

PARECER Nº DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre os Projetos de Lei do Senado nºs 163, 164, e 364, de 2014, e nº 338, de 2015, que dispõem sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).



RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Submetem-se à deliberação desta Comissão os Projetos de Lei do Senado nºs 163, 164, e 364, de 2014; e nº 338, de 2015. Todos dispõem sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Por força da aprovação do Requerimento nº 696, de 2015, em 18 de junho de 2015, as proposições tramitam em conjunto.

Relato, a seguir, o conteúdo de cada uma das proposições.

I.1 - PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 163 DE 2014

O objetivo central do projeto, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, é alterar a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, para dar maior flexibilidade aos critérios de distribuição dos recursos do Fundo entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino de educação, tais como creches, pré-escola, ensino fundamental urbano, ensino fundamental no campo, educação especial, etc. Tal lei define, em seu art. 10, 17 etapas, modalidades e tipos de estabelecimento distintos, os quais chamarei, por simplificação, de “categorias de ensino”.

Como é sabido, o Fundeb representa uma vinculação de 20% de uma cesta de impostos e transferências à educação. Cada Estado possui seu próprio Fundo, que distribui os recursos entre as redes estadual e municipal, em conformidade com o número de matrículas existentes em cada rede. Há, contudo, uma ponderação do número de matrículas pela “categoria de ensino” na qual cada aluno está matriculado. Isso é feito para que sejam concedidos mais recursos para as categorias que apresentem maior custo por aluno.

Pelas regras vigentes, estipuladas pelo art. 10 da Lei nº 11.494, de 2007, é conferido peso 1 para os “anos iniciais do ensino fundamental urbano”. As demais categorias de ensino devem ter peso entre 0,7 e 1,3. Conforme o art. 13, cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade fixar, anualmente, o peso a ser atribuído a cada uma das 17 diferentes categorias de ensino, obedecendo aos limites acima explicitados.

A intenção do PLS nº 163, 2014, é remover os parâmetros quantitativos fixados na lei, quais sejam, os limites mínimo e máximo de ponderação (de 0,7 e 1,3, respectivamente). Isso ampliaria a margem de manobra da citada Comissão Intergovernamental para adequar aqueles pesos às reais necessidades financeiras de cada categoria de ensino.

Argumenta o autor do projeto que a estreita amplitude dos pesos fixada em lei não permite que os custos reais de oferecimento de cada etapa sejam levados em consideração, dificultando o financiamento justamente das categorias mais caras, como é o caso das creches. Argumenta que o custo por aluno nas creches equivale ao dobro daquele necessário aos primeiros anos do ensino fundamental urbano. Apesar disso, o peso conferido a essas duas categorias pela Comissão, foi o mesmo em 2014.

Os parâmetros propostos para orientar a definição dos pesos pela Comissão Intergovernamental seriam:

- a) relação adequada entre o número de estudantes por turma e por professor;
- b) infraestrutura escolar e insumos adequados para cada etapa e modalidade de ensino;
- c) qualificação e remuneração dos profissionais da educação;



d) oferecimento de jornada parcial ou integral.

Não foram apresentadas emendas.

I.2 - PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 164 DE 2014

O projeto, também de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, altera a já citada Lei nº 11.494, de 2007, para prever que a complementação da União será de, no mínimo, 20% do total dos recursos de impostos e transferências vinculados a esse Fundo. Atualmente esse percentual é de, no mínimo, 10% desse total.

O projeto também prevê que esse percentual será implementado gradativamente após a publicação da Lei, com incremento anual de, pelo menos, dois pontos percentuais dos mencionados recursos. Assim, em cinco anos seria alcançado o percentual de 20% pretendido.

Na Justificação, o autor lembra que a União está obrigada a complementar os fundos estaduais que não alcançarem, em cada ano, o valor mínimo por aluno estabelecido anualmente.

No entanto, a complementação do Fundeb seria ainda insuficiente diante dos desafios da educação brasileira. Um desses desafios consiste em garantir a oferta de educação básica para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos, obrigatória a partir de 2016, por força da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Assim, segundo o autor, o projeto visa a adequar o Fundeb a essa nova realidade.

Não foram apresentadas emendas.

I.3 - PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 364 DE 2014

Esta proposição, de autoria do Senador Pedro Simon, visa facultar aos conselhos estaduais, municipais e distrital de educação o exercício de competências dos colegiados de controle social do Fundeb e de alimentação escolar, previstos nas Leis nº 11.494, de 2007, e nº 11.947, de 16 de junho de 2009, respectivamente.

Para tanto, o PLS insere § 14 no art. 24 da mencionada Lei nº 11.494, de 2007 (art. 1º), e acrescenta § 2º ao art. 19 da Lei nº 11.947, de



2009 (art. 2º), estabelecendo a necessidade, em ambos os casos, de edição de ato legislativo do respectivo ente federativo a que se vincule o conselho de educação e que sejam respeitadas as demais disposições que conformam a atuação e composição dos colegiados de controle social.

Ao justificar a iniciativa, o autor afirma que há dificuldades para criação dos conselhos de controle social no âmbito dos municípios. A seu ver, não bastasse a multiplicidade dos colegiados de fiscalização de políticas públicas, os municípios menores apresentam visível carência de massa crítica com disponibilidade e conhecimento para formar tais conselhos. Por essa razão, conclui, os conselhos de educação poderiam ser incumbidos da tarefa.

Não foram apresentadas emendas.

I.4 - PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 338 DE 2015

Esta proposição, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, propõe elevar de 60% para 70% a fatia do Fundeb vinculada à remuneração dos profissionais da educação. Ademais, altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, de minha autoria, que fixou o piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica. A proposta tem por objetivo determinar que a União complemente as verbas do Fundeb sempre que o ente despende mais de 70% dos recursos do Fundo com o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, examinar a matéria sob os seus aspectos econômico e financeiro e sobre ela emitir parecer. Como as proposições ainda serão analisadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em caráter terminativo, os aspectos relacionados à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de cada uma delas não serão aqui analisados.

Passo, agora, a analisar, quanto ao mérito, cada um dos projetos.

II.1 – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 163 DE 2014



O projeto propõe a alteração da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, para dar maior flexibilidade aos critérios de distribuição dos recursos do Fundo entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino de educação. A proposição permite, apenas, a realocação de verbas de uma categoria de ensino na educação básica para outra, sem afetar a despesa total. Assim, não há óbices do ponto de vista da responsabilidade fiscal.

O fato de que a aprovação da matéria permitiria a elevação do financiamento à manutenção de creches (e, possivelmente, de pré-escolas), reforça minha avaliação positiva quanto ao mérito. Desenvolvimentos recentes da ciência têm mostrado, de forma consistente, que a estimulação intelectual e emocional nos primeiros anos de vida é decisiva para o desenvolvimento da capacidade cognitiva das pessoas.

Apenas para citar um exemplo, o relatório do Banco Mundial sobre equidade e desenvolvimento, publicado em 2006, apresenta o resultado de uma pesquisa realizada no Equador, na qual crianças de três anos de idade, de todos os estratos de renda, foram submetidas a testes de reconhecimento de vocabulário. Todas, independentemente do nível de renda, ficaram em nível similar ao padrão internacional. Contudo, quando essas crianças chegaram aos cinco anos de idade, as de famílias mais ricas haviam se mantido no mesmo padrão internacional e as pertencentes às famílias mais pobres atingiam apenas 60% do índice obtido pelas mais ricas.

Ou seja, é fundamental que haja oferta de creches e pré-escolas públicas para que haja maior igualdade de oportunidades na sociedade brasileira. Para que a mobilidade social não seja ceifada já nos primeiros anos de vida das crianças.

O projeto traz também o mérito de dar mais flexibilidade à alocação orçamentária dos recursos do Fundeb. A avaliação das condições de custos, feita pela Comissão Intergovernamental, ano após ano, permitirá que se aperfeiçoe paulatinamente a alocação dos recursos, sem as restritivas amarras hoje inscritas na lei.

O maior poder que será concedido à Comissão Intergovernamental poderia vir a ser um problema se o Governo Federal dominasse o poder decisório de tal comissão. Nesse caso, os interesses estaduais e municipais poderiam ser colocados em segundo plano. Essa não é, contudo, a realidade. A Comissão possui representantes dos secretários estaduais e municipais de cada



uma das cinco regiões do País, escolhidos por suas entidades representativas. Eles são maioria na Comissão, na qual há apenas um representante do Governo Federal.

Por fim, a Proposta não tem impactos no orçamento do Governo Federal, visto que não cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita, de que tratam os arts. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e o art. 112 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO).

II.2 – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 164 DE 2014

O projeto propõe a alteração da Lei nº 11.494, de 2007, a fim de elevar de 10% para 20% o percentual mínimo de complementação da União incidente sobre o total dos recursos de impostos e transferências vinculados a esse Fundo. A elevação deve ocorrer de forma gradativa, após a publicação da lei, com incremento anual de, pelo menos, dois pontos percentuais.

A proposta é sem dúvida relevante. Há hoje um consenso em relação à necessidade de melhorar o sistema educacional brasileiro, como condição indispensável para possibilitar o desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, a análise mais aprofundada caberá à Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Cabe esta Comissão a análise do impacto econômico-financeiro da proposta. O projeto em análise implica aumento de uma despesa obrigatória de caráter continuado. A complementação da União ao Fundeb tem crescido ao longo dos anos e, em 2016, foi executado o valor de R\$ 11,7 bilhões. A lei orçamentária para 2017 estima uma despesa de R\$ 13,9 bilhões nessa rubrica, a cargo do Ministério da Educação. Para 2018, a nova proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018 é de R\$ 14,1 bilhões. Trata-se de despesa primária que, portanto, impacta a consecução das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

No entanto, como o art. 2º do projeto estabelece um aumento gradativo, no primeiro exercício teríamos um impacto de apenas R\$ 2,8 bilhões. A Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.



Considerando que a regulamentação do PLS em comento preveja o acréscimo anual de dois pontos percentuais ao ano, a partir do ano seguinte ao da publicação da lei, e considerando uma média de R\$ 14,0 bilhões como estimativa para os 10% devidos atualmente pela União a título de complementação, **o impacto em 2017 seria nulo, o impacto para 2018 seria da ordem de R\$ 2,8 bilhões (2%) e, para 2019, o impacto seria da ordem de R\$ 5,6 bilhões (4%).**

Esse impacto orçamentário será absorvido pela União via Margem Líquida de Expansão das Despesas Obrigatórias, estimada em R\$ 12,9 bilhões no exercício de 2018, conforme consta da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (LDO 2018). Caberá ao Poder Executivo elaborar a proposta orçamentária incorporando essa despesa e fazendo os ajustes necessários, quando oportuno.

O financiamento do aumento da despesa com a complementação da União para o FUNDEB **também pode ser realizado a partir da redução dos gastos tributários da União.** Os gastos tributários da União para 2017 foram estimados em R\$ 285 bilhões^[1] para beneficiar os mais diversos setores da economia, representando cerca de 4,52% do PIB. Ressalte-se que os gastos tributários em 2010 eram de apenas 3,60% do PIB. Assim, se reduzirmos os gastos tributários para 4,28 % do PIB, seria possível arrecadar cerca de R\$ 15 bilhões a mais todos os anos, o suficiente para financiar o aumento da participação da União no FUNDEB de 10% para 20%.

II.3 – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 364 DE 2014

O projeto altera as Leis nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para permitir aos conselhos estaduais, municipais e distrital de educação o exercício das competências do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e do Conselho de Alimentação Escolar, respectivamente, desde que o respectivo ente, por ato legislativo próprio, assim o defina.

Concordamos, no mérito, com essa proposta e os argumentos apresentados pelo seu autor. De fato, a multiplicidade desses conselhos tem criado grandes dificuldades na maioria dos municípios, exatamente por não

^[1] <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>

disponem de massa crítica de pessoas disponíveis para integrarem tantos órgãos colegiados.

Ao facultar a esses entes a decisão de atribuir a um só Conselho da mesma área de Educação as atribuições previstas para os demais, certamente estaremos caminhando no sentido de uma simplificação e desburocratização que resultarão economia de tempo e recursos.

A Proposta não tem impactos no orçamento do Governo Federal, visto que não cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita, de que tratam os arts. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e o art. 112 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO).

II.4 – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 338 DE 2015

A elevação do comprometimento mínimo dos recursos do Fundeb com o pagamento dos profissionais de magistério, de 60% para 70% do total do Fundo é, em princípio, meritória e concordamos com os argumentos apresentados pelo seu autor, o Senador Fernando Bezerra Coelho, na justificativa de sua proposta.

Ocorre, porém, que a proposta cria despesa obrigatória de caráter continuado, e, nesta condição, requer a estimativa do impacto orçamentário e a indicação da fonte de recursos que cobrirá a nova despesa, em atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e o art. 112 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO).

Para a realização de tal estimativa, é necessário conhecer o gasto de cada ente subnacional com a despesa do piso salarial dos professores de sua rede pública, para determinar em quais casos a despesa superaria o teto de 70% do FUNDEB daquele ente, o que provocaria a integralização de recursos por parte da União, e somente o Poder Executivo tem condições de realizar essa estimativa e atender satisfatoriamente às disposições legais citadas.

Por outro lado, não devemos e não podemos atrasar a tramitação dos outros três projetos de lei mantendo sua tramitação conjunta com um



projeto que depende de informações a serem prestadas pelo Poder Executivo. Portanto, nosso entendimento é no sentido de que o PLS nº 338, de 2015, deve ser desapensado dos demais, a fim de que tenha tramitação autônoma. Além disso sugerimos a apresentação de requerimento de informações ao Ministério da Fazenda para obter a estimativa do impacto orçamentário, conforme estabelece o art. 117, §1º da Lei nº 13.408, de 2016, que autoriza presidente de comissão do Senado Federal, dispensada a deliberação do colegiado sobre a matéria, a solicitar aos Ministérios do Poder Executivo o impacto orçamentário e financeiro relativo a proposição legislativa, devendo tal pedido de informações ser cumprido no prazo de 60 dias.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos:

I – pela **desapensação** do PLS nº 338, de 2015, nos termos do seguinte:

REQUERIMENTO Nº DE 2017 - CAE

Nos termos regimentais, requiro que o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2015, que *altera as Leis nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, para dispor sobre a responsabilidade da União na remuneração docente*, seja desapensado das demais proposições que tramitam em conjunto e passe a ter tramitação autônoma.

II – pelo **encaminhamento do requerimento de informações** quanto ao impacto orçamentário e financeiro do PLS nº 338, de 2015, nos termos do seguinte:

REQUERIMENTO Nº DE 2017 - CAE

Requeiro nos termos do art. 50, § 2º da Constituição Federal combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal e com fundamento no art. 117, § 1º, da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO), nas disposições do art. 113 do ADCT e do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), seja solicitada



ao Sr. Ministro da Fazenda e ao Sr. Ministro da Educação a elaboração da estimativa de impacto anualizado da implementação das regras contidas no PLS nº 338 de 2015.

III – pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 163 de 2014 e pelo arquivamento dos Projetos de Lei do Senado nºs 164 e 364 de 2014, nos termos do substitutivo a seguir:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 163 DE 2014

Altera as Leis nº 11.494, de 20 de junho de 2007, nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e nº 11.738, de 16 de julho de 2008, para ampliar a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), redefinir os critérios de distribuição dos recursos do Fundo e permitir aos conselhos estaduais, municipais e distrital de educação o exercício das competências do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS-Fundeb) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 6º** A complementação da União será de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* do art. 60 do ADCT.

.....” (NR)

.....



“Art. 10

.....

§ 2º A ponderação entre as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, garantindo-se investimento por aluno que assegure um padrão mínimo de qualidade do ensino baseado, entre outros, nos seguintes parâmetros:

I – relação adequada entre número de estudantes por turma e por professor;

II – infraestrutura escolar e insumos adequados para cada etapa e modalidade de ensino;

III – qualificação e remuneração dos profissionais da educação;

IV – oferecimento de jornada escolar parcial ou integral.

.....” (NR)

.....

“Art. 24.

.....

§ 14. As competências dos conselhos de que trata este artigo poderão ser exercidas pelos conselhos estaduais, municipais e distrital de educação, desde que o respectivo ente, por ato legislativo próprio, assim o defina, observadas as demais disposições deste artigo. ” (NR)

.....

“47-A. O disposto no art. 6º será implementado gradativamente, com o incremento anual na complementação da União de, pelo menos, 2% (dois por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.”

Art. 2º O art. 19 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se seu parágrafo único como § 1º:

“Art. 19.

.....



§ 2º As competências dos conselhos de que trata este artigo poderão ser exercidas pelos conselhos estaduais, municipais e distrital de educação, desde que o respectivo ente, por ato legislativo próprio, assim o defina, observadas as demais disposições deste artigo e do art. 18.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros no ano subsequente à publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

