



SENADO FEDERAL

GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2019, do Senador Jorge Kajuru 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.*

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 2019, que tem como primeiro signatário o Senador Jorge Kajuru. A proposição visa a tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Para tanto, a PEC inscreve o Fundeb no corpo permanente da Constituição, mediante a inclusão de novo art. 212-A e a revogação do art. 60 do ADCT. Propõe, ainda, uma série de aperfeiçoamentos importantes na arquitetura atual do Fundeb, que sintetizamos a seguir:

- Acrescenta à cesta do Fundeb percentual definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (inciso II);
- Explicita o vínculo do Fundeb ao cumprimento das metas de expansão de creche e de universalização da educação básica obrigatória e gratuita para a faixa etária de 4 a 17 anos, nos termos do Plano Nacional de Educação (inciso III, *caput*);



SF/19765.08527-59

- Determina a utilização do custo-aluno-qualidade como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno (alínea *b* do inciso III);
- Elimina a previsão de percentuais máximos de apropriação de recursos do Fundeb por etapas e modalidades da educação básica (supressão da atual alínea *c*, do inciso III do art. 60 do ADCT);
- Especifica que os mecanismos de controle do Fundeb incluem controle interno, controle externo e controle social, inclusive por meio eletrônico de acesso público (alínea *c* do inciso III);
- Estipula novo patamar mínimo para a complementação da União, equivalente a 30% do total dos recursos do Fundeb (inciso VI);
- Permite que apenas 18% dos atuais recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE) no âmbito da União sejam dirigidos à complementação federal ao Fundeb (inciso VII);
- Inclui o princípio da equidade como diretriz a ser assegurada no financiamento da educação básica, em adição à melhoria da qualidade do ensino (§ 1º);
- Prevê complementação federal, com recursos adicionais, do piso salarial profissional nacional do magistério, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, considerando seus recursos constitucionalmente vinculados a MDE, seu esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação e a estruturação da carreira (§ 2º).

Ademais, a PEC nº 33, de 2019, prevê, em seu art. 2º, que a ampliação da complementação federal ao Fundeb, até chegar aos 30% previstos, seja feita gradualmente, da seguinte forma:

- 12% no primeiro ano;

- 15% no segundo ano;
- 30% a partir do terceiro ano.

Finalmente, por meio de modificação no art. 107 do ADCT, a PEC mantém a previsão vigente de que o Fundeb seja excluído das regras previstas no Novo Regime Fiscal que estabelecem limites orçamentários corrigidos pela taxa de inflação.

Os efeitos financeiros do novo Fundeb que a PEC pretende instituir são previstos para o dia 1º de janeiro do exercício subsequente ao da promulgação da Emenda Constitucional em que se transformar.

Na justificção, o autor destaca a importância do Fundeb como mecanismo de financiamento da educação básica, mormente entre os entes de menor arrecadação própria. Informa, ainda, que a matéria foi objeto de proposições anteriores no Congresso Nacional, a exemplo da PEC nº 24, de 2017, da Senadora Lídice da Mata, arquivada ao final da legislatura anterior, e da PEC nº 15, de 2015, capitaneada pela Deputada Raquel Muniz na Câmara dos Deputados. Esta última, sob a relatoria da Deputada Professora Dorinha, continua em discussão, e parte dos avanços obtidos durante seu debate e amadurecimento teria inspirado algumas das inovações contidas na PEC nº 33, de 2019.

Não foram apresentadas emendas. Após a apreciação pela CCJ, a matéria seguirá para deliberação em Plenário.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos dos arts. 101 e 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar as Propostas de Emenda à Constituição e sobre elas apresentar parecer.

A PEC nº 33, de 2019, respeita os requisitos fixados pelo art. 60 da própria Constituição Federal para alteração de seu texto. Além disso, está vazada em boa técnica legislativa e não enfrenta óbices de natureza regimental para sua tramitação.

No que tange ao mérito, a proposição é extremamente positiva, não só por dar início na atual legislatura ao debate sobre a continuidade e permanência do Fundeb, mas também por sugerir aperfeiçoamentos e

melhorias nesse que é efetivamente o instrumento mais importante do financiamento da educação básica no País.

O Fundeb foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEF), introduzido pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

Sua criação significou a ampliação da política de subvinculação dos recursos constitucionalmente vinculados à educação nos entes federados, de modo a abarcar o conjunto da educação básica, da creche ao ensino médio, em todas as suas modalidades. Trouxe, ainda, como novidade importante, a previsão de que houvesse prazo para a definição de um piso salarial nacional para os professores no País, medida posteriormente concretizada mediante lei federal. E, por fim, representou um enorme avanço na complementação da União aos recursos próprios de estados e municípios, a partir da definição de um patamar mínimo, estabelecido em 10% do total das verbas. Sua vigência foi estabelecida em 14 anos, o que significa que o Fundeb, nos moldes atuais, expirará ao final de 2020.

Passada mais de uma década do início de sua vigência, os sucessos e as lacunas do Fundeb já são amplamente conhecidos. Já não se discute se a política de fundos, inaugurada pelo Fundef há mais de vinte anos, deva ter continuidade. A lógica de reunir a maior parte dos recursos destinados à educação, no âmbito de cada estado, em uma única cesta, a fim de redistribuí-los conforme o número de alunos matriculados nas redes de ensino estaduais e municipais, impôs-se como um desenho ousado e necessário para o financiamento da educação básica, em perfeita sintonia com o regime de colaboração de que trata o art. 211 da Constituição.

Do mesmo modo, a previsão de que o governo federal tenha participação ampla no custeio da educação básica também encontra consonância com o § 1º do mesmo art. 211, que atribui à União função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Sendo assim, não haveria porque se cogitar de não dar continuidade ao Fundeb ou de atribuir-lhe prazo de vigência temporária, a exemplo de seus antecessores. É extremamente acertada a decisão de trazer o mecanismo do fundo para o corpo permanente da Carta, retirando-o do ADCT.

As modificações sugeridas pela PEC ao formato atual do Fundeb, por sua vez, são também indiscutivelmente positivas. Trata-se de mudanças que decorreram de extensas e frutíferas discussões sobre a matéria nas legislaturas anteriores, envolvendo a sociedade civil, especialistas, gestores estaduais e municipais, enfim, toda a gama de atores atuantes na educação básica.

Sabemos que algumas dessas mudanças são desafiadoras para o País, especialmente no contexto recessivo que ainda não foi superado. A adoção do custo-aluno-qualidade, conhecido como CAQ, como parâmetro para a definição do valor anual mínimo por aluno no Fundeb, por exemplo, representa a completa inversão do que é praticado hoje, em que o valor anual mínimo decorre de uma simples conta de chegada a partir da disponibilidade orçamentária.

Ora, como podemos defender uma educação de qualidade se não consideramos os custos efetivamente envolvidos para provê-la? Além disso, nunca é demais lembrar que a adoção do CAQ já se encontra prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Nada mais justo, portanto, do que utilizá-lo no mecanismo do Fundeb.

Quanto à ampliação da complementação da União ao Fundeb, julgamos que o percentual de 30% advogado pela proposição é uma solução de compromisso aceitável, diante das demandas dos entes federados e das posições defendidas por entidades representativas da sociedade civil, que chegaram a propor que essa complementação atingisse 50% dos recursos aportados por estados e municípios. Contudo, estamos cientes de que esse incremento exigirá, da parte do governo federal, efetivo esforço de reorientação orçamentária e, por isso, julgamos conveniente ampliar o escalonamento originalmente previsto na PEC até atingir o percentual proposto. Assim, apresentamos emenda para que a complementação federal ao Fundeb seja gradualmente expandida durante seis anos, e não três, de modo a passar dos atuais 10% para os 30% propugnados na proposição.

Finalmente, consideramos oportuno incluir no texto duas emendas inspiradas em sugestões apresentadas pela sociedade civil no sentido de reforçar o princípio da equidade na repartição dos recursos do Fundeb. Trata-se da introdução de novos fatores de ponderação para a distribuição dos recursos, tanto no âmbito intraestadual quanto na complementação da União, relacionados ao nível socioeconômico e à disponibilidade e capacidade fiscal dos entes federados. Assim, para receber

recursos do Fundeb, além das matrículas, passariam a ser considerados o total de recursos de que dispõe cada ente federado, assim como o grau de vulnerabilidade de seus estudantes.

Acreditamos que, na forma da PEC nº 33, de 2019, com as emendas que oferecemos a seguir, o Fundeb se revestirá de uma formatação mais robusta e equitativa, capaz de assegurar um nível de financiamento compatível com as aspirações que o povo brasileiro tem para a educação básica.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2019, com as seguintes emendas.

EMENDA Nº -CCJ

Dê-se à alínea *a* do inciso III do art. 212-A, acrescido à Constituição Federal pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2019, a seguinte redação:

“

- a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações quanto ao nível socioeconômico e à disponibilidade e capacidade fiscal do ente federado, bem como ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades e jornada da educação básica e tipo de estabelecimento de ensino, baseado no critério do custo-aluno-qualidade;

.....”

EMENDA Nº -CCJ

Acrescente-se o seguinte inciso VI ao art. 212-A, acrescido à Constituição Federal pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº

33, de 2019, renumerando-se o atual inciso VI como inciso VII e assim por diante:

“

VI – a complementação da União observará, ainda, o nível socioeconômico e a disponibilidade e capacidade fiscal do ente federado;

.....”

EMENDA Nº -CCJ

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2019, a seguinte redação:

“

I – 12% (doze por cento), no primeiro ano;

II – 15% (quinze por cento), no segundo ano;

III – 18% (dezoito por cento), no terceiro ano;

IV – 22% (vinte e dois por cento), no quarto ano;

V – 26% (vinte e seis por cento), no quinto ano;

VI – 30% (trinta por cento), a partir do sexto ano.”

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Zequinha Marinho, Relator



SF/19765.08527-59