

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 10.880, DE 2018

Inclui art. 11-A na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para dispor sobre destinação de sobras orçamentárias do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Autor: Deputado JHC

Relator: Deputado IDILVAN ALENCAR

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em exame, de autoria do nobre Deputado João Henrique Caldas, inclui o art. 11-A na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para dispor sobre a destinação de sobras orçamentárias do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e sobre recursos oriundos de decisões judiciais cujo objeto sejam as leis regulamentadoras do Fundeb ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei nº 9.424, de 1996, Fundef).

A matéria tramita sob regime ordinário e foi distribuída à Comissão de Educação, bem como para a de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

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

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Coube-me, por designação da Presidência da Comissão de Educação, a relatoria do Projeto de Lei nº 10.880, de 2018, de autoria do Deputado João Henrique Caldas. A proposição obriga a destinação integral dos recursos aportados ao Fundeb que não forem “efetivamente utilizados no desenvolvimento da educação básica” para pagamento do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, conforme o *caput* do novo art. 11-A da Lei nº 11.494/2007.

O Projeto de Lei também acrescenta os §§1º, 2º e 3º ao art. 11-A que, em síntese, tratam da repartição dos recursos (“sobras orçamentárias”) entre servidores, da previsão dessa divisão em leis orçamentárias e da aplicação de recursos decorrentes de decisões judiciais.

O Deputado Danilo Cabral, que me antecedeu na relatoria da proposição em tela, fez uma minuciosa análise da matéria. Valho-me, assim, do conteúdo do parecer já apresentado por esse parlamentar, na medida em que compartilho em grande parte a posição por ele manifestada.

“O texto do PL faz menção a “recursos dotados ao Fundeb e não efetivamente utilizados no Desenvolvimento da Educação Básica”. Cabe esclarecer, inicialmente, que os recursos de que tratam o art. 212 da Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, obrigam a aplicação em **manutenção e desenvolvimento do ensino, ou MDE como é mais conhecido**, evidenciando um desacordo da proposta com o ordenamento jurídico brasileiro. Mais importante para a análise da matéria, entretanto, é entender a que sobras orçamentárias a proposição faz referência. Infelizmente, a justificativa agregada ao Projeto de Lei não lança luz sobre esse ponto.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é formado, **na quase totalidade**, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Salvo melhor juízo, não há sobras decorrentes desses recursos que não devam seguir exatamente as mesmas regras de aplicação já previstas na Lei nº 11.494 e na CF, a saber:

CAPÍTULO V -DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

*III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada **à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera**, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.*

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Note-se que a destinação para a remuneração dos profissionais do magistério foi fixada em “pelo menos 60%” dos recursos anuais totais, e a fração restante pode ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. É oportuno destacar que, se a fração de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do recurso total, não há impedimento legal para que se utilize integralmente os recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. Nesse caso, a questão que se apresenta aos gestores públicos, do ponto de vista prático, é como financiar a remuneração dos profissionais não-docentes, realizar investimentos e arcar com as demais despesas de custeio das escolas, sobretudo para aqueles entes que não contam com recursos próprios relevantes fora do Fundeb.

Além dos recursos de Estados, DF e Municípios, compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais. Conforme a Lei nº 11.494/2007, a União repassa a complementação a estados e respectivos municípios que não alcançam com a própria arrecadação o valor mínimo nacional por aluno estabelecido a cada ano. Em 2018, esse valor é de R\$ 3.016,67¹. Os Estados que recebem a complementação são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. As regras de aplicação para essa parcela obedecem à regulamentação já citada.

Como o repasse da complementação da União é calculado com base em estimativas de receitas dos entes, a Lei nº 11.494/2007 prevê, em seu art. 6º, §2º, que a complementação a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência seja ajustada no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

A Portaria MEC/FNDE nº 385/2018, publicada em 27/04/2018, traz os ajustes relativos ao exercício de 2017. O ajuste consiste na diferença entre os valores da receita estimada do Fundo e da receita efetivamente arrecadada no ano anterior. Em 2017, por exemplo, a receita realizada foi de R\$ 146,3 bilhões, valor 3,5% maior do que havia sido estimado. Dos nove estados beneficiados com a complementação da União ao Fundeb, apenas seis tiveram ajuste positivo. São eles: Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Os outros três Estados - Amazonas, Maranhão e Pará - terão ajustes negativos em suas contas. Afora esse ajuste entre receitas estimadas e realizadas, já previsto na legislação, o Fundeb não conta com receitas adicionais de forma regular que precisem ter sua aplicação disciplinada em lei.

Nos anos iniciais de implementação do Fundef e previamente à entrada em vigor do piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008), que promoveu uma melhoria no patamar de remuneração inicial das carreiras do magistério, foram registrados casos de pagamentos de abonos, sobretudo pelos Municípios, quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do

¹ No dia 31 de dezembro de 2018, a Portaria Interministerial nº 7/2018 fixou o valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano em R\$3.238,53.

magistério da educação básica não alcançava o mínimo exigido de 60% do Fundo.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) alerta, porém, que esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente. Uma situação de reiteradas ocorrências de “sobras” de recursos dos 60% do Fundeb, ao final de cada exercício, pode significar que o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério ou, ainda, a escala ou tabela de salários/vencimentos, esteja necessitando de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, o mínimo de 60% do Fundo reservado para o pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos complementares sob a forma de abonos.

A adoção de abonos (ou equivalente) pelo Estado ou Município, como alerta o FNDE, deve ser decorrente de decisões político-administrativas inerentes ao processo de gestão desses entes governamentais, que os adotarão, ou não, com fundamento na legislação local.

Seriam necessárias informações mais precisas e detalhadas em relação aos gastos com pessoal da educação junto à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) ou, ainda melhor, uma avaliação da execução dos Fundos ao longo da vigência do Fundeb, para verificar a ocorrência regular de sobras orçamentárias que justificassem adequadamente a proposição em tela. Não obstante, tomando como parâmetro alguns dados disponíveis relativos à situação fiscal dos Estados, a conclusão a que se chega é que não parece haver espaço nas contas públicas para a repartição de recursos em caráter excepcional, isto é, fora do atendimento da folha salarial vigente.

Em audiência pública realizada pela Comissão Especial que analisa a PEC nº 15/15, que trata da incorporação do Fundeb ao corpo permanente da Constituição Federal, em 28/03/2017, o Secretário de Educação do Estado de Sergipe, Jorge Carvalho, representando o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), apresentou os seguintes dados relativos às despesas com pessoal da educação como proporção dos recursos do Fundeb.²

Distribuição dos estados e DF segundo a Relação Proporcional entre Despesas com Pessoal (orçadas)* e Recursos do Fundeb(estimados) -2016

²<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/JorgeCarvalho.pdf>

Proporção Desp. Pessoal/Rec. Fundeb (%)	Número de estados e DF
80 a 100	4
101 a 120	4
121 a 140	7
141 a 160	7
Mais de 160	5
Total	27

Fontes: FNDE e Leis Orçamentárias dos Estados e do DF –2016

(*) Despesas com pessoal e encargos sociais das Secretarias de Educação

O cerne da proposta contida no Projeto de Lei nº 10.880/2018 parece estar relacionado à aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef, em especial à subvinculação de recursos destinada à remuneração dos profissionais do magistério, que atualmente está submetida a decisões a serem tomadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Os questionamentos judiciais em relação à forma de cálculo do valor aluno/ano referem-se, fundamentalmente, ao cumprimento da Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundef. No que tange a este tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) já estabeleceu alguns Acórdãos e, cautelarmente, determinou aos entes beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas.

Há, ainda, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528, que aguarda manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF). Na ADPF 528, o Partido Social Cristão (PSC) questiona ato do TCU que desobrigou Estados e Municípios de destinarem percentual mínimo de recursos complementados pela União para pagamento de profissionais do magistério. Para essa legenda, a deliberação do TCU resulta em violação do direito fundamental à educação, à valorização dos profissionais da educação escolar e ao piso salarial profissional nacional, além de afrontar o objetivo constitucional de diminuir desigualdades sociais e regionais.

Na Câmara dos Deputados, por sua vez, há duas medidas já propostas em relação aos precatórios do Fundef: uma Proposta de Fiscalização e Controle nº 181, de 2018, de autoria do Deputado Bacelar, e o Projeto de Lei nº 9.932, de 2018, de autoria do Deputado Arthur Oliveira Maia.”

Em relação ao posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos precatórios do Fundef, cabe registrar que, em 05/12/2018, o TCU manifestou-se novamente sobre o tema por meio do

Acórdão nº 2866/2018-TCU-Plenário. O entendimento assentado quanto à utilização de transferências realizadas pela União, em cumprimento a decisões judiciais, a título de complementação do Fundef, segue no sentido de que:

- a) não estão submetidas à subvinculação de 60%, prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007;
- b) não podem ser utilizadas para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação; e
- c) não estão sujeitas ao limite temporal previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007.

Consignou-se, ainda, no aludido Acórdão que os entes federados beneficiários da complementação da União no Fundef, previamente à utilização dos recursos e sob pena de serem responsabilizados pelo TCU, devem elaborar plano de aplicação dos recursos compatível com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação;

No tocante à ADPF 528, a Procuradoria Geral da República (PGR) enviou parecer ao STF, em 08/08/2019, sustentando que não assiste razão ao requerente quanto ao mérito da matéria.

Quanto às proposições que tramitam na Câmara dos Deputados sobre os precatórios do Fundef, a Proposta de Fiscalização e Controle nº 181, de 2018, do Deputado Bacelar, e o Projeto de Lei nº 9.932, de 2018, do Deputado Arthur Oliveira Maia, a situação atual é a seguinte: a PFC foi aprovada com base em relatório do Deputado Fernando Rodolfo. O voto foi pela realização de fiscalização e controle, por meio do TCU, para garantir a destinação de 60% dos precatórios do FUNDEF para o pagamento dos profissionais do magistério, na forma descrita no Plano de Execução e da Metodologia de Avaliação apresentados. O PL nº 9.932, de 2018, por sua vez, aguarda parecer na Comissão de Educação.

Face às informações aqui apresentadas, ao conjunto de atores envolvidos e, sobretudo, à complexidade da matéria, concluímos que é meritória a proposta do PL sob análise. A nosso ver, o problema exige, de fato, a atenção desta Casa, a fim de que se encontrem caminhos para solucioná-lo. Importante destacar ainda que as eventuais soluções devem ser coerentes com o espírito do legislador que criou o Fundef.

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 10.880, de 2018, do Deputado João Henrique Caldas, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado IDILVAN ALENCAR
Relator

2019-16878

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.880, de 2018

Inclui o art. 20-A na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para dispor sobre a destinação de recursos decorrentes de decisões judiciais relacionadas à 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) ou à Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 20-A:

“Art. 20-A. Os recursos extraordinários recebidos por Estados e Municípios, que resultem de decisões judiciais em decorrência da aplicação desta Lei ou da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, relativas ao cálculo do valor aluno ano para a distribuição dos recursos dos fundos, deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal dos Fundos.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado IDILVAN ALENCAR
Relator