

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2017, da Senadora Lídice da Mata e outros, que *acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

Relatora: Senadora **FÁTIMA BEZERRA**

I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 24, de 2017, subscrita primeiramente pela Senadora Lídice da Mata, que visa a tornar “permanente” o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), atualmente previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com duração até 2020.

Para tanto, a PEC em tela, mediante seu art. 1º, acrescenta o art. 212-A ao texto constitucional, para dispor sobre as normas gerais do Fundo “permanente”.

No que se refere aos recursos estaduais, municipais e do Distrito Federal vinculados ao Fundeb, a PEC mantém as regras atuais, exceto pelo acréscimo de percentual, a ser definido em lei, dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

A respeito do atendimento escolar com os recursos do Fundo – ou dos Fundos –, a PEC explicita o aumento da oferta para as crianças de até 4 anos de idade, além de fazer referência às metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE).

Quanto às matérias previstas para tratamento em lei relativas à distribuição proporcional dos recursos dos Fundos, a PEC adiciona, às regras previstas no art. 60 do ADCT, a observação da jornada escolar (hoje presente apenas em lei) e do critério do custo aluno-qualidade. Na fiscalização e controle interno, externo e social do Fundos, a PEC explicita a disponibilidade de meio eletrônico de acesso ao público.

Cabe destacar que a PEC mantém a norma de que proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo deva ser destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

A proposta prevê que, no financiamento da educação básica, o Poder Público, além da melhoria da qualidade de ensino, deve assegurar também a equidade, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

No que concerne à complementação da União aos Fundos, a PEC traz alterações em relação às normas atuais, a começar pelo índice de sua contribuição, que passará a ser de pelo menos 50% do total de recursos da participação dos entes subnacionais.

A PEC determina ainda que, observado esse mínimo de 50%, a União complementarará, com recursos adicionais, o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos casos em que o ente federado não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, do esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação e da estruturação da carreira.



Em seu art. 2º, a PEC dispõe sobre a progressividade para a União atingir o índice mínimo de 50% na sua contribuição aos Fundos. Dessa forma, a proposta estipula os seguintes índices mínimos subsequentes ao ano de vigência da Emenda Constitucional: 15% no primeiro ano; 20%, no segundo ano; 25%, no terceiro ano; 30%, no quarto ano; 40%, no quinto ano; e 50%, a partir do sexto ano.

O art. 3º da PEC, por sua vez, altera o inciso I do art. 107 do ADCT, de forma a adaptá-lo ao caráter “permanente” do Fundeb, preservando os recursos da complementação federal dos limites individualizados para as despesas primárias determinados pelo Novo Regime Fiscal, aprovado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 11 de dezembro de 2016.

Já o art. 4º da PEC prevê que a emenda constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

Por fim, o art. 5º da PEC revoga o art. 60 do ADCT.

Segundo os autores, a iminência do fim da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (qual seja, 2020) torna premente o debate sobre a perenização do FUNDEB como um instrumento permanente de financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 101 e 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), pronunciar-se sobre propostas de emenda à Constituição.

A PEC nº 24, de 2017, não apresenta óbices de inconstitucionalidade e de injuridicidade, e também observa as normas regimentais pertinentes. De acordo com o art. 60, inciso I, da Constituição Federal (CF), a PEC foi apresentada pelo número mínimo de subscritores. Nenhuma das cláusulas pétreas previstas no § 4º desse artigo é atacada, e a iniciativa não tem como objeto matéria rejeitada ou tida como prejudicada na presente sessão legislativa.



No que tange à juridicidade, a PEC tem as características de abstração, generalidade, inovação, imperatividade e harmonia com as demais normas constitucionais.

A proposição também apresenta tramitação regular, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal.

Quanto ao mérito, a proposta é digna de acolhimento e de nosso aplauso. O avanço representado pelo Fundeb no financiamento da educação básica pública é amplamente reconhecido. O Fundo permitiu maior equidade entre os entes federados na disponibilidade de recursos para fazer face às suas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, seja mediante a consideração do critério de distribuição pelo número de matrículas, feitas as ponderações legais entre etapas e modalidades da educação básica e os tipos de escolas, seja por meio da complementação federal, baseada no valor mínimo nacional por aluno.

Cabe ressaltar o avanço do Fundeb em comparação com o fundo anterior, criado em 1996, que limitava a busca dessa equidade ao ensino fundamental, o que trouxe dificuldades para financiar a educação infantil e o ensino médio.

Além de proporcionar profunda mudança na forma de financiamento da educação básica pública, a criação do Fundeb veio casada com a previsão de fixação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, medida de enorme alcance para elevar o patamar da dignidade da carreira e, por conseguinte, para melhorar a qualidade do ensino. Regulamentado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, cuja constitucionalidade teve decisão final do Supremo Tribunal Federal em 2011, o piso, lamentavelmente, ainda não é cumprido por amplo contingente de entes federados, o que reforça a necessidade de maior aporte financeiro da União aos governos subnacionais, no cumprimento de sua função supletiva e redistributiva prevista no § 1º do art. 211 da CF.

Conforme delineado anteriormente, a proposta em apreço mantém as linhas gerais do Fundo atual, exceto por aperfeiçoamentos como a menção à democratização da oferta escolar às crianças de até 3 anos e a observação, na distribuição de recursos dos Fundos, da jornada escolar e do critério do custo aluno-qualidade. Há na proposição, ainda, outras três grandes inovações, que merecem destaque: 1º) a inclusão, entre as fontes do Fundeb, de recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural; 2º) o



aumento gradual, em seis anos, da complementação federal aos Fundos, de 10% para 50% da participação financeira dos entes subnacionais; 3º) a determinação, no texto constitucional, de que a União complemente, com recursos adicionais, o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público nos casos em que o ente federado não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

O impacto no Fundo da primeira dessas medidas depende do percentual de contribuição a ser fixado em lei. Segundo apuração junto à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) apresentada na justificação da PEC, os Estados e os Municípios receberam, em 2016, a título de *royalties* pela exploração de petróleo e gás natural, R\$ 7,49 bilhões, além de outros R\$ 2,99 bilhões a título de participação especial, totalizando R\$ 10,48 bilhões a compor a base de cálculo do Fundeb.

O aumento da contribuição federal aos Fundos, por sua vez, conforme também apresentado na justificação da proposta, elevaria dos R\$ 12,88 bilhões pagos em 2016 para R\$ 64,38 bilhões, de acordo com a Portaria do Ministério da Educação nº 565, de 20 de abril de 2017, que divulga o Demonstrativo de Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundeb do exercício de 2016.

Considerando-se a estimativa de receita do Fundeb para 2018, nos termos da Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017, o valor da contribuição federal, segundo as normas sugeridas pela PEC em análise, atingiria, quando integralizado, a cifra de R\$ 68,04 bilhões.

A terceira inovação destacada vem exatamente, conforme indicado, criar melhores condições para que o piso salarial do magistério da educação básica pública seja cumprido em todo o território nacional.

Vê-se, assim, que a PEC nº 24, de 2017, apresenta o grande mérito de consolidar a mudança na forma do financiamento da educação básica pública instituída pela EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, ao transferir seus mecanismos para o corpo “permanente” do texto constitucional. Ao mesmo tempo, a proposta assegura ao Fundeb os recursos necessários para que a educação básica pública tenha melhores condições para cumprir o papel de impulsionadora de desenvolvimento e de justiça social em nosso país.



No que concerne à técnica legislativa da PEC, propõe-se a supressão do parágrafo único do art. 2º, que faz referência inadequada a dispositivos do artigo e se revela ineficaz para os fins que se propõe.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2017, com a emenda a seguir:

EMENDA Nº -CCJ

Suprima-se o parágrafo único do art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

