



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 5695, DE 2019

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.

**AUTORIA:** Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

**PROJETO DE LEI N° , DE 2019**

*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.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15. ....

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será creditado mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações da educação básica.

§ 2º Os programas referidos no §1º incluirão, obrigatoriamente, aqueles referentes ao transporte, ao material didático e à alimentação escolar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da prestação destes serviços." (NR)

SF/19288.95463-65



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º O montante devido a cada Estado, ao Distrito Federal e aos Municípios no âmbito do Salário-Educação, de que trata o §1º do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, será integralmente distribuído de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação, considerados os fatores de ponderação na forma em que vierem a ser dispostos em regulamento. " (NR)

Art. 3º A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever dos entes subnacionais, e será promovida e incentivada com vistas ao atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. A União será responsável pela oferta de alimentação escolar na sua Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com foco nos alunos da educação básica." (NR)

"Art. 4º A Política Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de orientação, de divulgação de boas práticas e de regulação das refeições dos educandos, durante o período letivo." (NR)

"Art. 7º Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, realizar o repasse direto ao Município da correspondente parcela de recursos, determinada conforme legislação estadual." (NR)

SF/19288.95463-65



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

SF/19288.95463-65

“Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao Ministério Público, aos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo do respectivo ente federado e ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos ou na oferta de alimentação escolar e educação alimentar e nutricional que descumpram as diretrizes decorrentes desta lei.” (NR)

“Art. 14. Cada ente subnacional poderá estabelecer, por meio de lei, 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, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Parágrafo único. A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.” (NR)

“Art. 17.....

XI - promover 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;

XII - promover a articulação interinstitucional entre as entidades envolvidas direta ou indiretamente na execução da PNAE;”

“Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, na forma de regulamento estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FNDE.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

SF/19288.95463-65

§ 1º As funções do CAE poderão ser incorporadas a outros conselhos da área educacional, caso em que não será necessária a criação de novo conselho.

§ 2º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 3º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.” (NR)

Art. 4º A Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º Fica instituído a Política Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de estabelecer diretrizes e regras e incentivar boas práticas para o transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, cuja oferta é de competência de Estados, Distrito Federal e Municípios, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Os Municípios poderão proceder ao atendimento do transporte escolar dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas suas respectivas áreas de circunscrição, desde que assim acordem os entes.” (NR)

Art. 5º. Ficam revogados os arts. 5º, 8º, 16, 20 a 29, o parágrafo único do art. 6º, o inciso IX do art. 17, o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

## JUSTIFICAÇÃO

SF/19288.95463-65  
| | | | |

O Salário Educação é uma contribuição social incidente sobre a folha de pagamentos de empresas com destinação vinculada à educação básica. Assumindo que a arrecadação e a vinculação já estão dadas, cabe observar que sua gestão apresenta ineficiência e sua distribuição, por ser regressiva, não promove equidade.

Do total arrecadado pela Receita Federal para o Salário Educação, 40% ficam com a União e 60% são transferidos automática e mensalmente para os Estados onde foram arrecadados. Em cada Estado, a distribuição à rede estadual e às redes municipais é feita de maneira uniforme, com base apenas no número de matrículas. O recurso não pode ser usado para pagamento de pessoal e não é contabilizado para fins de cumprimento do mínimo constitucional em educação.

As cotas-partes estaduais e municipais ficam concentradas em poucos estados, o que se verifica tanto através da análise dos valores absolutos quanto dos relativos (valores por aluno). São Paulo, por exemplo, apesar de contar com 19,5% do total de alunos da educação básica, recebeu 38,7% das transferências federais do tributo em 2018. A receita ponderada por aluno (R\$ 678,00) de São Paulo é quase 10 vezes superior à do Maranhão (R\$ 70,00).

Por sua vez, a cota federal, em torno de R\$ 9 bilhões, tem sido usada como fonte orçamentária de programas de educação básica geridos pelo Ministério da Educação (MEC), geralmente, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). No entanto, embora a Constituição estabeleça que a União deve exercer “função supletiva e redistributiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais”, a maior parte desses programas, dentre eles o de material didático, o de transporte e o de alimentação escolar, não contribui para reduzir os desníveis sócio educacionais entre os entes (equidade).



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

SF/19288.95463-65  
| | | | |

**Programas com fonte Salário-Educação - 2018 (valor pago em R\$ milhões)**

<b>Programas Universais</b>	Alimentação Escolar – PNAE	Despesas Obrigatórias (previsão em lei)	2.623
	Transporte Escolar – PNATE		664
	Dinheiro Direto – PDDE*		1.159
<b>Outros</b>	Livro Didático - PNLD	Despesas Discretionárias	1.259
	Outros programas do FNDE		1.782
<b>TOTAL</b>			<b>7.497</b>

Fonte: Siop. Nota(\*) : não inclui Novo Mais Educação e Educação Conectada

Dessa forma, a quase totalidade dos recursos é direcionada a programas chamados “universais”, que não possuem critérios de focalização: todos recebem o mesmo valor por matrícula. Assim, trata-se de forma igual os desiguais, ignorando a necessidade e os custos de cada ente federado.

Além dos problemas de equidade, a atual forma de aplicação da cota federal gera ineficiências, por duas razões.

Primeiro, porque a fragmentação dos recursos em diversos programas aumenta o custo transacional para os entes federados. Gastam-se muitos recursos e tempo com procedimentos burocráticos de adesão, prestação de contas e adequação às normas. No Programa Nacional de Alimentação Escolar, por exemplo, relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), identificaram que o FNDE, entre 2013 a 2016, só tinha capacidade operacional para analisar pouco mais de 10% das prestações de contas. Assim, embora os procedimentos sejam necessários, o controle centralizado gera ineficiências.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

SF/19288.95463-65

Segundo, porque os entes beneficiados perdem autonomia e liberdade, já que os recursos são vinculados a finalidades específicas, com excesso de obrigações acessórias. A rigidez e o excesso de regulação se refletem na devolução recorrente de recursos à União, por incapacidade de execução, e em eventuais irregularidades, constatadas pelos tribunais de contas.

O Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) é um exemplo de ineficiência e ineficácia de uma política federal que transfere recursos a entes subnacionais para educação básica de forma vinculada e direcionada. Criado em 2007 para financiar a construção de creches e pré-escolas, diversas falhas no desenho e na implementação desse programa têm sido apontadas pelos órgãos de controle e por avaliações externas.

Uma ação muito criticada foi a disponibilização de projetos arquitetônicos padronizados para construção de creches em todo o Brasil, ignorando as especificidades climáticas, geológicas e culturais das regiões brasileiras. Esses padrões únicos geraram construções disfuncionais e com materiais impróprios. Um desse projetos (Metodologia Inovadora- MI) envolvia o uso de material pré-moldado que sequer estava disponível em todas as localidades e para o qual não havia mão de obra especializada, além de gerar dependência de fornecedores para manutenção das edificações construídas.

Segundo relatório da CGU em 2017, dos R\$ 6,4 bilhões efetivamente transferidos aos entes de 2007 a 2017 cerca de um terço ainda não havia sido revertido em benefício para a sociedade. Ademais, algumas creches, mesmo concluídas, continuam sem funcionar devido ao elevado custo de manutenção. Esta falha na implementação do serviço reforça a percepção de que o programa não foi capaz de se adaptar às diferenças encontradas em cada ente.

No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), percebe-se, também, excesso de exigências ao ente executor, geralmente, estados e municípios, além de não considerar diferentes capacidades de gestão. Além disso, verifica-se que esse excesso de regras não garante o adequado monitoramento e avaliação do programa.

Toma-se, por exemplo, duas exigências que são impostas às entidades executoras do programa, a título de ilustração. Uma delas é a exigência de que 30% da aquisição dos gêneros alimentícios para alimentação escolar venha da



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

SF/19288.95463-65

Agricultura Familiar, sem a necessidade de processo licitatório. Essa regra não é facilmente executável em todas as localidades, o que cria incentivos para seu descumprimento e a necessidade de fiscalização, tanto interna quanto externa, o que gera custos para o Estado brasileiro.

Outra exigência desse programa é o processo de prestação de contas. Segundo as regras vigentes, as entidades executoras do PNAE deverão realizar sua prestação de contas por meio da inclusão de todas as notas fiscais relativas à aquisição dos gêneros alimentícios em Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc). Posteriormente, a prestação de contas será validada pelos Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em outro sistema denominado Sistema de Gestão de Conselho (Sigecon). A gestão de ambos os sistemas é do FNDE.

Apesar de se entender a importância e a necessidade da correta aplicação dos recursos na alimentação saudável das crianças e adolescentes das escolas públicas, tal burocracia imposta aos executores do programa resulta na necessidade de monitoramento sendo comum a ausência de avaliações sobre os resultados alcançados pelo programa, falhas frequentemente atribuídas ao FNDE pelos órgãos de controle.

É preciso reconhecer que esses programas federais exerceram um papel extremamente relevante em um dado momento histórico, induzindo os entes subnacionais a direcionar recursos para áreas tradicionalmente negligenciadas em algumas regiões (como merenda e transporte), por meio da exigência de contrapartidas dos entes recebedores.

Contudo, todos esses serviços estão universalizados e já constituem práticas consolidadas e institucionalizadas, sendo vistas pela população como direitos (o que de fato são conforme a CF). Por isso, não mais se justifica, hoje, o nível de enrijecimento atual do gasto público federal em educação básica, sendo mais eficiente conferir maior autonomia aos entes federados, que conhecem melhor que a União as realidades locais.

Assim, o Projeto de Lei transfere diretamente para estados e municípios tanto os recursos do Salário Educação quanto a obrigação associada aos serviços prestados pelos programas existentes (de merenda, transporte escolar e outros).



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Busca-se, com a descentralização, atribuir aos entes maior autonomia, dotando a gestão de mais flexibilidade e abrindo mais espaço para que os executores consigam capturar as especificidades e heterogeneidades locais.

Mantem-se, ainda, os programas, que são renomeados como “políticas”, tendo em vista que permanece a responsabilidade da União por definir diretrizes, regulamentações gerais e a possibilidade de prestar assistência técnica aos entes.

Por fim, a proposta repassa os recursos do Salário de Educação, assim como a obrigação e o poder de decisão sobre os gastos aos entes federados. Este é um exemplo típico do que pode ser implementado para atender à orientação do Governo de se buscar a descentralização, que, como preferimos dizer, propõe “menos União, mais estados e municípios”. Ao trazer a capacidade para atender o cidadão perto do seu alcance, eleva-se o poder da sociedade e a probabilidade de ver seus anseios e necessidades satisfeitos.

Sala das Sessões,

Senador IZALCI LUCAS

SF/19288.95463-65

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.424, de 24 de Dezembro de 1996 - Lei do FUNDEF - 9424/96  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9424>

- artigo 15
- parágrafo 1º do artigo 15

- Lei nº 9.766, de 18 de Dezembro de 1998 - LEI-9766-1998-12-18 - 9766/98  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9766>

- artigo 2º

- Lei nº 10.880, de 9 de Junho de 2004 - Lei do PNATE - 10880/04  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;10880>

- artigo 5º
- artigo 6º

- Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009 - Lei da Alimentação Escolar - 11947/09  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;11947>

- parágrafo 1º do artigo 6º
- inciso IX do artigo 17
- parágrafo 1º do artigo 24