

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2010, do Senador Marconi Perillo, que *autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Incentivo Boa-Educação, que visa a entregar quantia monetária ao Distrito Federal e aos Municípios desde que apresentem melhorias na qualidade de ensino ofertado a sua população.*

RELATOR: Senador **PEDRO SIMON**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 15, de 2010, de autoria do Senador Marconi Perillo, que autoriza o Poder Executivo Federal a instituir programa de incentivo ao Distrito Federal e aos Municípios, consistente na destinação de recursos orçamentários àqueles que aumentarem seus indicadores de qualidade da educação.

A proposição é constituída de sete artigos. O **art. 1º** veicula a norma autorizativa e estabelece que a avaliação dos entes federados, para fins de recebimento dos recursos, seja feita pelo Ministério da Educação.

Os **arts. 2º e 4º** prevêm os requisitos a serem atendidos pelos Municípios para a participação no programa, a saber:

- a) obtenção, em edições anteriores da avaliação, de resultados médios inferiores a 50% da pontuação possível;
- b) obtenção, no ano que servirá de base para a distribuição dos recursos, de resultados médios iguais ou superiores a 50% da pontuação máxima possível nas séries inicial e final do ensino fundamental, pelo menos em 50% de suas escolas avaliadas;
- c) oferta de ensino em período integral, em, no mínimo, 10% de suas escolas públicas;
- d) oferecimento de merenda escolar a todas as escolas do Município, com, no mínimo, três refeições diárias nas de jornada integral;
- e) existência de biblioteca ou sala de leitura com acervo didático suficiente para proporcionar o aprofundamento educacional e despertar o interesse pela leitura;
- f) realização de capacitações pedagógicas para o corpo docente das escolas municipais;
- g) cumprimento do piso salarial para os professores do magistério municipal;
- h) pagamento da remuneração de seus professores no ano anterior.

O **art. 3º** dispõe que o programa seja financiado por dotações do Orçamento Geral da União.

O **art. 5º** prevê que os recursos do programa sejam destinados a todos os municípios que atendam aos requisitos estabelecidos, de forma proporcional ao número de matrículas de sua rede e ao nível de melhoria da qualidade da educação.

O **art. 6º** vincula os recursos recebidos no âmbito do programa à aquisição de bens e serviços diretamente ligados à melhoria da qualidade do ensino.

Por fim, o **art. 7º** estabelece que a lei na qual se converter o projeto entre em vigor no ano fiscal subsequente ao de sua publicação.

Na justificação, é assinalado que os resultados dos exames de avaliação do ensino público no País demonstram a necessidade urgente de medidas destinadas a melhorar a qualidade do ensino fundamental nas escolas administradas pelos municípios. Embora o Ministério da Educação tenha fixado como meta a nota média de 6,0 no Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB), o resultado médio da avaliação promovida nas escolas municipais em 2007 foi de 4,0. Na visão do autor, a instituição de programas como o proposto no projeto em exame contribuirá para o atingimento mais célere da meta, que corresponde à média obtida nos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

O projeto deverá tramitar ainda nas Comissões de Assuntos Económicos (CAE) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo à última deliberar terminativamente sobre a matéria.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do presente projeto de lei, cabendo às demais comissões pronunciarem-se sobre o seu mérito.

Como indicado no relatório, o projeto tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a instituir um programa de incentivo à melhoria da qualidade do ensino fundamental, consistente na transferência de recursos orçamentários adicionais a municípios que, tendo obtido média inferior a 50% dos pontos obtíveis em processo de avaliação da qualidade do ensino em determinado exercício, venha a superar aquela marca em avaliações ulteriores. Além desse requisito básico, o município terá de cumprir o conjunto de exigências descritas no art. 4º do projeto, para fazer jus aos recursos. Caberá ao Ministério da Educação administrar o programa e realizar as avaliações.

O PLS trata, pois, de uma política pública de educação e atribui ao Ministério da Educação a responsabilidade pela condução do programa, no caso de

sua implementação pelo Poder Executivo. Não impõe, portanto, um dever a órgão do Poder Executivo, o que resulta claro de sua natureza autorizativa. Dessarte, não pode ter a sua constitucionalidade contestada por violação da regra da reserva de iniciativa conferida ao chefe do Poder Executivo, relativamente a determinadas matérias (art. 61, § 1º, da Constituição). Demais disso, é assente nesta Casa o entendimento de que os projetos de lei autorizativa apresentados por parlamentar são compatíveis com a Constituição. Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) já teve oportunidade de se manifestar sobre o assunto no Parecer nº 527, de 1998, no qual restou consignado:

Descabe a impugnação de toda e qualquer lei autorizativa, em geral, sob a análise de sua constitucionalidade e juridicidade. As leis autorizativas administrativas, orçamentária e tributárias têm apoio doutrinário, jurídico e legal, encontrando confirmação jurisprudencial quando à sua essência, à sua formação, motivo pelo qual se recomenda a sua admissibilidade. [...]

O efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência. Os poderes são autônomos, porém harmônicos, o que permite procedimento conjugado.

Assim, não vislumbramos óbice algum ao projeto em exame, no tocante à sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Não é demais aduzir que a proposição guarda conformidade com os princípios constitucionais que regem o ensino, entre os quais está o da “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII, da Lei Maior). Nessa linha, a União tem, em matéria educacional, “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211, § 1º, da Carta Magna).

Na forma como redigido, o projeto não deixa claro se a premiação dos Municípios que obtiverem resultados superiores a 50% do total de pontos da avaliação será renovada a cada edição, para aqueles que mantiverem aquele patamar. Em nosso entendimento, isso não deve ocorrer, pois conflitaria com o preceito constitucional anteriormente citado, que atribui à União uma função redistributiva no âmbito da educação, focada na equalização de oportunidades. Ora,

se os Municípios que já atingiram uma determinada média continuarem a receber recursos adicionais, a União, em lugar de promover tal equalização, estará acentuando as desigualdades educacionais, em oposição ao art. 211, § 1º, da Lei Maior. O programa deve ter um caráter premiador. Não deve ser visto como uma forma de aumentar permanentemente as receitas de educação daqueles Municípios que já atingiram a meta, mas sim como um incentivo para que os Municípios de pior desempenho envidem mais esforços para melhorar sua pontuação. Por esse motivo, propomos emenda ao projeto, com o fito de evitar a transformação do programa em um fator de aumento da desigualdade educacional entre os Municípios.

Propomos também uma emenda para deixar claro que as disposições da lei se aplicarão ao Distrito Federal. Embora o art. 1º do projeto faça alusão aos Municípios e ao Distrito Federal, os dispositivos seguintes omitem-se em relação ao Distrito Federal. A emenda insere parágrafo no art. 1º, dispondo que as referências, no restante do texto, aos Municípios devem ser entendidas como abrangendo também o Distrito Federal.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2010, bem como pela sua aprovação, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2010, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O Incentivo Boa-Educação consiste na transferência de recursos federais a Municípios que, cumulativamente, em avaliação oficial de qualidade promovida pelo órgão competente da União:

I – tenham apresentado, na edição anterior da avaliação, resultado médio inferior a cinquenta por cento da pontuação máxima possível;

II – atinjam, no ano base para a concessão do incentivo, resultado médio igual ou superior a cinquenta por cento da pontuação máxima possível nas séries inicial e final do ensino fundamental, relativamente a, no mínimo, cinquenta por cento de suas escolas avaliadas.

Parágrafo único. O incentivo será concedido uma única vez aos Municípios que atendam os requisitos do *caput* deste artigo.”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Insira-se, no art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2010, o seguinte parágrafo:

“**Art. 1º**

Parágrafo único. Aplicam-se ao Distrito Federal as disposições desta Lei que se referirem aos Municípios.”

Sala da Comissão, 2 de junho de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador PEDRO SIMON, Relator