



## PARECER N° , DE 2017

SF/17900.61258-26

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 460, de 2013, do Senador Cristovam Buarque e outros, que *convoca plebiscito para consultar o eleitorado nacional sobre a transferência para a União da responsabilidade sobre a educação básica.*

Relatora: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

### I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 460, de 2013, de autoria do Senador Cristovam Buarque e outros, que convoca plebiscito para consultar o eleitorado nacional sobre a transferência para a União da responsabilidade sobre a educação básica.

O Projeto é composto de seis artigos. O art. 1º determina a convocação de plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal (CF), e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O art. 2º data a realização do plebiscito no dia 5 de outubro de 2014 e determina que ele conterá a seguinte pergunta, a que o eleitor deverá responder sim ou não: “a educação básica pública e gratuita deve passar a ser da responsabilidade do governo federal?”.

Nos termos do art. 3º, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência da convocação do plebiscito ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que se incumbirá de expedir instruções para a sua realização, além de



assegurar a gratuidade, nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas em torno da matéria, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

O art. 4º determina que os projetos legislativos ou medidas administrativas não efetivadas, cujas matérias constituam objeto da presente consulta popular, terão sustadas as respectivas tramitações, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Nos termos do art. 5º, o plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo TSE.

O art. 6º é a cláusula de vigência. Caso fosse aprovado, o Decreto Legislativo entraria em vigor na data de sua publicação.

Inicialmente a matéria foi distribuída somente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em 20 de fevereiro de 2014, o então relator, Senador Pedro Taques, apresentou relatório favorável. A Presidência concedeu vista coletiva e, após reexame, foi apresentado um novo relatório favorável, com a apresentação de uma emenda.

Porém, em 30 de abril de 2014, por força da aprovação pelo Plenário dos Requerimentos nºs 274 e 275, de 2014, dos Senadores Cyro Miranda e Humberto Costa, respectivamente, a matéria foi submetida ao exame das comissões de Educação, Cultura e Esporte e de Assuntos Econômicos.

Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), em 5 de agosto de 2014, foi aprovado parecer favorável de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, com a Emenda nº 01 – CE, que dá nova redação para a pergunta a ser formulada no plebiscito, nos termos do art. 2º do PDS nº 460, de 2013. A nova pergunta do plebiscito passaria a ser: “o financiamento da educação básica pública e gratuita deve passar a ser da responsabilidade do governo federal?”.



## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas.

Não há como negar a grande polêmica em volta da questão proposta pelo PDS nº 460, de 2013, tanto nos aspectos jurídico, constitucional e sobretudo econômico.

Paradoxalmente, a proposta, seja da federalização da educação básica pública ou de seu financiamento, nos termos da emenda aprovada na CE, nada diz sobre os mecanismos que seriam criados para que a União possa arcar com tais despesas.

A solução inicial seria a União realocar suas despesas, cortando projetos atualmente em execução para liberar recursos para a educação, porém acreditamos que o Governo Federal não tem condições de implementar uma realocação em magnitude necessária para arcar com novas despesas que certamente alcançarão patamares bastante elevados, especialmente na presente conjuntura econômica.

Outra opção seria a criação de novos impostos, mas temos plena convicção que a sociedade brasileira não aceitará o aumento da carga tributária, ainda mais porque deverão ser impostos permanentes e capazes de gerar uma receita significativa.

Uma terceira opção seria realocar em favor da União, as receitas estaduais e municipais vinculadas constitucionalmente à educação. Caso o PDS fosse aprovado, o que aconteceria com essas receitas? Elas seriam transferidas automaticamente para a União? Os estados e municípios poderiam utilizá-las livremente? O projeto do Senador Cristovam Buarque é totalmente omissa quanto a este tema, como também o é a Emenda nº 1 – CE.

Atualmente, em decorrência dos preceitos constitucionais de colaboração, estabelecidos nos arts. 211 e 212 da CF, que determinam que a

SF/17900.61258-26



União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, respectivamente, organizem em regime de colaboração seus sistemas de ensino e vinculem recursos à área educacional, temos que, na prática, aproximadamente 80% dos recursos destinados à educação no País provêm de receitas estaduais e municipais. Se a proposta apresentada pelo PDS nº 460, de 2013, for aprovada e implantada, os recursos estaduais e municipais seriam transferidos para a União?

Obviamente tal transferência deveria ser implementada, mas dificilmente ela seria aceita com boa vontade pelos entes federativos. O mais provável é que os estados e municípios resistam, alegando inclusive a inconstitucionalidade da medida.

Por outro lado, se a citada transferência de recursos fiscais não ocorrer, a atual crise orçamentária que atravessa o Governo Federal fugiria ao controle, tornando-se inadministrável.

De uma forma ou de outra, a federalização da educação básica, conforme proposta original, ou do seu financiamento exigiria uma ampla reformulação dos orçamentos públicos e de toda legislação tributária do País, inclusive com modificações significativas na Constituição Federal, implicando uma ampla rediscussão do pacto federativo, que sempre é difícil de negociar, especialmente em época de grave crise econômica e política, como a que o país atravessa atualmente.

Após a negociação desse novo pacto federativo, o governo federal teria que realizar uma ampla reforma tributária e orçamentária, com uma completa reformulação do arcabouço legal e operacional no campo da educação, que se baseia na existência de sistemas de ensino próprios, organizados em regime de colaboração.

Dificilmente tal reelaboração seria realizada de forma rápida e indolor. Sendo que inúmeras questões ainda teriam que ser definidas, como qual seria o critério de gastos da União em cada unidade federativa? Haveria a manutenção inicial do padrão de gastos hoje observado ou o novo marco regulatório buscara replicar em todas as unidades federativas o maior padrão de gasto vigente?



SF/17900.61258-26



Desta forma, ao invés de contribuir com o debate na busca de meios para melhorar a qualidade da educação no Brasil, o plebiscito proposto somente amplia desnecessariamente várias discussões em curso atualmente na sociedade brasileira, misturando temas relativos à educação com questões mais diversas, como o pacto federativo e a redistribuição implícita de receitas tributárias em favor da União, concentrando ainda mais as receitas públicas.

Envolver a nação em tantas polêmicas, somente seria justificável se os dispositivos da Carta Magna relativos à Educação impedissem ou dificultassem uma participação maior do Governo Federal na educação básica pública, mas este não é o caso. O atual sistema de normas constitucionais sobre a Educação é perfeitamente compatível com uma maior e mais expressiva participação da União no ensino básico, caso haja vontade política das partes envolvidas, não sendo necessário potencializar conflitos no seio de nossa sociedade.

De fato, a União tem destinado sistematicamente cada vez mais recursos à área educacional. Ao invés de aplicar, conforme mandamento constitucional, apenas 18% de sua receita de impostos, deduzidas as transferências aos demais entes federados, o governo federal destinou em 2014 quase 23% dessa fonte de recursos para a Educação.

Convém ressaltar ainda que o Plano Nacional de Educação (2014/2024) tramitou durante aproximadamente 4 anos no Congresso Nacional, sendo objeto de amplo debate com a sociedade e com entidades históricas do campo educacional, sendo aprovado por unanimidade e sancionado sem vetos pela presidente Dilma, resultando na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O Plano Nacional de Educação (PNE) pode até não ser perfeito, mas é a síntese possível de uma série de anseios dos educadores e estudantes brasileiros. O Plano aponta para uma ampliação do investimento em educação ao patamar de 10% do PIB até 2024, mas não para a federalização da educação básica.

Também vale lembrar que a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, limita os gastos públicos primários aos gastos do ano anterior, com correção pela taxa



SF/17900.61258-26

de inflação, durante os próximos 20 anos, tornando, portanto, completamente inviável, do ponto de vista orçamentário e financeiro, federalizar a educação básica ou o seu financiamento.

Ou seja, a aprovação da EC nº 95, de 2016, é completamente incompatível com a proposta do Senador Cristovam Buarque e outros, de federalizar a educação básica. Inclusive, percebemos que infelizmente muitos dos signatários do PDS nº 460, de 2013, votaram a favor do Novo Regime Fiscal, entre eles, o primeiro autor da proposta em análise.

Em resumo, entendemos que a consulta popular plebiscitária proposta pelo PDS nº 460, de 2013, está mal formulada por ser omissa em relação à sua forma de implantação; potencialmente muito conflituosa; contrária ao disposto no PNE, que representa um grande consenso da sociedade sobre o tema; e inviável do ponto de vista orçamentário, tendo em vista o Novo Regime Fiscal. Por essa razão, a referida consulta não é merecedora de aprovação por parte do Congresso Nacional.

### III – VOTO

Diante do exposto, manifesto voto contrário à aprovação do Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 460, de 2013, bem como da Emenda nº 1– CE.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora