

PARECER Nº 97 , DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 2.906, de 2020, do Senador Dário Berger, que *modifica o art. 7º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências, para excluir a vedação de destinação dos recursos do Salário-Educação para o pagamento de pessoal durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 ou até 31/12/2020, o que for mais longínquo.*

SF/20900.87430-09

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÉGO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.906, de 2020, de iniciativa do Senador Dário Berger, visa a permitir, em caráter excepcional, o uso dos recursos do salário-educação para o pagamento de pessoal durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou até 31 de dezembro de 2020, o que representar o prazo mais longo.

Dessa forma, o PL acrescenta parágrafo único ao art. 7º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que altera a legislação que rege o salário-educação, e dá outras providências, para inscrever a norma que permite o uso transitório dos recursos do salário-educação para o fim indicado.

O início da vigência da lei sugerida será o da data de sua publicação.

Na justificação, o autor trata da crise econômica e orçamentária atual desencadeada pela pandemia da covid-19 e destaca seus efeitos sobre os recursos dos entes subnacionais destinados à educação básica. Conforme estimativa citada pelo autor, a queda nas receitas desses entes para a educação pode variar de 4% a 27%, de acordo com as características de sua

arrecadação e a variação do cenário econômico. Assim, para dar certo fôlego à gestão educacional dos governos subnacionais, diante do forte peso da folha de pagamento em suas despesas, bem como dos novos compromissos derivados da situação de anormalidade na oferta escolar, é sugerida a suspensão provisória da vedação inscrita na Lei nº 9.766, de 1998, a respeito do uso dos recursos do salário-educação para pagamento de pessoal.

Foram apresentadas cinco emendas de Plenário ao projeto: Emenda nº 1, da Senadora Kátia Abreu; Emenda nº 2, do Senador Jean Paul Prates; Emenda nº 3, da Senadora Zenaide Maia; Emenda nº 4, do Senador Paulo Paim; e Emenda nº 5, da Senadora Rose de Freitas.

II – ANÁLISE

O PL nº 2.906, de 2020, é submetido ao Plenário desta Casa, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

O salário-educação, contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal (CF) como fonte adicional de financiamento da educação básica pública, 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.

Feita a dedução de 1% do da receita do salário-educação em favor da Receita Federal, 10% do montante arrecadado são destinados a ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, e 90% dele são distribuídos, considerada a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, em quotas, do seguinte modo:

- a) 1/3 para a União – também com gestão do FNDE –, para aplicação em programas e projetos voltados para a educação básica pública, “de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras”; e
- b) e 2/3 para estados e municípios, conforme as matrículas nas respectivas redes de ensino, com crédito mensal e automático, para o financiamento de programas, projetos e ações da educação básica pública desenvolvidos pelos entes subnacionais.



SF/20900.87430-09

O salário-educação, desde sua criação, por meio da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, foi concebido como fonte adicional de financiamento educacional. De início, os recursos do tributo foram direcionados ao ensino primário. Depois de 1971, o beneficiário foi o ensino de 1º grau. Com a promulgação da CF de 1988 e a edição da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, o ensino fundamental público foi o nível contemplado. A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, toda a educação básica pública passou a ser beneficiada pela receita da contribuição social.

Coube à Lei nº 9.766, de 1998, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.607-24, de 19 de novembro de 1998, explicitar, mediante emenda parlamentar, a vedação de uso da aplicação dos recursos do salário-educação para o pagamento de pessoal.

Contudo, cumpre considerar que os governos subnacionais vêm enfrentando grandes desafios diante da queda da arrecadação tributária provocada pela retração econômica decorrente das medidas de distanciamento social necessárias para o combate à pandemia da covid-19. Além da manutenção dos encargos tradicionais, novas despesas foram geradas pela necessidade de promover ações para o desenvolvimento do ensino a distância e para o planejamento do retorno às aulas presenciais.

O autor do PL apresenta na justificação estimativas da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) de que a educação básica pública pode perder entre R\$ 17,2 bilhões e R\$ 52,4 bilhões, conforme a evolução do cenário econômico e orçamentário.

Já o estudo feito pelo Todos pela Educação e pelo Instituto Unibanco aponta três cenários para a educação, considerando as redes estaduais: no mais “leve”, com queda de 8% nos impostos e transferências, haveria redução de R\$ 8,9 bilhões no montante vinculado às despesas educacionais; no cenário intermediário, com queda de 15% nos impostos e transferências, ocorreria redução de R\$ 16,6 bilhões no montante vinculado à educação; já no cenários mais grave, de queda de 25% nos impostos e transferências, a redução dos recursos educacionais atingiria R\$ 27,7 bilhões.

O caráter excepcional da medida reside na necessidade de criar condições mais favoráveis para o enfrentamento dessa crise, mas ele igualmente fundamenta-se na relevância dos recursos do salário-educação para o financiamento dos programas suplementares de material didático,

SF/20900.87430-09

transporte e alimentação conforme previsto no art. 208, inciso VII, da CF, bem como para uma série de iniciativas dirigidas à ampliação do atendimento escolar e à melhoria da qualidade do ensino.

Por conseguinte, defendemos a ideia de que, em 2021, deve ser retomada a vedação do uso dos recursos dessa contribuição social para o pagamento de pessoal, até porque existem perspectivas favoráveis de que o “novo” modelo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) crie condições mais favoráveis para os orçamentos educacionais dos entes subnacionais, principalmente daqueles que dispõem de menor volume de recursos. Cabe lembrar que, atualmente, pelo menos 60% da receita do Fundeb deve ser usada no pagamento dos profissionais do magistério. Esse índice deve subir no “novo” Fundeb, embora para beneficiar todos os profissionais da educação.

Desse modo, no mérito, somos favoráveis à aprovação do projeto.

Todavia, cumpre notar que, embora a CF direcione o salário-educação para a educação básica pública, a proposição se refere a pagamento de pessoal, sem especificação. Para evitar interpretações equivocadas, que gerem a necessidade de corrigir eventuais desvios, é preferível ser redundante e esclarecer que se trata de pessoal da educação básica pública.

A respeito da constitucionalidade da matéria, não há reparos a fazer. Conforme o art. 24, inciso I, da CF, compete à União legislar concorrentemente com os estados e o Distrito Federal sobre direito tributário. Já segundo o art. 22, inciso XXIV, da Carta Maior, compete à União legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Por sua vez, o art. 48 da CF incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Igualmente, não se identifica vício de origem na proposição, uma vez que seu conteúdo não se encontra entre aqueles reservados à iniciativa privativa do Presidente da República, prevista nos arts. 61 e 84 da CF.

Em termos materiais, o PL não afronta os mandamentos da Carta Maior.

SF/20900.87430-09

No que concerne à juridicidade, também não existem restrições a fazer, dado que o projeto apresenta harmonia com o ordenamento jurídico vigente, não se vislumbrando qualquer impedimento à sua aprovação integral.

No tocante à técnica legislativa, são observadas as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Caberia apenas inscrever a norma no final da Lei, dado o seu caráter transitório, e não como parágrafo do art. 7º.

Passemos à apreciação das emendas de Plenário.

A Emenda nº 1, da Senadora Kátia Abreu, e a **Emenda nº 5**, da Senadora Rose de Freitas, embora com redação diferenciada, buscam permitir o uso dos recursos do salário-educação em ações de acesso remoto às aulas e em iniciativas de caráter preventivo para viabilizar o retorno às escolas. Não existe impedimento à utilização dos recursos dessa fonte para várias ações previstas no texto das emendas. Ademais, é preciso zelar para que os recursos do salário-educação, tão necessários para assegurar o financiamento das novas demandas de acesso ao ensino nessa fase de anormalidade, não sejam indiscriminadamente usados para financiar medidas específicas de combate à pandemia. Assim, registamos que, conquanto a pertinência e sensibilidade presentes nas emendas sejam meritórias, a oportunidade não sugere seu acolhimento.

A Emenda nº 2, do Senador Jean Paul Prates, a **Emenda nº 3**, da Senadora Zenaide Maia, e a **Emenda nº 4**, do Senador Paulo Paim, condicionam o uso dos recursos do salário-educação para a remuneração dos profissionais da educação básica pública em efetivo exercício à preservação do financiamento dos programas suplementares referidos no inciso VII do art. 208 da CF. A emenda coincide com nosso julgamento sobre a necessidade de, dentro da excepcionalidade prevista pela proposição, conceber também seu caráter subsidiário, de modo a assegurar o bom andamento das iniciativas historicamente financiadas pelos recursos da contribuição social em tela. Aprovadas, na forma da emenda que apresentamos para separar a norma de duração indefinida daquela de natureza transitória.



SF/20900.87430-09

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.906, de 2020, acolhida as Emendas nºs 2, 3 e 4 – PLEN, na forma da emenda apresentada a seguir, e rejeitadas as Emendas nºs 1 e 5 – PLEN.

EMENDA Nº 6 – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 2.906, de 2020:

“Art. 1º A Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

‘Art. 8º-A. Durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou até 31 de dezembro de 2020, o que for mais longínquo, a vedação prevista no art. 7º fica suspensa e os recursos do salário-educação poderão ser destinados, excepcionalmente, à remuneração dos profissionais da educação básica pública em efetivo exercício, desde que não haja prejuízo ao financiamento dos programas suplementares referidos no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal.’”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/20900.87430-09