

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9, de 2006, que *dá nova redação aos arts. 23, 30, 206 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescenta o § 5º ao art. 211 da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador **JOSÉ JORGE**

I – RELATÓRIO

Chega à Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9, de 2006 (nº 536, de 1997, na Câmara dos Deputados), que dá nova redação aos arts. 23, 30, 206 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e acrescenta o § 5º ao art. 211 da Constituição.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados, embora tributário de proposições que se converteram em vários de seus dispositivos, concentra-se na proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), objeto da PEC nº 415, enviada ao Congresso pelo Poder Executivo em 14 de junho de 2005.

Em linhas gerais, trata-se da ampliação do mecanismo de financiamento do ensino fundamental público, oferecido pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e inaugurado pela Emenda à Constituição nº 14, de 1996, traduzido pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Por este último, 60% dos 25% dos principais impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) constituem, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um fundo contábil, que é

redistribuído às redes públicas em proporção a suas matrículas no ensino fundamental. Pelo Fundeb, conforme dispõe a proposição, 80% dos mesmos e de mais três tributos serão redistribuídos para o governo estadual e para os municipais de acordo com o número de matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica pública.

Dois outros mecanismos do Fundef continuarão a vigor no Fundeb: a complementação da União para os Fundos cuja disponibilidade de recursos por aluno não atingir um valor mínimo definido nacionalmente e a subvinculação de 60% dos recursos para serem gastos exclusivamente em remuneração dos profissionais do magistério. Entretanto, há novidades quanto a cada um deles. A PEC nº 9, de 2006, explicita os valores totais da complementação da União, do primeiro ao quarto ano de implantação do Fundeb, e fixa uma norma do quinto ano em diante, quando ela não deverá ser inferior a 10% da soma dos Fundos estaduais. Quanto à remuneração do magistério, a proposição alude a um Piso Salarial Profissional Nacional, para balizar o seu valor em cada sistema de ensino.

Tal como na Emenda do Fundef, a PEC nº 9, de 2006, prevê lei federal para regulamentar uma série de dispositivos que afetam a distribuição e aplicação dos recursos, em especial o que fixará as variações de valor por aluno nas diferentes etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento.

Pela proposta, a maioria dos impostos estaduais e municipais, incluídas as transferências, passa a integrar o Fundo. Somente o Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores públicos estaduais e municipais (IRRF) e os impostos de arrecadação própria dos Municípios (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; Imposto sobre Serviços – ISS; Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI) não fazem parte do Fundo, mas continuam com 25% de suas receitas vinculadas à MDE.

Foram apresentadas as seguintes emendas à PEC:

Nº	Senador	Objetivo
1	Pedro Simon	Inserir dispositivo para assegurar que os recursos transferidos do Fundeb aos Municípios, em nenhuma hipótese, sejam inferiores aos atualmente repassados pelo Fundef.
2	Maria do	Acrescentar a alínea <i>f</i> ao inciso V do art. 60 do ADCT (art. 6º da

Nº	Senador	Objetivo
	Carmo Alves	PEC) para estabelecer que a complementação federal ao Fundeb seja distribuída entre todos os Fundos, sendo somente 70% dela feita pelo critério do valor mínimo por aluno.
3	Lúcia Vânia	Incluir § 6º no art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para atribuir crime de responsabilidade ao não-cumprimento da complementação federal.
4	Lúcia Vânia	Modificar a alínea <i>b</i> do inciso III do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para estabelecer que a forma de cálculo do valor mínimo por aluno considere o total de receitas dos Fundos e o total de matrículas na educação básica.
5	Heloísa Helena	Modificar o <i>caput</i> do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para ampliar a vigência do Fundeb até 2023 e limitar seus recursos à educação básica pública.
6	Heloísa Helena	Modificar o inciso II do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para incluir no Fundeb 25% dos impostos e transferências previstos e, também, do Imposto de Renda retido na fonte dos servidores públicos estaduais e municipais.
7	Heloísa Helena	Modificar o inciso V do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para estabelecer que a complementação federal seja de, no mínimo, 10% do total da receita projetada para todos os Fundos, a partir do primeiro ano de vigência do Fundeb.
8	Heloísa Helena	Alterar o inciso VII do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para subvincular 80% dos recursos do Fundeb ao pagamento dos trabalhadores da educação básica em efetivo exercício.
9	Heloísa Helena	Incluir § 6º ao art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para instituir paridade entre poder público, trabalhadores em educação e usuários nas instâncias de fiscalização e controle social do Fundeb.
10	Heloísa Helena	Acrescentar dispositivo para excetuar da Desvinculação de Receitas da União – DRU os recursos previstos no art. 212 da Constituição e a contribuição social do salário-educação.
11	Pedro Simon	Substitutivo para adequar a faixa etária da educação infantil (zero a cinco anos) e instituir os seguintes fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (com 15% dos recursos do estado e seus municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização dos Profissionais da Educação Infantil (com 5% dos recursos dos municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio (com 5% dos recursos do estado); e, no âmbito da União, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (com, no mínimo, 10% do total dos demais fundos, para assegurar a complementação federal).
12	Sérgio Cabral	Alterar o § 2º do inciso VII do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC)

Nº	Senador	Objetivo
		para acelerar os mecanismos de gradação da implementação do Fundeb nos quatro primeiros anos.
13	Sérgio Cabral	Alterar o inciso V do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para incrementar os valores previstos para a complementação federal ao Fundeb.
14	Lúcia Vânia	Modificar o parágrafo único do inciso VIII do art. 206 (art. 3º da PEC) para assegurar que a lei relativa ao piso salarial profissional nacional defina quem são os profissionais da educação escolar.
15	Demóstenes Torres	Alterar o inciso V do art. 206 (art. 3º da PEC) para explicitar que a exigência de concurso público para o ingresso no magistério se limita ao setor público.
16	Tasso Jereissati	Incluir dispositivo para modificar a redação do art. 208 da Constituição para adequar a faixa etária do atendimento na educação infantil (zero a cinco anos), diferenciando o atendimento em creches do atendimento na rede regular de ensino, no caso da pré-escola.
17	Tasso Jereissati	Alterar o inciso II do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para dispor que 20% dos recursos do Fundeb sejam distribuídos proporcionalmente ao desempenho de qualidade dos alunos, podendo, ainda, 1% dos recursos ser destinado ao financiamento de sistemas de avaliação e monitoramento da educação básica.
18	Tasso Jereissati	Suprimir o § 5º e alterar a redação do <i>caput</i> do art. 211 da Constituição (art. 4º da PEC) para explicitar o papel da União na redução das desigualdades educacionais regionais e conferir igual prioridade a todas as modalidades de ensino.
19	Tasso Jereissati	Incluir dispositivo para alterar o art. 239 da Constituição de modo a destinar recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) à educação básica e profissional do trabalhador e à educação infantil e profissionalizante de seus dependentes.
20	Luiz Pontes	Incluir novo parágrafo único no art. 8º da PEC para condicionar a vigência do Fundeb à aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do respectivo exercício.
21	Luiz Pontes	Acrescentar § 6º ao art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para permitir que a lei de regulamentação do Fundeb remeta à lei estadual, de forma integral ou parcial, a definição dos critérios de redistribuição dos recursos referentes à educação infantil.
22	Cristovam Buarque	Alterar o inciso V e o § 2º do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC), excluindo, ainda, os §§ 3º e 4º do mesmo art., para suprimir os mecanismos de gradação na implementação do Fundeb.
23	Cristovam Buarque	Alterar a redação do inciso VII do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para destinar 80% dos recursos do Fundeb à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
24	Cristovam	Acrescentar § 6º ao art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para vedar o

Nº	Senador	Objetivo
	Buarque	contingenciamento orçamentário dos recursos do Fundeb, inclusive da complementação federal.
25	Cristovam Buarque	Incluir dispositivo no ADCT para instituir a Poupança Educacional do Brasil, no período de 2006 a 2015, com 2% da arrecadação de impostos e contribuições sociais (exceto o salário-educação).
26	Cristovam Buarque	Transformar o art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) em art. 212-A da Constituição, para tornar o Fundeb permanente.
27	Tasso Jereissati	Substitutivo para incluir recursos do PIS/PASEP no financiamento da educação e instituir os seguintes fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (com 15% dos recursos do estado e seus municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização dos Profissionais da Educação Infantil (com 7,5% dos recursos dos municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio (com 7,5% dos recursos do estado); e, no âmbito da União, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (para complementação aos demais fundos e financiamento da educação de jovens e adultos).
28	Leonel Pavan	Alterar a redação do <i>caput</i> e dos incisos II, IV, V e do § 2º do art. 60 do ADCT (art. 6º da PEC) para suprimir os mecanismos de gradação da implementação do Fundeb, incluir os impostos próprios dos Municípios no Fundo e estabelecer que a complementação federal ao Fundeb será distribuída entre todos os Fundos, sendo somente 70% dela feita pelo critério do valor mínimo por aluno.
29	Leonel Pavan	Alterar os incisos V e VIII do art. 206 da Constituição (art. 3º da PEC) para explicitar que a exigência de planos de carreira, concurso público e piso salarial nacional se refere aos profissionais de educação das redes públicas.

Foram, ainda, apresentadas as seguintes emendas ao substitutivo à PEC nº 9, de 2006, constante do relatório apresentado à Comissão em 19 de abril último:

Nº	Senador	Objetivo
30	Aloizio Mercadante	Modificar a redação do inciso IX do art. 60 do ADCT (art. 2º do substitutivo), para preservar o valor real da complementação federal ao Fundeb sem abrir precedente para a criação e constitucionalização de um indexador oficial.
31	Aloizio	Modificar a redação do inciso X do art. 60 do ADCT (art. 2º do

Nº	Senador	Objetivo
	Mercadante	substitutivo) para aplicar à complementação da União ao Fundeb o disposto no art. 160 da Constituição, que veda a retenção ou qualquer restrição à entrega das receitas repartidas com os entes federados.
32	Aloizio Mercadante	Excluir o § 1º do art. 60 do ADCT (art. 2º do substitutivo), por motivo de incompatibilidade com o ajuste gradual das contribuições dos entes federados previsto para a implementação do Fundeb.
33	Aloizio Mercadante	Alterar a redação dada ao art. 239 da Constituição (art. 1º do substitutivo) para evitar que recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) sejam direcionados à educação infantil.
34	Aloizio Mercadante	Alterar a redação do inciso VII do art. 60 do ADCT (art. 2º do substitutivo), para que a gradatividade da complementação federal ao Fundeb seja implementada em quatro anos.
35	Sibá Machado	Suprimir a alínea “e” do inciso III do art. 60 do ADCT (art. 2º do substitutivo) para que a lei de regulamentação do Fundeb não disponha sobre o piso salarial nacional do magistério público.
36	Sibá Machado	Modificar o inciso IV do art. 60 do ADCT (art. 2º do substitutivo) para vedar a utilização de recursos do Fundeb pelos estados e municípios na expansão da oferta de matrículas fora de seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, permitindo-a nos casos já constituídos.
37	Sibá Machado	Excluir o inciso XI do art. 60 do ADCT (art. 2º do substitutivo) para que não se constitucionalize tipificação de crime de responsabilidade.
38	Sibá Machado	Excluir o § 6º do art. 60 do ADCT (art. 2º do ADCT) para evitar eventuais impugnações dos mecanismos do Fundeb.

Discutido e votado na reunião ordinária realizada em 26 de abril de 2006, o substitutivo apresentado foi aprovado, ressalvadas as emendas.

Na reunião ordinária realizada em 03 de maio de 2006, a emenda nº 38 foi retirada pelo autor.

II – ANÁLISE

Pelo art. 1º da PEC, o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, que previa uma só lei complementar para fixar normas de cooperação entre a União e os entes federados, passa a dispor que estas normas podem ser objeto de leis complementares distintas. Tal mudança é saudável, vez que o tempo de maturação das propostas de colaboração é diferente em cada área de

atuação dos Poderes Públicos, gerando momentos distintos para fixação de seu marco institucional.

Pelo art. 2º, no inciso VI do art. 30, que trata das competências dos Municípios, substitui-se o termo “educação pré-escolar” por “educação infantil”, em coerência com o art. 211, já modificado pela Emenda nº 14, de 1996, e consagrado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996).

Pelo art. 3º, no art. 206, que enumera os princípios da educação escolar no País, a PEC reorganiza o texto referente à valorização dos profissionais da educação (inciso V), destacando, em inciso próprio (VIII), o piso salarial profissional nacional, a ser fixado em lei federal e adequado aos planos de carreira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A nova formulação, a nosso ver, retira a ambigüidade do texto original, em virtude da qual se interpretava a existência de pisos salariais profissionais estaduais e municipais de valor diferente, o que repugna ao próprio conceito de “piso profissional”.

Pelo art. 4º, o art. 211 é acrescido do § 5º, nos seguintes termos: “a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular”. Tal acréscimo é especialmente válido quando se instituem fundos que recebem recursos por matrícula. Há de se cuidar, portanto, que essas matrículas correspondam a cursos presenciais, com trabalho docente e discente que integrem cargas horárias mínimas e condizentes com os gastos dos recursos que lhes são destinados. Ao mesmo tempo, a lei de regulamentação há de considerar, e não excluir, os direitos dos educandos de idades e outras condições que dão origem às diversas modalidades de ensino.

Pelo art. 5º, estende-se a abrangência de aplicação do salário-educação, previsto no § 5º do art. 212, do ensino fundamental a toda a educação básica, e aplica-se o critério geral de distribuição de receitas do Fundeb também à repartição desses recursos entre Estados e Municípios. Esta é uma antiga reivindicação dos prefeitos, já disposta em lei, que é oportunamente constitucionalizada.

O art. 6º dá nova redação ao art. 60 do ADCT, para indicar as bases da estrutura e funcionamento do Fundeb.

Seus principais dispositivos são os seguintes.

Cria-se, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com duração de catorze anos, fundo contábil destinado a financiar a educação básica e valorizar seus profissionais, com 20% da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre Transmissão de Bens e Direitos *Causa Mortis* (ITCD), dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação (IPI-Exp), da transferência da União aos Estados e Municípios resultante da compensação pela desoneração de ICMS (Lei Kandir) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Os recursos de cada Fundo serão destinados à rede estadual e às redes municipais na proporção de suas matrículas nas várias etapas e modalidades da educação básica, respeitados os âmbitos de atuação prioritária, segundo o art. 211 da Constituição.

A União complementarará as receitas dos Fundos cujo valor médio por aluno não atingir um valor mínimo definido nacionalmente. Para tanto, não poderá usar da receita do salário-educação e, dos recursos oriundos dos impostos vinculados à MDE, poderá contar com até 30% de sua receita.

Uma proporção não inferior a 60% de cada Fundo se destinará à remuneração dos profissionais do magistério.

Lei que regulamentará o Fundeb disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações entre os valores por aluno segundo as etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento, a fiscalização e controle dos Fundos, o valor mínimo por aluno a ser garantido pela União e o piso salarial profissional.

Vários dispositivos são previstos para a transição gradual do Fundef para o Fundeb: o valor da complementação da União, de R\$ 2 bilhões, no primeiro ano, para R\$ 4,5 bilhões, no quarto ano; a destinação dos percentuais dos impostos, até atingir 20% no quarto ano; e a consideração das novas matrículas, além das do ensino fundamental, no montante de 25% a cada ano.

Finalmente, para que os Estados que recebem atualmente complementação da União não sejam prejudicados, dispõe-se que o valor

mínimo anual por aluno no Fundeb não poderá ser inferior ao praticado no Fundef no ano anterior.

Como se vê, a proposta do Fundeb, por sua maior abrangência e complexidade, carrega um mais numeroso e engenhoso conjunto de dispositivos, antecipando, inclusive, regras que no Fundef eram objeto de lei de regulamentação e até de decreto presidencial, como a previsão de variações de custo por aluno e de valores de complementação federal. No processo de negociação entre o Ministério da Educação (MEC) e os secretários de educação estaduais e municipais, conforme informação do Ministro em recente audiência pública no Senado, exigiu-se que, no texto constitucional transitório, se estabelecessem as salvaguardas para assegurar o comprometimento financeiro crescente da União e para uma justa distribuição de recursos dentro dos Estados.

Um detido exame da formatação do Fundeb e das condições de sua implantação e sustentabilidade, não obstante interesses locais que possam ser temporariamente abalados, nos convencem a proferir um parecer favorável, por se tratar de instrumento de indubitável inclusão de novas matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica, tendendo à universalização da escola pública, conforme os anseios da sociedade brasileira e as metas do art. 214 da Constituição e do Plano Nacional de Educação (PNE), fixado pela Lei nº 10.172, de 2001.

Entretanto, as emendas apresentadas pelos nobres Pares e os debates realizados durante as audiências públicas nos levam a propor várias alterações, com o fim de aperfeiçoar esta Emenda à Constituição, que, sem dúvida, terá profunda influência, daqui para frente, na educação brasileira.

A emenda nº 1, do Senador Pedro Simon, pretende proteger as finanças de alguns Municípios que, supostamente, perderiam recursos na implantação do Fundeb. Nenhum ente federado, Estado ou Município, terá seu repasse diminuído se agregar matrículas proporcionalmente à contribuição de novos recursos. Entretanto, se crescer matrículas em percentual muito inferior ao do aumento de seu aporte ao Fundo, poderá ocorrer, pelas regras redistributivas semelhantes às do Fundef, uma diminuição inevitável do repasse atual, em virtude de os novos recursos se deslocarem para Municípios que tenham aumentado mais seus encargos.

A emenda nº 2, da Senadora Maria do Carmo Alves, tenta responder a uma situação injusta que pode ocorrer com o Fundeb, caso não se

tomem certas precauções na lei de regulamentação. Vários programas do MEC, em especial os que dão apoio financeiro aos Estados para a oferta de ensino médio e aos Municípios para a educação de jovens e adultos, têm atualmente um espectro redistributivo mais amplo, atingindo a maioria dos Estados. Ora, se o Fundeb os substituir, sem perspectiva de compensação, ou se os Fundos a serem beneficiados pela complementação se limitarem a oito ou dez, como prevêem algumas planilhas de simulação que circularam no Congresso Nacional, muitos Estados, com seus Municípios, serão penalizados. Entretanto, a Senadora não apresenta um critério objetivo para distribuir os 30% de recursos da complementação que fugissem à regra do valor mínimo. Parece mais adequado que, na lei de regulamentação, sejam criados dispositivos para preservar programas federais de caráter universal, à semelhança dos de livros didáticos, merenda escolar e outros. O fato de a PEC proibir o uso do salário-educação como fonte de recursos da complementação e limitar a participação da receita de impostos vinculados à MDE a 30% de seu montante são prenúncios da conservação e ampliação dessas políticas.

A emenda nº 3, da Senadora Lúcia Vânia, inclui novo parágrafo no art. 60 do ADCT, atribuindo crime de responsabilidade a quem não cumprisse a complementação federal. Parece-nos oportuna, em especial porque este dispositivo tem sido sistematicamente desobedecido pela União na operação do Fundef.

A emenda nº 4, também da Senadora Lúcia Vânia, que trata da forma do cálculo do valor mínimo a ser garantido em todos os fundos pela União, está prejudicada, uma vez que a PEC estabelece novo critério, que deriva do volume de recursos da União disponível a cada ano para a complementação e independe da relação interna entre total de receita e total de matrículas no Fundeb.

A emenda nº 5, da Senadora Heloísa Helena, no que se refere à duração do Fundeb, não considera o consenso alcançado no processo de negociação ocorrido entre as autoridades federais, estaduais e municipais. De resto, tratando-se de disposição transitória, poderá ser, ao final da vigência, prorrogada, aperfeiçoada ou incorporada ao texto permanente da Constituição. Quanto à exclusividade da aplicação dos recursos às redes públicas, constitui matéria da lei de regulamentação. Esta sistemática foi aplicada no caso do Fundef.

A emenda nº 6, da mesma Senadora, no que tange ao aumento de 20% para 25% no percentual dos impostos que compõem o Fundeb, também

não leva em consideração os resultados do processo de negociação acima referido. Quanto à receita do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, foi vencedora na Câmara a tese de sua exclusão do Fundo, por motivos operacionais. Registre-se, entretanto, que 25% deste imposto devem-se aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, no âmbito de cada ente federado.

A emenda nº 7, também da Senadora Heloísa Helena apresenta uma dificuldade não desprezível para a União. O governo federal teria de aportar ao Fundeb recursos, de um ano para outro, dez vezes superiores aos destinados ao Fundef. Além disso, também enfrentaria um problema operacional, ao se referir a 10% da “receita projetada”. Não obstante, a idéia da Senadora de antecipar e aumentar a contribuição da União será acatada.

A emenda nº 8, da mesma Senadora, e a emenda nº 23, do Senador Cristovam Buarque, visam acolher a remuneração de todos os trabalhadores em educação em um percentual de 80% de subvinculação. Entretanto, o disposto na PEC reflete o consenso da negociação (60% para os professores em exercício e 40% para outras despesas, inclusive de pagamento dos demais educadores), dando às administrações maior flexibilidade para estabelecer seus quadros de carreira e respectivos salários.

A emenda nº 9, da Senadora Heloísa Helena, tem conteúdo louvável, mas se constitui em matéria da lei de regulamentação do Fundeb.

A emenda nº 10, ainda da Senadora Heloísa Helena, parece-nos dispensável pelo fato de a Emenda à Constituição que instituiu a DRU perder sua vigência no fim de 2007. Trazer para o Fundeb uma discussão de política fiscal poderia introduzir conflitos desnecessários. No entanto, não somente o Fundeb, como a rede federal de ensino, só teriam a ganhar com o fim da DRU. Quase todo o financiamento da educação se nutre dos impostos vinculados à MDE e dos recursos adicionais do salário-educação.

As emendas nº 11 e nº 27, dos Senadores Pedro Simon e Tasso Jereissati, respectivamente, apresentam substitutivos à PEC nº 9, de 2006, para instituir não um, mas quatro fundos: o primeiro, no âmbito dos Municípios de um Estado, para financiamento da educação infantil; o segundo, no âmbito de cada Estado, para financiamento do ensino fundamental da rede estadual e das redes municipais; o terceiro, restrito às finanças de cada Estado, para custear o ensino médio; e o quarto, na União, para suplementar os recursos dos fundos anteriores no limite de um valor

mínimo por aluno. Embora apresentem dispositivos ligeiramente diversos quanto aos percentuais dos impostos e outras matérias, os dois substitutivos têm em comum a exclusão da modalidade de jovens e adultos na redistribuição dos recursos de cada Fundo. Com isso, objetiva-se preservar os níveis de financiamento do ensino fundamental, alcançados pelo Fundef. Como se observa um aumento histórico constante da receita dos impostos que compõem o Fundeb e como a União se propõe a aumentar progressivamente o valor da complementação, cremos que esta preocupação está contemplada no Fundeb. Ainda assim, proporemos emenda de relator para assegurar que, no âmbito de cada estado, o custo médio por aluno do Fundeb não seja inferior ao do Fundef. Outra preocupação que motiva os substitutivos, que também será objeto de emenda de relator, refere-se à garantia de que os recursos dos municípios e dos estados destinem-se, de fato, a seus âmbitos de atuação prioritária. Quanto às emendas, em seu conjunto, julgamo-las prejudicadas em vista dos consensos alcançados nas negociações. À lei de regulamentação caberá uma preocupação central: a de conjugar receitas do Fundeb com outros recursos disponíveis para a educação básica, de sorte a não determinar uma deterioração progressiva das disponibilidades de verbas *per capita* no âmbito de cada estado.

A emenda nº 12, de autoria do Senador Sérgio Cabral, que propõe aceleração da gradatividade de implantação, é acatada parcialmente em nosso voto.

Já a emenda nº 13, do mesmo Senador, que dobra os valores de complementação da União, parece-nos inviável na atual conjuntura da política de ajuste fiscal. Entretanto, apresentamos no voto proposta de antecipação e possível ampliação desses valores, uma forma de incorporar a intenção do Senador.

A emenda nº 14, da Senadora Lúcia Vânia, é acatada, uma vez que projeto de lei no mesmo sentido, que define os profissionais da educação na LDB, ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional.

A emenda nº 15, do Senador Demóstenes Torres, que limita a abrangência do concurso público para o ingresso no magistério público, é acatada, nos termos da emenda nº 29, discutida abaixo.

A emenda nº 16, do Senador Tasso Jereissati, redefinindo a faixa de idade da educação infantil para as crianças de até cinco anos, é acatada não somente para o art. 208, IV, como para o art. 7º, XXV.

A emenda nº 17, do mesmo Senador, dispõe sobre a introdução do critério de desempenho dos alunos para efeito de distribuição de recursos. Trata-se de matéria a ser discutida na lei de regulamentação.

A emenda nº 18, também do Senador Jereissati, pretende suprimir dispositivo incluído pela Câmara, que confere prioridade ao ensino regular na oferta de educação pública. Este dispositivo, a nosso ver, pode ser útil na construção das variações de custos na lei de regulamentação, pelo que optamos por sua permanência no texto constitucional.

Já a emenda nº 19, do mesmo Senador, contribui efetivamente para indicar novos recursos para a educação. Ela é acatada em nosso voto, orientando-se as verbas para a educação infantil e educação profissional.

A emenda nº 20, do Senador Luiz Pontes, pode levar a dificuldades operativas na implantação do Fundeb. O texto da PEC reproduz a continuação dos mecanismos orçamentários já testados no Fundef.

A emenda nº 21, do mesmo Senador, visa a repassar aos Estados possíveis conflitos federativos em relação a seus Municípios, na redistribuição de recursos. A experiência histórica brasileira, entretanto, recomenda, em matéria financeira, regulamentação do poder central.

A emenda nº 22, do Senador Cristovam Buarque, que suprime a gradualidade de implantação de recursos e matrículas, é acatada parcialmente em nosso voto.

A emenda nº 24, também do Senador Cristovam Buarque, reflete preocupação de gestor experiente dos recursos. Realmente, o contingenciamento de recursos federais tem sido uma prática que atingiu a complementação do Fundef. Nossa posição é de acatar a proposta em relação aos recursos da União. Como as receitas dos outros entes federados são constitucionalmente vinculadas à MDE e se convertem em transferências automáticas, a elas não se aplica qualquer tipo de bloqueio ou desbloqueio orçamentário.

A emenda nº 25, do mesmo Senador, embora, meritória, constitui-se em matéria de caráter fiscal que transcende os objetivos do Fundeb e não permite uma articulação clara com seu *modus operandi*.

A emenda nº 26, também do Senador Cristovam Buarque, pretende que o Fundeb seja um instituto permanente. A fase que atravessamos no Brasil, em que as relações entre demanda e oferta das várias etapas e modalidades da educação básica se apresentam mutantes e assimétricas, aconselha, à semelhança do Fundef, um período transitório de implementação e avaliação. Daí a validade de o Fundeb integrar o ADCT, ainda que com previsão de mais longa duração.

A emenda nº 28, do Senador Leonel Pavan, além de suprimir a gradação, inclui no Fundeb os impostos municipais e destina 30% da complementação federal para Estados com custo médio por aluno superior ao valor mínimo nacional. A questão da gradatividade na implantação será parcialmente acatada; há razões fortes, tanto operacionais como de caráter administrativo-educacional, para a não-inclusão no Fundeb do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). De sua intensa discussão, inclusive no Congresso Nacional, resultou a posição consensual de representantes da União, dos Estados e dos Municípios. O último item da emenda foi anteriormente analisado.

A emenda nº 29, também do Senador Leonel Pavan, amplia os efeitos da emenda 15, restringindo, de forma correta, aos profissionais da educação pública a aplicação do piso salarial, planos de carreira e concurso público para ingresso.

A emenda nº 30, do senador Aloizio Mercadante, ao referir-se à complementação da União e substituir a expressão “índice oficial da inflação” por “atualização pelo valor real”, resgata o sentido do texto original da PEC nº 415, de 2005, e enseja que, na lei de regulamentação, seja explicitado o mecanismo apropriado, evitando-se, desta forma, infringir aos dispositivos que vedam qualquer indexação econômica. Representa, portanto, um aperfeiçoamento, e deve ser acatada.

A emenda nº 31, do Senador Aloizio Mercadante, ao modificar a redação relativa à vedação do contingenciamento de recursos pela aplicação de dispositivo constitucional de caráter permanente, atende aos mesmos objetivos do texto, devendo ser acatada.

A emenda nº 32, também do Senador Aloizio Mercadante, teria procedência se o § 1º se referisse à gradualidade na implantação do Fundeb. Na verdade, este parágrafo introduz um princípio geral de suma importância:

o de que o montante de recursos financeiros aportados à educação básica tenda, no tempo, a garantir uma disponibilidade por aluno compatível e suficiente com a oferta do ensino de qualidade já garantido constitucionalmente no art. 206. Em outras palavras: mesmo com um aumento de matrículas no conjunto das etapas e modalidades da educação básica pública, não se pode admitir uma redução de recursos por aluno; pelo contrário, é mister trabalhar pelo seu aumento, que será fruto do crescimento da arrecadação de impostos e de outras variáveis macroeconômicas. Por isso, só acatamos a sugestão de não se colocar um marco temporal no texto, para o qual, no Voto, oferecemos emenda de redação.

A emenda nº 33, também do Senador Aloizio Mercadante, intenta resgatar a intenção original do legislador ao criar as contribuições do PIS e do Pasep, destinando-a à “educação profissional dos trabalhadores e de seus dependentes”. Julgamos, contudo, positiva e oportuna a indicação de novos recursos também para a educação infantil, face aos déficits históricos de atendimento nessa etapa, a importância das creches e pré-escolas para a inserção produtiva de pais e, principalmente, mães trabalhadoras, e o direito reconhecido pelo art. 7º, XXV, da Constituição.

A emenda nº 34, ainda do Senador Aloizio Mercadante, ao propor um tempo de implantação gradual de quatro anos para a complementação federal, intermediário entre os cinco anos da PEC nº 9, de 2006, e os três anos propostos pelo substitutivo anteriormente apresentado, compatibiliza os desejos dos parlamentares e as disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, pelo que é acatada na íntegra.

A emenda nº 35, do Senador Sibá Machado, suprime o dispositivo que inclui entre as matérias da lei de regulamentação do Fundeb a fixação do piso salarial profissional para o magistério público. Embora o argumento aduzido tenha procedência, propomos redação que garante a fixação de prazo para a operação do piso em lei específica, o que se coaduna com o próprio objetivo urgente de valorizar os profissionais da educação.

A emenda nº 36, do Senador Sibá Machado, em que pese a boa intenção de não penalizar Estados que custeiam matrículas de educação infantil e Municípios que oferecem ensino médio, não deve ser acatada, tanto porque a LDB, em seu art. 11, já impede os Municípios de custearem o ensino médio com recursos vinculados, quanto porque estabeleceria duplo critério na distribuição dos recursos do Fundeb. A solução prática é o Estado repassar

suas creches e pré-escolas para o Município ou usar em seu custeio recursos fora do Fundeb.

A emenda nº 37, também do Senador Sibá Machado, pretende retirar do texto constitucional a tipificação do não cumprimento das complementações da União como crime de responsabilidade. Ainda que o argumento seja formalmente relevante, por haver precedente no Fundef e se tratar de dispositivo transitório, somos de parecer que procede sua inclusão, justificada pela Senadora Lúcia Vânia.

Finalmente, como resultante da análise das emendas e para garantir a necessária coerência com os pareceres emitidos, sentimos a necessidade – além do que foi explicitamente indicado e acatado nas emendas – de incluir as seguintes alterações na PEC:

- a) substituir o esquema de gradatividade de cinco para três anos:
 - quanto ao ingresso dos impostos novos e do novo percentual, um terço do seu valor a cada ano;
 - quanto à inclusão de novas matrículas, com exceção das referentes ao ensino fundamental, um terço delas a cada ano.
- b) incluir dispositivo que garanta, no âmbito de cada Fundo, que o custo médio do ensino fundamental no primeiro ano seja, no mínimo, igual ao praticado pelo Fundef no ano anterior e que esse custo médio não se deprecie ao longo do tempo;
- c) incluir dispositivo que preveja, na lei de regulamentação, percentuais máximos de aplicação dos recursos por etapas e modalidades de ensino;
- d) incluir princípio que assegure que os recursos depositados pelos Municípios em cada Fundo não sejam aplicados no ensino médio da rede estadual; e os depositados pelo governo do Estado não sejam aplicados na educação infantil das redes municipais; e
- e) explicitar que o Fundo se destina, no atendimento às várias etapas e modalidades, somente ao financiamento da educação escolar presencial.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade da PEC nº 9, de 2006, nada existe a reparar.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela rejeição das emendas nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 33, 36 e 37; pelo acatamento parcial das emendas nº 12, 16, 19, 22, 24, 32 e 35; pelo acolhimento total das emendas nº 3, 14, 15, 29, 30, 31 e 34; e pela aprovação da PEC nº 9, de 2006, nos termos da seguinte:

EMENDA Nº1-CCJ (SUBSTITUTIVO) PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2006

Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 e 239, da Constituição Federal, e ao art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. da Constituição Federal a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 7º**

.....
XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas;
..... (NR)”

“**Art. 23.**

.....
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (NR)”

“**Art. 30**

.....
VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
.....(NR)”

“**Art. 206.**

.....
V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
.....

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (NR)”

“**Art. 208.**

.....
.....
IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade;
..... (NR)”

“**Art. 211**

.....
§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (NR)”

“**Art. 212**

.....
§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (NR)”

“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa de seguro-desemprego, o abono de que trata o § 3º deste artigo, a qualificação e a educação profissional do trabalhador e a educação infantil e profissional de seus dependentes.

..... (NR)”

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60 Até o décimo quarto ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil;

II – os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do art. 157; os incisos II, III e IV do art. 158; e as alíneas *a* e *b* do inciso I e o inciso II do art. 159 da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III – observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica em efetivo exercício;

IV – os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V – a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII, do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI – até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso anterior poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III;

VII – a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII – a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo;

IX – os valores a que se referem as alíneas *a*, *b* e *c* do inciso VII do *caput* deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X – aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição;

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

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á, para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos, um terço das matrículas no primeiro ano, dois terços no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do *caput* deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros três anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I – no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do art. 155; do inciso IV do art. 158; e das alíneas *a* e *b* do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal:

a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II – no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do art.155; do inciso II do art. 157; e dos incisos II e III do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.

§ 6º Na distribuição dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, fica assegurado que os recursos municipais sempre se aplicarão no ensino fundamental e na educação infantil e os recursos estaduais, no ensino fundamental e médio, em quaisquer de suas modalidades. (NR)”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, até o início da vigência dos Fundos, nos termos desta Emenda Constitucional.

Sala da Comissão, 03 de maio de 2006.

Senador **Antonio Carlos Magalhães**, Presidente

Senador **José Jorge**, Relator