eventualmente obter licenças específicas. Ou seja, **tais processos dificilmente começam e se esgotam em um único exercício financeiro.**

### III. Consequências

**A não aplicação do mínimo constitucional em ensino enseja diversas penalidades para os Entes federados e para os governantes.** Os anos de 2020 e 2021 foram excepcionais e, em função da situação descrita, devem ser tratados como exceção à regra. As penalidades, não restritas à Educação, são de várias ordens.

#### **Para Estados e Municípios:**

- 1) **Rejeição das contas**, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, com o consequente encaminhamento ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público;
- 2) **Impossibilidade de realização de operações de crédito** (empréstimos);
- 3) **Impossibilidade de aprovação e celebração de ajustes**, onerosos ou não, incluindo a contratação, **renovação ou celebração** de aditivos de quaisquer tipos, de **ajustes e de convênios**, dentre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes;
- 4) **Impedimento de receber recursos do Orçamento Geral da União por meio de transferências voluntárias;**



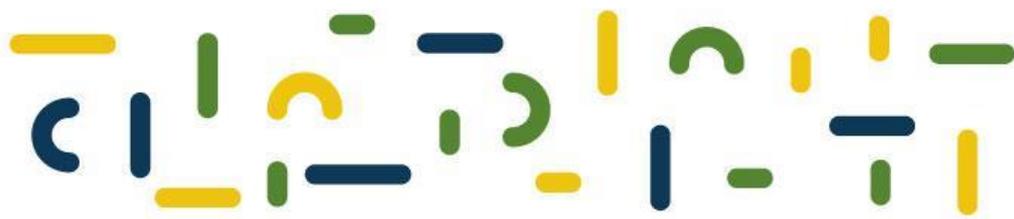
- 5) **Perda da assistência financeira** da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Municípios), conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB;
- 6) **Intervenção** da União no Estado (CF, art. 34, VII, e) e do Estado no Município (CF, art. 35, III).

**Para o Chefe do Poder Executivo:**

- 1) Sujeição a processo por **crime de responsabilidade**. A pena prevista é **detenção de três meses a três anos, perda do cargo, inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos** (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201/67);
- 2) Sujeição a processo por **crime de responsabilidade**, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB);
- 3) **Sujeição a processo penal**, se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 do Código Penal), com pena de um a três meses de detenção ou multa;
- 4) **Inelegibilidade, por cinco anos**, 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 (art. 1º, g, Lei Complementar Nº 64/1990).

**IV. A aplicação dos 25% no ensino e o reajuste do piso do magistério**

**A qualificação e a valorização dos profissionais do ensino são compromissos das prefeitas, prefeitos e gestores locais.** E cada município, à luz dos seus instrumentos de planejamento e das suas condições orçamentárias e financeiras, e do ordenamento jurídico, busca atender às justas reivindicações dos servidores públicos e as exigências do processo de ensino-aprendizagem.



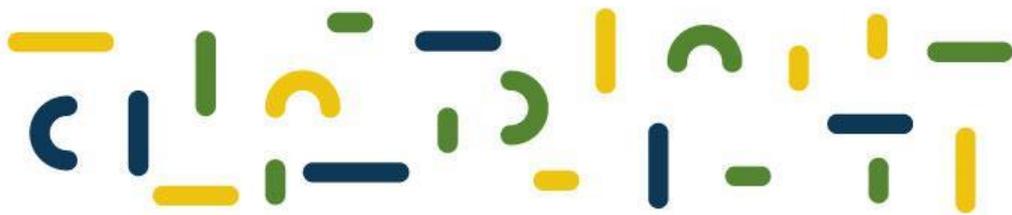
Diante disso, é preciso destacar que a **PEC 13/2021 é conjuntural, limitada aos exercícios de 2020 e 2021, em decorrência dos fortes impactos da pandemia no cotidiano das cidades, na economia e nas finanças públicas.** Trata-se de um estoque de recursos com prazo de execução pré-estabelecido até 2023. Já o reajuste do piso do magistério acarreta um fluxo de novas despesas de caráter permanente, com reflexos no exercício que entra em vigor e nos subsequentes. Não se pode ignorar a diferença entre fluxo e estoque.

A PEC 13 trata de adequações às circunstâncias extraordinárias enfrentadas em exercícios pretéritos (2020 e 2021). Já o reajuste do piso impactará continuamente no futuro com a majoração das despesas com pessoal e, eventualmente, com compromissos previdenciários permanentes. **A PEC, portanto, trata do passado e o reajuste do piso é um compromisso para os anos seguintes**

O reajuste do piso do magistério caracteriza-se como despesa de caráter continuado, pois tem impacto superior a dois exercícios. **Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este tipo de despesa exige indicação de fonte permanente de receita, o que absolutamente não está caracterizado nos recursos garantidos pela PEC 13.**

**Apesar de tratarem de tema correlato, o financiamento da educação, os impactos do reajuste do piso do magistério e os recursos da PEC 13 são distintos.** Seja pelo montante ou pelas características (estoque versus fluxo), não é possível sustentar permanentemente o reajuste do piso com os valores a serem recuperados. Tanto porque não é sustentável, porque conflita com a LRF e também porque grande parcela dos municípios aplicou o mínimo constitucional em 2020 e 2021 e não terão disponíveis os recursos da PEC.

**Cabe ratificar que prefeitas e prefeitos são plenamente favoráveis a qualificação e valorização dos profissionais da educação com carreira e formação. Porém destacam que é insustentável jurídica e economicamente associar os recursos da PEC 13 ao reajuste do piso.**



**V. Por que a FNP defende a aprovação da PEC 13/2021?**

A aprovação da PEC acrescenta e recupera bilhões de reais para investimentos no ensino para além dos recursos ordinários vinculados em 2022 e 2023. Caso contrário, esses recursos não terão destinação obrigatória para a Educação, concorrendo com outras políticas públicas extremamente demandadas como saúde, habitação, transporte e assistência social.

A PEC garante vinculação constitucional ao ensino, concede prazo suficiente para sua execução e assegura que nenhum centavo será aplicado em outra área. Além disso:

- 1. Recupera bilhões de reais para a Educação;**
- 2. Tem caráter transitório e excepcional** e não representa qualquer precedente que afete a aplicação dos recursos destinados ao ensino;
- 3. Possibilita aplicar com qualidade do gasto no momento de maior demanda**, com o pleno retorno das aulas presenciais e seus desafios;
- 4. Retoma operações de crédito sobrestadas;**
- 5. Oportuniza transferências voluntárias que permitirão investimentos inadiáveis em diversas áreas nas cidades;**
- 6. Regras permanentes são construídas para cenários estáveis.** Para momentos excepcionais podem ser necessárias adequações e esse é o caso;
- 7. As regras constitucionais originárias permanecem inalteradas.**

A aprovação da PEC 13/2021 consiste, portanto, em investir mais e melhor na Educação e na qualidade de vida do cidadão.

**Brasília, 07 de abril de 2022.**

**Frente Nacional de Prefeitos**