

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 536, DE 1997

(Apensas: PECs ns. 312/00, 105/03, 160/03, 190/03,  
216/03, 247/04 e 415/05)

Modifica o art. 60 do Ato das  
Disposições Constitucionais Transitórias.

**Autor:** Deputado VALDEMAR COSTA  
NETO e outros

**Relator:** Deputado VILMAR ROCHA

### VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAULO MAGALHÃES

A Proposta de Emenda Constitucional em epígrafe, que tem como primeiro subscritor o ex-Deputado Valdemar Costa Neto, ao modificar o art. 6º do Ato das Disposições Transitórias de nossa Lei Fundamental, visa a dar novo tratamento na distribuição de recursos e responsabilidades relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

Conforme discriminação feita no Parecer do nobre Relator, Deputado Vilmar Rocha, várias Propostas foram sendo apensadas à PEC 536/97, nos últimos oito anos, destacando-se a última, a PEC 415/05, oriunda do Poder Executivo, que intenta, entre outras disposições, substituir o FUNDEF pelo Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O ilustre Relator conclui seu voto pela admissibilidade de todas as Propostas, considerando que nenhuma delas transgredir os pressupostos constitucionais e regimentais prescritos no art. 60, inciso I, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal, e no art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa.

Com efeito, analisando-se a matéria sob o ponto de vista formal, verifica-se que as Propostas têm o número de subscrições necessárias, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa, e não há embargo circunstancial que impeça alteração do Estatuto Político, de vez que o país passa por período de normalidade jurídico-constitucional, não se encontrando na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

No que concerne à análise material das proposições, isto é, a sujeição de seus objetivos às cláusulas constitucionais imutáveis, constata-se, sem dificuldade, que os dispositivos projetados não visam a abolir a forma federativa do Estado, a separação dos Poderes, tampouco atinge direitos e garantias individuais.

Aproveitando a oportunidade, em que cumpre a esta Comissão perscrutar se o texto de cada proposição não afronta materialmente a vontade constitucional, manifesto meu entendimento de que, em verdade, todas as tentativas de se alterar o atual sistema de gerenciamento do FUNDEF são meritórias e vão ao encontro do espírito de nossa Constituição em buscar permanentemente o equilíbrio no relacionamento dos entes federados.

Apenas para registrar nesta Comissão, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF foi criado em 1996, com vigência a partir de 1998. O FUNDEF teve como objetivo específico subvincular recursos constitucionalmente destinados à Educação

para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, hoje concentrado nas esferas estadual e municipal de governo.

Na composição do FUNDEF entram 15% das principais receitas dos estados, aos quais somam-se 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. A partilha entre as esferas de governo é feita observando-se a proporcionalidade em relação à quantidade de alunos matriculados em cada rede de ensino.

O FUNDEF conta ainda com recursos complementares da União para os Estados em que a receita originalmente gerada é insuficiente para garantir um montante, por aluno, igual ou superior ao valor mínimo nacional, fixado por Decreto do Presidente da República. No entanto, esses aportes da União ao Fundo têm sido abaixo do esperado, uma vez que o cálculo do valor mínimo anual por aluno não é feito de acordo com a fórmula determina pela Lei Complementar 9.424/96, que regulamenta o Fundo, mas fixado arbitrariamente pelo Governo Federal a partir de suas disponibilidades orçamentárias.

O FUNDEF reserva, ainda, 60% de seus recursos para a remuneração do Magistério.

Analisando-se sob a ótica da contribuição efetuada versus o retorno obtido, o FUNDEF representa uma enorme transferência de recursos dos estados aos seus municípios, e entre estes, funcionando como mecanismo de redistribuição de renda.

Após quase oito anos de existência, o FUNDEF esgotou-se. Não apenas porque foi eficaz no atendimento de suas metas – hoje mais de 98% das crianças entre 7 e 14 anos estão na escola e os professores tiveram aumentos salariais reais de mais de 70% além da criação de novos postos de trabalho -, mas também por causa da enorme pressão gerada sobre o ensino médio.

Depois de anos de efetiva contribuição dos governos estaduais para a melhoria dos níveis educacionais do país, torna-se indispensável a criação de um novo fundo, que financie toda a educação básica, mas que tenha como foco o ensino médio.

Este novo fundo somente será viável se reverter a questão das graves perdas financeiras geradas pelo FUNDEF, principalmente para os estados das regiões Norte e Nordeste. Em outras palavras, o novo fundo será possível se, e somente se, proporcionar um maior retorno de recursos para as administrações estaduais, minimizando suas perdas, inclusive com a garantia de aportes continuados de recursos da União.

Portanto, entre os diversos aspectos observados pelos estados na Proposta de Emenda à Constituição nº 415/2005, que prevê a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, dois são considerados absolutamente indispensáveis para sua aprovação:

- a) o comprometimento efetivo da União com o Fundo, através de uma participação percentual do total de recursos aportados pelos Estados e Municípios; e
- b) fixação de um fator de diferenciação para o ensino médio, que garanta aos Estados um retorno razoável de recursos do Fundo.

Além disso, deve-se levar em consideração que a inclusão da pré-escola nas etapas da educação básica beneficiadas pelo Fundo constitui um risco para o futuro, já que não há nenhuma estimativa de crescimento desse segmento. Estando concentrada majoritariamente na rede municipal, a pré-escola vai significar nova transferência de recursos dos Estados para os Municípios, uma vez que não há impostos municipais na base de cálculo do FUNDEB.

A partir do material apresentado previamente pelo Estado da Bahia, que analisou minuciosamente todas as inovações apresentadas nas Propostas de Emendas Constitucionais, em especial a oferecida pelo Governo, o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais - GEFIN se reuniu para discutir as sugestões que devem ser apresentadas ao Congresso Nacional, via CONFAZ, com o objetivo de minimizar os impactos financeiros negativos do FUNDEB sobre as finanças dos governos estaduais.

O Encontro realizado em Brasília, em 15 de julho último, estiveram presentes os representantes dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso, Bahia, Alagoas, Pernambuco e Paraíba.

Após análise do estudo feito pelo Estado da Bahia, verificou-se que os problemas comuns diagnosticados constituíam-se em um importante referencial para elaboração das propostas a serem feitas pelo CONFAZ, havendo consenso em relação aos seguintes aspectos, que entendo ser de interesse dos membros desta Comissão ter ciência para futuro posicionamento e defesa do equilíbrio federativo e dos interesses de seu Estado, quando da discussão da matéria na Comissão Especial:

#### SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES À PEC N° 415/05:

##### 1. Vigência

- Proposta do grupo: 14 anos
- Argumentação: não havendo garantia de que a PEC será votada ainda este ano, não se deve mencionar o ano de término do Fundo, e sim o tempo de duração.

##### 2. Abrangência dos trabalhadores cujo pagamento será coberto pelo Fundo

- Proposta do grupo: profissionais da educação ou trabalhadores da educação
- Argumentação: desse modo ficam contemplados no limite de 60% outros profissionais além dos docentes ou dos que desempenham atividades de caráter pedagógico; isso significa que todo o universo de servidores da Educação, quer sejam do magistério ou não, pode ser pago com essa fonte de recurso.

##### 3. Base de cálculo

- Proposta do grupo: exclui o IRRF estadual e municipal
- Argumentação: operacionalizar o lançamento, a arrecadação, o recolhimento e a fiscalização da receita do IRRF requererá controles adicionais, que ainda assim não garantem o controle efetivo da mesma; adicionalmente, trata-se de uma receita de natureza contábil, já que o recolhimento é realizado para o próprio ente que procedeu a retenção. Se incluirmos o IRRF na base de cálculo do FUNDEB, estaremos transformando uma receita de natureza contábil em financeira.

#### 4. Complementação da União

- Proposta do grupo: 5% do valor dos fundos no primeiro ano, 6,5% no segundo ano, 8% no terceiro ano e 10% a partir do quarto ano, inclusive (como estava na versão anterior da PEC)
- Argumentação: os valores de complementação propostos no texto original do anteprojeto de lei correspondem a 5,44%, 6,99%, 8,25% e 9,33% do total dos recursos dos fundos, o que os deixa muito próximos do que havia sido discutido anteriormente. A forma variável de complementação parece-nos mais adequada, inclusive porque dispensa o estabelecimento de critérios de atualização: o aporte da União cresceria, automaticamente, na mesma proporção dos aportes dos estados e municípios. Não faz nenhum sentido, além disso, gravar na Constituição Federal valores absolutos (em moeda corrente), ainda por cima quando se referem apenas ao quarto ano de vigência do Fundo.

#### 5. Teto de 30% relativo à vinculação estabelecida no artigo 212 da CF

- Proposta do grupo: exclusão desse teto
- Argumentação: esse teto é entendido como um limite à complementação da União, o que não pode ser aceito sob o risco de repetir-se a história do FUNDEF, onde a União foi aos poucos reduzindo sua participação, aumentando a perda financeira dos Estados.

## 6. Abrangência da Educação Básica

- Proposta do grupo: exclui a pré-escola
- Argumentação: no inciso III do artigo 60 (artigo 2º da PEC) há uma referência ao artigo 208 da CF, apenas no que diz respeito ao ensino fundamental, ensino médio e educação especial (deficientes). Diante disso, entende-se que não há a obrigação de incluir no Fundo os alunos da pré-escola, em função, inclusive, da falta de dados relacionados a essa etapa de ensino. Assim como a creche teve sua inclusão adiada para o 5º ano do Fundo (a ser avaliada), assim também deve ser para a pré-escola, visto que está previsto para então o ingresso de receitas próprias dos municípios na base de cálculo do FUNDEB (ver artigo 27 do anteprojeto de lei).

## 7. Metas fiscais da União

- Proposta do grupo: exclusão da referência às metas fiscais
- Argumentação: entende-se que essa referência às metas fiscais pode ser, assim como a sub-vinculação ao limite de 18% da Educação, citado no item 5 acima, um limitador ao aporte de recursos da União aos fundos.

Diante de todo o exposto, concluo meu voto em separado não divergente das conclusões do ilustre Relator, manifestando-me pela **ADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Constituição nº 536, de 1997 e das demais Propostas apensadas.

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

**Deputado PAULO MAGALHÃES**