

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.029, DE 2013

Altera redação do art. 6º e art. 10 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e seus respectivos parágrafos, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências.

Autor: Deputado ALESSANDRO MOLON

Relator: Deputado ALIEL MACHADO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise, de autoria do nobre Deputado Alessandro Molon, visa alterar a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de forma a ampliar a complementação da União, de no mínimo 10% para no mínimo 50% do valor total dos recursos do Fundeb, fixar patamar mínimo de 7,5% para o repasse mensal, e fixar a ponderação referente à creche pública em tempo integral, pelo teto (fator de ponderação 1,30), multiplicado por dois.

Ao final de 2014 o nobre Deputado Paulo Rubem Santiago apresentou parecer favorável, com substitutivo – peça que recebeu uma emenda. Arquivada a proposição ao fim da legislatura, foi desarquivada em 2015, sendo designado Relator o nobre Deputado Reginaldo Lopes, que também apresentou substitutivo. A proposição seria ainda relatada pelo Deputado Daniel Vilela.

A tramitação dá-se conforme o disposto no art.24, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A apreciação é conclusiva por parte desta Comissão de Educação.

Cumpridos os procedimentos e esgotados os prazos, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As preocupações do nobre autor são meritórias e atualíssimas, sobretudo após a aprovação do Plano Nacional de Educação- PNE, para o próximo decênio 2014-2024, pela Lei nº 13.005/14 e o advento da Emenda Constitucional nº 95, que comprime as despesas da educação.

A proposição em análise contém três itens que merecem destaque:

a) a ampliação da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, **de “no mínimo 10% (dez por cento)” para, “no mínimo, 50% (cinquenta por cento) ” do valor total dos recursos aportados pelos entes subnacionais;**

b) a fixação, no cronograma de repasse, do **patamar mínimo de 7,5% da complementação da União, para o repasse mensal;**

c) a fixação da ponderação referente à creche pública em tempo integral, pelo teto (*fator de ponderação 1,30*) multiplicado por dois.

1. Ampliação da complementação da União ao Fundeb

A complementação da União aos fundos, nos âmbitos dos estados, constituiu-se no mecanismo a partir do qual o Fundeb procurou viabilizar o tão almejado *regime de colaboração*, como preceitua o art. 211 da Constituição Federal.

No exercício de 2016, o valor total do Fundeb (Cf. Portaria nº 565, de 20 de abril de 2017) foi de R\$ 140.105.011.941,44, sendo a **complementação da União** de R\$ 12.876.751.586,87, dos quais R\$ 11.589.076.428,18, para as destinações gerais do fundo, além de R\$ 1.287.675.158,69 de reais referentes aos dez por cento aplicados na complementação ao piso salarial (Portaria Interministerial nº 17, de 29 de dezembro de 2014).

Para 2017, a complementação da União foi estimada (Cf. Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016) em **R\$ 12.973.737.185,18** (dos quais R\$ 1.297.373.718,52 - equivalente a 10%, para complementação ao piso salarial) **sendo beneficiários 9 estados** (AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI).

A norma constitucional (art. 60, VII, “d”) prevê que a complementação da União seja de, **no mínimo, 10%**, a partir do quarto ano de vigência do Fundeb (2010). Desde então, esta tem sido a regra e o patamar praticado.

A proposição ora em exame pretende estabelecer que a complementação da União seja de, no mínimo, **50% do valor total** dos recursos do Fundeb. Assim, dos cerca de 13 bilhões de reais, o valor passaria a cerca de **65 bilhões de reais**.

Nada impede que passe a ser praticado um patamar mais elevado – já que a Carta Magna estabeleceu um **mínimo, e não um teto** – por meio da edição de uma lei para organizar esta ampliação, a fim de cumprir o que a própria Constituição Federal prescreve em todos os incisos do art. 214. Sobretudo com a explicitação das metas a serem atingidas no próximo decênio, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/14.

Além disso a Lei nº 13.249/16, que aprovou o Plano Plurianual de Investimentos na esfera federal - PPA 2016-2019, expressamente prevê:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016- 2019:

I - as metas inscritas no Plano Nacional de Educação

Sabemos que está em tramitação a **PEC nº 15, de 2015**, que tem por escopo principal transformar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em **instrumento permanente** de financiamento da educação básica pública. Temos ciência de que a comissão especial para debatê-la já realizou oito audiências públicas. E que o nobre presidente, Deputado Tiago Peixoto e a nobre relatora Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende fazem um acurado trabalho. Acreditamos que a aprovação desta proposição contribuirá com este trabalho – que todos sabemos terá uma tramitação de, no mínimo, mais um ano.

Este momento é oportuno, uma vez que, recorde-se, o Fundeb somente estará em vigor até 2020.

Em relação ao mérito, cabe destacar alguns dados e argumentos apresentados a esta Casa nos debates no contexto de discussão do PNE.

Na audiência pública da Comissão Especial do PNE, de 20/03/12, conforme destacou Daniel Cara, coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, segundo dados do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República, a União ficava com 57% de tudo que se arrecadava, restando aos estados 25% e aos municípios 18%. Em contraste, o investimento da União era de 20%, contra 39% dos municípios e 41% dos estados.

E, segundo calculou o expositor, para implantar o CAQi em 2 anos – meta 20.6 do PNE – seria necessário mais 1% do PIB no Fundeb. Este cálculo foi corroborado por José Marcelino Rezende Pinto, professor da Universidade de São Paulo (USP), que esclareceu que este valor seria suficiente para atender a matrícula de então, isto é, sem contar com a expansão decorrente da EC nº 59 e com a prevista no PNE para creche e EJA.

Em 2016, 1% do PIB equivalia a cerca de 62 bilhões de reais, pouco menos que montante que representaria ao aporte da União, se aplicada nova regra de, no mínimo, 50% do valor dos fundos.

O PNE estabeleceu entre suas estratégias:

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Ora, para a adoção da complementação de modo que se atinjam o custo aluno qualidade inicial (CAQi) e o custo aluno qualidade (CAQ), nada melhor do que **começar pela ampliação da complementação da União ao Fundeb**. Esta é uma fonte – não a única – a alimentar o CAQ.

Considerando os dados acima indicados e o contexto descrito, entendemos que a União deve majoritária, mas não unicamente, concorrer para o acréscimo deste 1% do PIB. Se a União aplicar, por exemplo, 40% do total do valor do Fundeb estará contribuindo com cerca de 80% deste esforço.

Cabe dimensionar qual o patamar de esforço que deve caber à União.

Na mesma ocasião, Mozart Neves, então presidente executivo do movimento *Todos Pela Educação*, atual Diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna, assinalou que para cumprir o que dispôs a Emenda Constitucional nº 59 – universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), seriam necessários, à época, para inserir 3,8 milhões de alunos, R\$ 9,75 bilhões, o mesmo patamar da complementação da União. Isto é, apenas para cumprir a EC 59, sem pensar em qualidade e na expansão de vagas da faixa de até 3 anos e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), seria necessário **que a União passasse a aplicar no Fundeb pelo menos 20%**.

Estes dados do IPEA já haviam sido apresentados na audiência pública da Comissão Especial em 06/07/11, pelo então presidente do IPEA Márcio Pochmann.

Em audiência pública no Senado Federal, em 08/04/2015, o Prof. Vander Borges, do FNDE, acentuou que, com o aumento da complementação da União de, no mínimo, **10% para 20%**, **haveria um aumento de 8,3% no Fundeb, mantidas constantes as demais variáveis** (matrículas, ponderações e percentual de aporte de estados e municípios). O Prof. Vander observou que este exercício não considerou a tendência

decrecente de matrículas. Neste cenário, ao invés dos atuais 10 Estados, **seriam 16 os Estados a receber a complementação da União: Pará, Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí – que atualmente são contemplados e os novos beneficiários: Rio Grande do Norte, Acre, Mato Grosso, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná.**

Para atingir o mínimo de 20%, recomenda-se uma estratégia bem-sucedida para a própria implantação da complementação ao Fundeb, na EC nº 53, isto é, o **gradualismo**.

Assim, segundo nossa proposta, a União aplicaria na complementação, em relação ao valor total dos recursos do Fundeb:

a) 15% até 2019;

b) 20%, até 2020.

Não vamos além, porque nos termos da legislação atual, o Fundeb acaba em 2020. Esperamos que a PEC nº 15 de 2015 evite este caos.

Não estamos nem falando em aumento da carga tributária ou algo semelhante, mas apenas em uma distribuição mais generosa para a Educação.

Observe-se, como apontou José Roberto Afonso, economista e especialista em finanças públicas, em audiência pública da Comissão Especial do PNE, em 06/07/11, que a Educação é um setor financiado por impostos, **mas os impostos ficaram para trás dentro da carga tributária**, que foi crescendo pela via das contribuições sociais, não compartilhadas com os entes subnacionais e não sujeitas à vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Assim, destacava o expositor, nos últimos dez anos a carga tributária federal subiu 4,2% do PIB, mas o gasto vinculado para a educação no âmbito federal subiu **apenas 0,2% do PIB**. E, no caso dos estados, houve um encolhimento das receitas do ICMS e das advindas do IPI (fundos de participação).

Assim, é razoável que se reivindique que a Educação seja beneficiária das fontes que cresceram, no patamar de seu crescimento e que

estes recursos alimentem a ampliação da complementação da União ao Fundeb.

Assim, segundo nossa proposta, a União aplicaria na complementação, em relação ao valor total dos recursos do Fundeb:

- a) 20% até 2016;
- b) 30% até 2018;
- c) 40% até 2020.

Passamos à análise da segunda proposta.

2. Fixação do patamar mínimo de 7,5% para o repasse mensal

Nos termos do art. 7º, IV do Decreto nº 6.253/07, os Ministérios da Educação e da Fazenda devem publicar, em ato conjunto, até 31 de dezembro de cada ano, para aplicação no exercício seguinte, o cronograma de repasse mensal da complementação da União. Para 2017, o cronograma foi estabelecido pela Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016.

O valor dos pagamentos mensais previsto para 2017, equivale a cerca de **7% da complementação anual** da União ao Fundeb (Cf. Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016, anexo II), superando o mínimo previsto no art. 6º, §1º da Lei 11.494/07 (Lei do Fundeb). Na proposta em tela, o repasse mensal passaria para o mínimo de 7,5%. Portanto, perfeitamente realizável, como prova o repasse adotado em 2017.

Recorde-se que, desde a edição da Medida Provisória nº 339/06 (que seria convertida na Lei do Fundeb), o Poder considerou o tema matéria de lei, tanto assim que a previsão, como visto, está na Lei do Fundeb. Observe-se, ainda, que não há aumento de despesa, mas apenas **alteração do ritmo de repasse**.

Assim se manifestou, em agosto de 2014, o presidente da Confederação Nacional dos Municípios-CNM, acerca das propostas contidas no PL nº 7.029/13:

“Para os gestores municipais, é fundamental que esse projeto seja amplamente debatido no parlamento brasileiro, pois as alterações por ele propostas na legislação vigente são reivindicações presentes na pauta municipalista desde a entrada em vigência do Fundeb”.

3. Fixação da ponderação referente à creche pública em tempo integral multiplicado por dois.

Finalmente, no que diz respeito à ponderação proposta para a creche pública em tempo integral, cabe destacar que a proposta amplia a participação na medida em que prevê que o fator seja **multiplicado por dois**, a exemplo do que, de certa forma, se fez com a “dupla matrícula” da educação especial (na educação regular da rede pública e em instituições de atendimento educacional especializado – Decreto nº 6.253/07, com a redação dada pelo Decreto nº 7.611/11).

O objetivo da proposta é enfrentar os desafios colocados pela meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE).

Segundo o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, elaborado pelo INEP:

“Entre 2004 e 2014, houve aumento no percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola/creche em todas as grandes regiões, apesar de ser registrada uma tendência de ampliação da desigualdade entre estas (Gráfico 8). O maior crescimento no período ocorreu na região Sul (18,7 p.p.), e o menor na região Norte (5,4 p.p.). Em 2014, a região Norte tinha a menor taxa de atendimento (15,0%), seguida pelo Centro-Oeste (25,7%) e pelo Nordeste (29,8%). O Sul (40,8%) e o Sudeste (40,1%) registraram os maiores percentuais. A diferença entre as regiões Sul e Norte ficou em 25,8 p.p., em 2014. De 2012 em diante, um fato que se destaca é que a região Norte voltou a apresentar crescimento no indicador. O aumento ocorreu em 2013 e 2014, depois de ter apresentado queda desde 2009. Contudo, essa região continua apresentando grande diferença de acesso em relação às demais”.

Ainda segundo o relatório, atualmente, **33,3%** das crianças na faixa etária de até 3 anos estão nas creches.

Para cumprir a meta 1 do PNE (ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE) devem ser matriculadas cerca de 2,4 milhões de crianças (Cf. *site* Observatório do PNE).

O custo aluno qualidade inicial (CAQi) para a creche foi calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o valor de R\$ 6.450,70, mais que duas ou três vezes o valor para o ensino fundamental ou médio. Mais que o dobro do que recebe do Fundeb. Este valor foi atualizado para 2015, pela Confederação Nacional dos Municípios-CNM, correspondendo a R\$ 7.052,44, enquanto o valor aportado pelo Fundeb foi de R\$ 3.349,27. É verdade que o CAQi (critério para distribuição de recursos) deve ser alimentado não só pela fonte Fundeb – mas também por outras fontes.

De qualquer modo, o Fundeb é uma das principais fontes (ao lado dos recursos de MDE, no que se refere à parte que está fora da cesta-Fundeb e do salário-educação). Não há dúvida de que a faixa etária da creche é prioritária e de que seu custo é mais elevado.

Ressalte-se, ainda, que a Estratégia 1.2 do PNE define um objetivo adicional à Meta 1, ao estabelecer que, ao final da vigência deste PNE, seja **inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil (EI) das crianças de até 3 anos oriundas do quintil mais rico e as daquelas do quintil mais pobre.**

Trata-se de uma proposição específica para enfrentar as desigualdades socioeconômicas nas etapas iniciais da Educação Infantil e limitar seus efeitos.

Observe-se que esta diferença é de 31,4, quando considerado os **quartis** de renda (54,7 para o quartil de maior renda domiciliar *per capita* e 23,3 para o de menor renda domiciliar *per capita*) e de 34,6 tomando-se como referência os **quintis** extremos de renda. Embora tenha aumentado a matrícula do quartil/quintil mais pobre, a distância aumentou.

Assim, um valor maior para a creche concorrerá para atingir também este objetivo.

Não desconhecemos que esta é uma questão que tem reflexos na distribuição de recursos entre os entes federados subnacionais, o que recomenda que seja objeto de discussão no âmbito de diálogos e pactos intrafederativos, no caso, pelo instrumento previsto na Lei do Fundeb: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Observe-se que a Lei contém o comando para que as ponderações, que a Comissão Intergovernamental do Fundeb anualmente fixa, levem em consideração “a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep” (art. 13, I).

As discussões que se iniciam visando o aprimoramento do Fundeb apontam para certa convergência, no sentido de **simplificar as ponderações** (que limitar-se-iam a um patamar único para a maioria das situações atualmente consideradas, com exceção da **educação infantil**, da educação do campo, da educação em tempo integral, da educação especial e, eventualmente, das matrículas do quintil mais pobre). Com esta medida – a ser debatida no âmbito da PEC nº 15, de 2015 - o maior aporte de recursos à creche pública em tempo integral poderia beneficiar os educandos. Esta é uma questão *de lege ferenda* – a ser debatida nos próximos meses.

Em síntese:

- se adotado o critério do mínimo de 50%, em substituição ao de 10%, **do valor total** dos recursos do Fundeb, dos cerca de 12,9 bilhões de reais, atualmente aplicados pela via da complementação da União, o valor passaria a 64,5 bilhões de reais, pouco menos de 1% do PIB em 2016 (6,266 trilhões).

Sobre a conveniência, em nossa opinião:

- o aumento da contribuição da União é necessário e poderia se fixar em torno de, **no mínimo**, 20%. Este poderia ser o patamar sugerido em substitutivo: se a Carta Magna fixou um mínimo, nada impede que a lei fixe um patamar maior. Em audiência pública recente da Comissão especial que

analisa a proposição, técnicos do IPEA sugeriram que gradualmente fosse atingido o patamar de 25%;

- a mudança do cronograma de repasse mensal da complementação da União, do equivalente a 5% para 7,5% de seu valor parece ser oportuna e não está distante do patamar praticado em 2017 (7%). Não há aumento da despesa, mas **alteração do ritmo de repasse** do recurso que é devido. A alteração da ponderação acerca da creche pública em tempo integral é necessária.

Diante do exposto, nosso voto é favorável ao PL, nº 7.029, de 2013, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ALIEL MACHADO
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.029, DE 2013

Altera redação do art. 6º e art. 10 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e seus respectivos parágrafos, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a redação do caput e do § 1º do art.6º e acrescenta § 3º ao art.13 da Lei 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.

Art. 2º O caput e o § 1º do art.6º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º A complementação da União, calculada a partir do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 6º do ADCT será de, no mínimo:

I - 15% até 2019;

II - 20%, até 2020.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) até 31 de julho, e de 90% (noventa por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

.....” (NR)

Art. 3º É acrescentando o § 3º ao art.13 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com a seguinte redação:

“Art. 13

.....
§ 3º Até que as ponderações sejam fixadas segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep, como prevê o inciso I deste artigo, será adotado, para a creche pública em tempo integral, o teto do fator específico de que trata o § 2º do art.10, multiplicado por 2 (dois).” (NR)

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ALIEL MACHADO

Relator