

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 5.695, de 2019, do Senador Izalci Lucas, que *altera as Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 9.766, de 18 de dezembro de 1998, 11.947, de 16 de junho de 2009 e 10.880, de 9 de junho de 2004, para transferir a cota da União do Salário Educação para Estados e Municípios.*

SF/19433.61815-24

Relator: Senador **DÁRIO BERGER**

**I – RELATÓRIO**

Vem à análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 5.695, de 2019, de autoria do Senador Izalci Lucas. A iniciativa pretende alterar *as Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 9.766, de 18 de dezembro de 1998, 11.947, de 16 de junho de 2009 e 10.880, de 9 de junho de 2004, para transferir a cota da União do Salário Educação para Estados e Municípios.*

O PL prevê em seu art. 1º alteração ao art. 15 da Lei nº 9.424, de 1996, para determinar que o salário-educação seja repassado integral, mensal e automaticamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Dispõe, ainda, sobre a obrigatoriedade de esses recursos custearem programas de transporte, material didático e alimentação escolar. A proposição também altera a Lei nº 9.766, de 1998, para prever que a distribuição dos recursos será feita integralmente de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Ainda, nos termos do art. 2º, a iniciativa faz alterações à Lei nº 11.947, de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, para repassar para os entes subnacionais o dever com a alimentação escolar dos alunos de suas respectivas redes, bem como transforma o Programa

Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Política Nacional de Alimentação Escolar.

Ademais, a proposição prevê a possibilidade de os Estados transferirem a seus Municípios a responsabilidade pela alimentação escolar de seus alunos, com o repasse dos recursos correspondentes.

Na alteração que propõe ao art. 10 da Lei nº 11.947, de 2009, o PL enumera os órgãos para os quais poderão ser denunciadas irregularidades na aplicação dos recursos ou na oferta de alimentação escolar e educação alimentar e nutricional.

Também determina que cada ente poderá estabelecer percentual mínimo de recursos a serem utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, acabando, assim, com a obrigatoriedade vigente, destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atual responsável pelo PNAE, de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos na aquisição de alimentos de produtores familiares (art. 14, da Lei nº 11.947, de 2009).

Revoga também o § 2º do art. 14, que trata dos casos de dispensa da observância do referido percentual pelo FNDE.

A proposição traz outras duas mudanças à Lei do PNAE: a) acrescenta entre as atribuições dos entes federados subnacionais a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica, e a articulação interinstitucional entre as entidades envolvidas direta ou indiretamente na execução da PNAE; e b) prevê o funcionamento de Conselhos de Alimentação Escolar, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, a exemplo do que já acontece, retiradas as disposições sobre a proporcionalidade de composição, a duração do mandato e a ocupação dos cargos de presidência e vice-presidência.

Na Lei nº 10.880, de 2004, a proposição altera o art. 2º para transformar o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) em Política Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, retirando da União a incumbência de oferecer transporte escolar e incumbindo-lhe o estabelecimento de diretrizes e regras e o incentivo a

boas práticas para o transporte escolar, uma vez que repassa a responsabilidade pela oferta para Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, a proposição traz a possibilidade de Municípios atenderem os alunos matriculados na rede estadual de ensino, desde que assim acordem os entes entre si.

Ao final o PL nº 5.695, de 2019: a) revoga dispositivos que, no âmbito do PNAE e do PNATE, tratam da transferência de recursos, da respectiva prestação de contas e de atribuições da União; e b) extingue o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que presta assistência financeira direta, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A vigência foi fixada para o primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei em que se transformar o PL.

Para justificar a iniciativa, o autor se opõe à sistemática atual de distribuição do salário-educação, uma vez que quase 40% fica com a União e que as cotas estaduais e municipais ficam concentradas em poucos Estados. Sustenta, também, que os programas que têm sido custeados com esses recursos não contribuem para reduzir os desníveis socioeducacionais entre os entes. Defende, por fim, que a centralização de programas suplementares gera ineficiência e diminui a autonomia dos entes federados.

A proposição foi distribuída a esta Comissão e, para decisão terminativa, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), não tendo recebido nenhuma emenda.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que tratem de normas gerais sobre educação. Assim, a análise do PL nº 5.695, de 2019, enquadra-se nas competências atribuídas a este colegiado.

Instituído em 1964, o salário-educação é uma contribuição social que se destina ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública. Previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, está regulamentado pelas Leis nº 9.424, de 1996, nº 9.766, de 1998, nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, e nº 11.457, de 16 de março de 2007.

Nos termos do art. 15 da Lei nº 9.424, de 1996, o salário-educação é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A contribuição é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), hoje do Ministério da Economia.

Ao FNDE, por sua vez, compete a função redistributiva da contribuição social do salário-educação. A respeito da distribuição do salário-educação, a princípio somente existiam as cotas federal e estadual. Com o crescimento da participação dos municípios na oferta do ensino fundamental, tais entes federados passaram a lutar para que parte dos recursos do salário-educação fosse direcionada para as redes municipais de ensino.

A consequência inicial foi a edição da Lei nº 9.766, de 1998, que dispôs que os recursos da cota estadual deveriam ser redistribuídos entre os estados e seus municípios, de acordo com critérios a serem fixados em lei estadual. Diante da dificuldade de receber esses recursos por meio dos estados, os municípios continuaram a reivindicar a criação de uma cota municipal do salário-educação, o que somente ocorreu a partir da Lei nº 10.832, de 2003.

Atualmente, após a dedução da taxa de 1% em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 10% do montante arrecadado é aplicado pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica. Atendendo à reivindicação de estados e municípios, o Ministério da Educação inicialmente destinou esse percentual, os chamados recursos desvinculados do salário-educação, ao financiamento do transporte escolar e de educação de jovens e adultos. Atualmente, eles são usados, em sua maior parte, para o PNAE, o PNATE, o PDDE e o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Os 90% restantes são distribuídos em cotas pelo FNDE da seguinte maneira:

- Cota federal: correspondente a 1/3 dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;

- Cota estadual e municipal: correspondente a 2/3 do montante de recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. A distribuição observa, em primeiro lugar, a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, sendo que a distribuição da cota entre cada estado e seus municípios leva em consideração o número de matrículas nas respectivas redes de ensino.

Observa-se, pois, que quase 40% dos recursos do salário-educação são da União. Entendemos, assim, que a proposição poderá propiciar uma distribuição mais justa entre os entes federados de receitas vinculadas à educação. Consideramos positivo o repasse do salário-educação mensal e automático aos estados, Distrito Federal e municípios, uma vez que são eles os principais responsáveis pela educação básica no País.

Não se justifica, a nosso ver, a atual distribuição, tendo em vista que a União utiliza os recursos, na maior parte, em programas suplementares de caráter universal (alimentação, transporte, material didático). Isso quer dizer que não existe uma efetiva redistribuição equitativa da parcela federal, já que esses programas atendem de forma geral a todos os alunos, não minimizando, assim, a desigual distribuição das cotas estaduais e municipais.

A proposição em análise, além de repassar diretamente os recursos do salário-educação para os maiores responsáveis pela educação básica, também prevê sua distribuição equânime, considerando-se o número de alunos em cada rede, com aplicação de ponderações a serem previstas em regulamento. Hoje, ao contrário, as cotas estaduais e municipais consideram, em primeiro lugar, a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, sendo que somente a distribuição da cota entre cada estado e seus municípios leva em consideração o número de matrículas. Com as alterações propostas, portanto, o dinheiro irá para onde o aluno estiver, sem considerar onde ele foi arrecadado, o que, por si só, já tem grande potencial de maior equalização dos gastos com educação.

Outro efeito positivo do PL nº 5.695, de 2019, será retirar as despesas primárias custeadas pela parcela federal do salário-educação do

SF/19433.61815-24

teto de gastos decorrente do Novo Regime Fiscal, nos termos do art. 107, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A retirada dessas despesas do teto aumentará a efetiva capacidade da União de aportar recursos para a educação, medida de suma importância para cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Por outro lado, ainda que o salário-educação recebido pelos entes federados subnacionais deva ser aplicado em programas educacionais (entre os quais os de transporte, material didático e alimentação escolar), entendemos que não cabe ao Poder Legislativo, por meio de lei de sua iniciativa, extinguir ou alterar programas federais existentes ou retirar atribuições de órgão do Executivo.

Caberá ao Executivo decidir entre continuar oferecendo os serviços que atualmente são custeados com esses recursos, com outras fontes, ou extinguí-los por iniciativa do Presidente da República.

Com efeito, neste ponto o projeto vai de encontro à reserva de iniciativa consubstanciada nos arts. 61 e 84 da Constituição Federal, segundo os quais compete privativamente ao Presidente da República dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal. A propósito, em caso de regulação de programas sociais por lei de iniciativa parlamentar, o Governo perderia a capacidade de melhorar, reduzir, aumentar ou mesmo eliminar cada programa, conforme julgasse necessário.

Ao Poder Executivo, em razão de sua função típica, cabe o juízo político de oportunidade e conveniência para iniciar o processo legislativo de determinadas matérias, máxime aquelas que envolvem criação ou extinção de órgãos ou programas, atribuições e políticas específicas. Desta feita, apresentamos emenda no sentido de suprimir os dispositivos cuja iniciativa não cabe ao Legislativo, restabelecendo, assim, a plena constitucionalidade do projeto.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.695, de 2019, com a seguinte emenda:

**EMENDA N° -CE**

Suprimam-se os arts. 3º a 5º do Projeto de Lei nº 5.695, de 2019, renumerando-se o artigo seguinte.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator