



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

PARECER Nº 359, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que *altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)*.

Relator: Senador **DÁRIO BERGER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 3.418, de 2021, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que, por sua vez, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Em síntese, a finalidade precípua do PL nº 3.418, de 2021, era adiar a atualização da citada Lei nº 14.113, de 2020, consoante previsão de seu art. 43, que estabelecia a data de 31 de outubro deste ano como termo final para tanto. Nada obstante, em sua versão final aprovada na Câmara dos Deputados, o PL, em seu art. 1º, promove as seguintes modificações na mencionada lei:

- 1) dá nova redação ao § 3º, inciso II, do art. 7º, para permitir o financiamento, com recursos do Fundeb, de matrículas de educação profissional técnica de nível médio, assim como de itinerário formativo previsto no inciso V do art. 36 da LDB, em instituições dos serviços nacionais de aprendizagem conveniadas com as redes estaduais de ensino;



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

- 2) acrescenta § 7º ao art. 7º, para impor requisito adicional atinente à observância prévia de condições adequadas de oferta, a ser respeitado pelas redes de ensino no cômputo de matrículas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público;
- 3) modifica o enfoque do § 5º do art. 8º, que facultava a possibilidade de alteração de dados do Censo Escolar, tornando a correção dos dados uma obrigação do gestor, sob pena de responsabilização;
- 4) acrescenta, nos incisos II e III do § 1º do art. 10, a definição de responsabilidades de órgãos e entes do Poder Executivo em relação à apuração de dados ali previstos;
- 5) explicita, no § 5º do art. 13, as fontes legítimas para obtenção das informações a que se refere o dispositivo;
- 6) insere § 4º no art. 14 para excluir a obrigação de participação de 80% dos alunos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como condição para a distribuição da complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) em caso de calamidades;
- 7) acrescenta § 5º ao art. 16 para definir prazos e responsabilidades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Economia no tocante a estimativas de receitas, valores anuais e aplicações na educação infantil, dentre outras previstas no dispositivo;
- 8) adiciona § 5º ao art. 18 para estabelecer, como marco para a deliberação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, relativamente ao indicador de disponibilidade de recursos vinculados à educação, a data de 31 de outubro do ano anterior;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

- 9) acrescenta § 9º ao art. 21 para facultar aos entes federados a contratação de instituição financeira diversa das indicadas no art. 20, para viabilizar o pagamento de servidores, mantidas as regras de publicidade, transparência e fiscalização previstas para as contas únicas dos fundos;
- 10) modifica o inciso II do § 1º do art. 26 para definir um novo rol de profissionais da educação passíveis de remuneração com recursos subvinculados do fundo, do qual se excluem prestadores de serviços de psicologia e assistência social e ao qual se juntam os membros das demais categorias de trabalhadores nas escolas;
- 11) acrescenta art. 26-A para permitir que os prestadores de serviços de psicologia e de assistência social a que se refere a Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, possam ser remunerados com a parcela dos 30% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não reservados à remuneração dos profissionais da educação propriamente ditos;
- 12) muda a redação do inciso I do § 3º do art. 41 para flexibilizar e deixar a cargo de regulamento as regras de prestação de informações impostas aos entes federados para que possam se habilitar ao recebimento da complementação Valor Aluno Ano Total (VAAT) relativamente aos exercícios financeiros de 2019 e 2020;
- 13) altera a redação do citado art. 43, ainda, para:
 - a) prever, no § 1º, a extensão da aplicação das diferenças e ponderações inicialmente arbitradas para o ano de 2021 aos exercícios de 2022 e 2023 (§ 1º);
 - b) estender, mediante modificação do § 2º, aos exercícios de 2022 e 2023, a aplicação do fator multiplicativo 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) na distribuição da



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

complementação VAAT para matrículas na educação infantil;

- c) adiar, na forma do novo texto do § 3º, para 31 de outubro de 2023, a data para publicação das deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento previstas no § 2º do art. 17;
- 14) insere o art. 43-A, para prorrogar para o ano de 2027 a implementação do indicador de potencial de arrecadação tributária previsto no art. 10, inciso III;
- 15) acrescenta à lei o art. 43-B, para determinar a aferição progressiva informações a que se refere o inciso II do § 3º do art. 14, em respeito ao calendário de implementação do novo ensino médio, nas redes de ensino, em consonância com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017;
- 16) oferece nova redação ao art. 53 de sorte a ressaltar a revogação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, apenas o *caput* do art. 12 da referida norma.

De acordo com o art. 2º do Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, a lei dele decorrente entrará em vigor na data de sua publicação.

Distribuído ao Plenário para apreciação, a proposição recebeu duas emendas, ambas de autoria do ilustre Senador Paulo Rocha, as quais serão descritas e analisadas no tópico a seguir.

II – ANÁLISE

O exame do Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, a que ora se procede no Plenário, observa o disposto no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

De maneira geral, o projeto apresenta-se oportuno e meritório. Além disso, evidencia, mais uma vez, a diligência e o compromisso do Legislativo com a efetiva operacionalidade do Fundeb e a mobilização de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

todos os seus instrumentos para a melhoria da educação básica brasileira, demanda agora mais premente do que em qualquer outro momento recente de nossos tempos.

A esse respeito, frise-se, tramita nesta Casa Legislativa iniciativa do nobre Senador Luis Carlos Heinze, no caso o Projeto de Lei nº 2.751, de 2021, com idêntico desiderato ao da proposição sob exame, a denotar que também o Senado Federal se tem empenhado na discussão do assunto.

No que tange particularmente às suas motivações, o PL nº 3.418, de 2021, deu-se no vácuo de manifestação do Poder Executivo, em atenção à determinação constante do art. 43 da própria Lei nº 14.113, de 2020, que estipulava a necessidade de atualização dessa lei até o dia 31 de outubro do ano em curso, com vistas à definição de importantes critérios subjacentes à definição do valor aluno e das complementações a serem realizadas no âmbito do Fundeb, notadamente:

- 1) diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º da Lei;
- 2)) diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, nos termos do art. 10 desta Lei; assim como
- 3) indicador para educação infantil, em face do disposto no art. 28 da lei.

Dessa maneira, a proposição tinha como cerne o ajuste do citado termo do art. 41 da Lei nº 14.113, de 2020, com o estabelecimento de lapso razoável para estudo do assunto que considere a complexidade das questões envolvidas, não se olvidando, ainda, as complicações de uma discussão desse naipe em um ano eleitoral como será, a propósito, o ano de 2022.



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

Nesse sentido, mostra-se adequada a prorrogação do prazo de atualização da lei em questão, que assinala como limite para a definição desses novos referenciais o dia 31 de outubro de 2023. Ademais, com a nova redação, o dispositivo explicita que esses indicadores serão considerados apenas a partir da execução do Fundeb realizada a partir do ano de 2024.

Em consequência desse ajuste, a excepcionalidade das regras adotadas para a distribuição da complementação VAAR no ano de 2021 é replicada para adoção nos anos de 2022 e 2023, com a ressalva de que em relação a esse último ano também serão devidamente considerados os impactos da pandemia de covid-19 nos resultados educacionais.

Na mesma linha, em consonância com esse novo calendário, mostra-se coerente a proposta do PL de adiar a implementação do indicador do potencial de arrecadação tributária, de que trata o inciso III do *caput* do art. 10 da lei, a partir do exercício de 2027 (art. 43-A).

Outra inovação pertinente do PL é a previsão de aferição progressiva das informações a que se refere o inciso II do § 3º do art. 14 a partir de 2022, em observância à implementação do novo ensino médio com as melhorias da reforma da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, inserida na lei por meio do art. 43-B.

De maneira geral, o Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, contribui para o aperfeiçoamento da Lei nº 14.113, de 2020, seja no tocante à melhoria dos instrumentos de gestão, seja no aprimoramento dos mecanismos de controle destinados a assegurar a boa e regular aplicação dos recursos do Fundeb.

Há, entretanto, alterações na Lei nº 14.113, de 2020, que ensejam análise mais judiciosa quanto ao mérito. A esse respeito, reputamos como especialmente ensejadoras de cautela as mudanças:

- 1) relativas à possibilidade de financiamento de matrículas da educação profissional técnica de nível médio de instituições de ensino do Sistema S, prevista por meio de alteração proposta no § 7º, inciso II, do art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020;



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

- 2) relativas à mudança do rol de profissionais da educação na forma do art. 26, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.113, de 2020.

No que tange ao financiamento de matrículas de cursos de educação profissional técnica de nível médio na modalidade articulada ou de itinerário formativo previsto no inciso V do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), algumas ponderações são necessárias.

Por mais que se reconheça a expertise das instituições de ensino do Sistema S, é forçoso reconhecer também que elas também se dedicam ao treinamento de mão de obra especializada para consumo interno, é dizer, para os respectivos setores que as financiam.

A esse respeito, vale notar que a Reforma do Ensino Médio de 2017, que a propósito é referenciada em uma das alterações do PL (ver art. 43-B), ainda nem foi implementada e já pode sofrer uma fragmentação ou distorção. É que a alteração proposta poderá viabilizar a aquisição, pelas redes estaduais, de pacotes prontos de itinerários formativos, um desvirtuamento que já se discutia à ocasião da Reforma do Ensino Médio de 2017.

Além de levar por terra uma boa proposta de aproximação da juventude com o mundo do trabalho, sem que isso implicasse renúncia ao sonho do prosseguimento de estudos em nível superior, a concretização desse tipo de negócio não agrega valor às cadeias produtivas, podendo servir apenas à ampliação das bases de recrutamento de pessoal do empresariado gestor do Sistema.

Outra questão a saber é se as instituições do Sistema S manterão, ao celebrarem esse tipo de parceria, a mesma qualidade de oferta que asseguram aos seus alunos, já dispendo, inclusive, de capacidade instalada que precisa tão somente ser acionada.

Nesse caso de disponibilidade, o ideal, considerando as metas e as necessidades do País é que o Sistema S, que é abastecido com recursos públicos geridos de forma privada, pudesse oferecer uma contribuição às



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

metas de desenvolvimento de capital humano, mediante oferta de parceria, sem necessidade de contrapartida de recursos do Fundeb.

Outra questão da maior relevância diz respeito à presença das entidades do Sistema S no território nacional. Essa distribuição assimétrica das instituições gera concentração, tendente a ampliar ainda mais as desigualdades na oferta de educação técnico-profissional de nível médio. Com isso, as redes estaduais podem passar por um processo de acomodação e redução do esforço de melhoria e desenvolvimento da própria oferta, que tem abrangência certamente muito maior.

Não bastasse isso, se o Sistema S apresentar de fato uma capacidade ociosa para oferta de vagas, que dê base para uma estratégia de captura de matrículas públicas, a inovação em discussão acabará por viabilizar a drenagem de recursos de entes desprovidos de um colchão seguro de financiamento, como são os Municípios, para entidades mais ricas e menos sujeitas à transparência na utilização de recursos.

De todo modo, é de se ponderar que o ensino técnico-profissional engendra uma perspectiva de aumento da atratividade da escolarização formal, e se pode supor que a oferta da modalidade articulada prevista no art. 36-C mediante a formalização de parceria com instituições do Sistema S pode contribuir com esse intento.

Já em relação aos eventuais benefícios de uma compra de vagas de itinerário formativo, a inovação precisa, a nosso juízo, de análise mais judiciosa, não devendo ser adotada nesse momento em que as redes estaduais se preparam para implementar a Reforma do Ensino Médio de 2017.

Portanto, em face dos potenciais riscos e desvirtuamentos apontados, parece-nos prudente manter a regra atual do inciso II do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020.

Por fim, no que se refere à operacionalização do conceito de profissionais da educação, quer-nos parecer que a proposição sob exame apresenta uma importante correção em relação à Lei nº 14.113, de 2020.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

A esse respeito, destaca-se a exclusão dos prestadores de serviços de psicologia e de assistência social, de oferta obrigatória nas redes de ensino, na forma da Lei nº 13.935, de 2019, do rol de trabalhadores considerados, para efeito de remuneração com os recursos subvinculados dos Fundos, como profissionais da educação.

Em nossa compreensão, o fato de a Lei nº 13.935, de 2019, haver instituído a obrigatoriedade da oferta desses serviços nas redes públicas de educação básica, a serem providos por meio de equipes multiprofissionais ainda que com atividades direcionadas para a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, não constitui gatilho automático para a sua inclusão entre os profissionais da educação.

Guardadas as devidas proporções, se esse tratamento fosse admissível, não poderia ser outro o dado a um oftalmologista que atua na correção de problemas visuais das crianças, a um dentista que alivia e trata os sintomas da cárie dentária, ao clínico que trata doenças endêmicas que atingem determinadas comunidades e assim sucessivamente. E isso independeria de lei.

Na outra ponta, o projeto apresentou novo escopo para a caracterização do conceito de profissionais da educação, assentado na atuação no chão de escola, abrindo a perspectiva de valorização para todos os profissionais que se encontrem em efetivo exercício nas escolas, aos quais se ampliam as possibilidades de melhorias salariais e de valorização à conta dos 70% dos recursos subvinculados à remuneração desses profissionais que serão significativamente expressivos com o aumento da complementação da União ao Fundo.

Ainda a respeito desse assunto, cumpre apenas lembrar que o projeto envolve uma medida compensatória à saída dos prestadores de serviços de psicologia e de assistência do rol de profissionais da educação. consoante disposição do art. 26-A, que o projeto pretende inserir na lei, para permitir a remuneração de tais profissionais com recursos da parcela de 30% dos recursos do Fundeb não vinculados à remuneração dos profissionais da educação.



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

Como já se adiantou, ao PL foram oferecidas duas emendas, ambas da iniciativa do Senador Paulo Rocha.

A Emenda nº 1-PLEN suprime o trecho “e demais instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino”, do texto dado ao inciso II do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020, na forma do art. 1º do projeto.

Essa emenda vem ao encontro de nossa análise anterior do dispositivo sobre o qual incide e de nosso encaminhamento para a resolução da falha suscitada, devendo, pois, ser acolhida em nosso voto.

A Emenda nº 2-PLEN, por seu turno, modifica a parte final do inciso II do § 1º do art. 26, com redação dada pelo PL, para marcar o ambiente escolar público como terreno de validade do conceito envolvido, chamando ainda a atenção para a necessidade de respeito às disposições do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A contribuição da primeira parte da emenda, que caracteriza o locus do efetivo exercício, contribui com o aprimoramento do dispositivo. Já a parte da remissão à LDB cria uma incongruência com potencial para gerenciar controvérsias e judicialização futura, além de ser, de pronto, problemática para a operacionalização do Fundeb e para a instituição de uma política de valorização dos funcionários das escolas.

Por isso, concordamos com a sua aprovação parcial, no que tange à parte que, a nosso juízo, aperfeiçoa o projeto.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.418, de 2020, com as Emendas nº 1 e nº 2-PLEN, na forma das emendas a seguir:

EMENDA Nº 3 - PLEN



SF/21863.46293-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

Suprima-se do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, a redação dada ao inciso II do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020.

EMENDA Nº 4 - PLEN

Dê-se ao inciso II do § 1º do art. 26 da Lei nº 14.113, de 2020, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 26.**

§ 1º

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo operacional, em efetivo exercício nas escolas das redes públicas de educação básica;

.....” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21863.46293-87