



SENADO FEDERAL

GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

PARECER N° , DE 2019

SF/19618.67117-40

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);

SF/19618.67117-40

- 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*);
- 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).



SF/19618.67117-40

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 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 justificação, 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, relatada pela Deputada Professora Dorinha, continua em discussão e parte dos avanços obtidos nesse processo 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 ao debate sobre a continuidade e permanência do Fundeb na atual legislatura, 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 abranger 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 ainda, 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 dos recursos.

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, devia 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 novamente vigência temporária.



SF/19618.67117-40

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 relevantes do campo educacional.

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 relembrar 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.

Não obstante, entendemos que o CAQ deve ser considerado como uma referência para a definição desse valor anual mínimo por aluno, a ser combinada, na fórmula de cálculo que será definida em regulamento, com a média nacional do valor anual por aluno no Fundeb. Para tanto, apresentamos uma emenda alterando a alínea *b* do inciso III do art. 212-A da PEC.

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 da situação das contas públicas, das demandas dos entes federados de que esse montante fosse a 40% e das posições defendidas por entidades representativas da sociedade civil, que chegaram a propor que a complementação federal atingisse 50% dos recursos aportados por estados e municípios. Contudo, estamos cientes de que esse incremento exigirá, de parte do governo federal, efetivo esforço de reorientação orçamentária e, por isso, julgamos conveniente ampliar o escalonamento previsto na PEC até atingir o percentual proposto. Cabe lembrar que, na prática, o incremento da complementação federal nos moldes pretendidos elevaria o valor desse montante, em números atuais, de R\$ 12,9



SF/19618.67117-40

bilhões, conforme as estimativas do Fundeb para 2019, para cerca de R\$ 40 bilhões.

Assim, é fundamental adotar uma abordagem progressiva e de transição. Para tanto, apresentamos emenda ao art. 2º da PEC no sentido de 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% sugeridos na proposição. Com isso, será possível alcançar um valor mínimo anual por aluno muito superior aos R\$ 3.238,52 praticados hoje e, assim, beneficiar com a complementação um número de estados muito mais expressivo do que os nove que vêm sendo contemplados ao longo da vigência do modelo atual do Fundeb.

Finalmente, julgamos importante trazer para o mecanismo do Fundo a criação de incentivos voltados para a melhoria da qualidade da educação básica. Nesse sentido, parece-nos oportuno que o acréscimo de recursos propiciado pelo aumento do percentual da complementação da União tenha esse enfoque entre seus objetivos, premiando os estados em que efetivamente se verifiquem avanços de qualidade, a partir da consideração não apenas do desempenho dos alunos, mas também da oferta regular da educação básica e da presença dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

Com esse propósito, incluímos duas emendas no texto. A primeira, no inciso V do art. 212-A, visa a inserir a criação de incentivos à melhoria de qualidade como um dos parâmetros para o recebimento da complementação federal. A segunda, incidente sobre o inciso VI do mesmo dispositivo, pretende destinar a essa finalidade até um terço do montante total da complementação da União ao Fundeb, mantendo-se pelo menos dois terços do valor vinculados à finalidade supletiva que orienta a participação federal no Fundo hoje.

Sabemos que os detalhamentos de funcionamento do Fundeb, relacionados ao desenho preciso da fórmula de cálculo do valor anual mínimo por aluno, bem como à operacionalização dos parâmetros de indução de qualidade aqui propostos dependerá de lei regulamentar, destinada a substituir a atual Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Não obstante, 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, orientada não só pelo princípio redistributivo que o norteia, mas também voltada para a indução da qualidade. Sua aprovação será capaz de assegurar



SF/19618.67117-40

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 N° - CCJ

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

“Art. 1º

Art. 212-A.

.....
III -

.....
.....
b) a utilização do custo-aluno-qualidade e do valor médio nacional por aluno como referências para o cálculo do valor anual mínimo por aluno.

”

EMENDA N° - CCJ

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

“Art. 2º

I – 12% (doze por cento), no primeiro ano;
II – 15% (quinze por cento), no segundo ano;
III – 18% (dezoito por cento), no terceiro ano;



SF/19618.67117-40

IV – 22% (vinte e dois por cento), no quarto ano;
 V – 26% (vinte e seis por cento), no quinto ano;
 IV – 30% (trinta por cento), a partir do sexto ano.”

EMENDA N° - CCJ

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

“**Art. 1º**

.....

V – vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212, a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II, da seguinte forma:

a) sempre que, no Distrito Federal ou em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VI;

b) sempre que, no Distrito Federal ou em cada Estado, seja verificado avanço efetivo de qualidade educacional, a partir da consideração do desempenho dos alunos da educação básica, assegurada a oferta regular desse nível de ensino e a presença dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

.....”

EMENDA N° - CCJ

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

“**Art. 1º**

.....

VI – a complementação da União de que trata o inciso V será de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos a que se refere o

inciso II e será distribuída aos Fundos referidos no inciso I da seguinte forma:

a) pelo menos dois terços do montante total, a cada ano, distribuídos em função do valor mínimo por aluno, conforme dispõe o inciso V, *a*;

b) até um terço do montante total, a cada ano, distribuído em função da melhoria da qualidade educacional, conforme dispõe o inciso V, *b*;

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Zequinha Marinho, Relator

SF/19618.67117-40