

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.029, DE 2013

Altera a 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 PAULO RUBEM SANTIAGO

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.

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.

A proposição contém três itens que merecem nossa análise:

- a) a ampliação da complementação da União, de no mínimo 10% para, no mínimo, 50% do valor total dos recursos do Fundeb;
- b) a fixação do patamar mínimo de 7,5% 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.

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.

Segundo a Portaria nº 364/2014, que promoveu o ajuste anual referente ao exercício de 2013, o valor total do Fundeb foi de cerca de 120 bilhões de reais, sendo **a complementação da União de 10,8 bilhões de reais**, dos quais 1,082 bilhão de reais referente aos dez por cento aplicados na complementação ao piso salarial (Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013).

A proposição ora em exame pretende estabelecer que a complementação da União seja de, no mínimo, 50% do valor total dos recursos do Fundeb. A norma constitucional (art. 60, VII, “d”) prevê que a

complementação 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.

Nada impede, contudo, que passe a ser praticado um patamar mais elevado – já que a Carta Magna estabeleceu um mínimo e não um teto – e que seja editada uma lei para organizar esta ampliação, a fim de cumprir o que a própria Constituição 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).

Em relação ao mérito, cabe destacar alguns dados e argumentos apresentados a esta Casa nos debates que nós provocamos no contexto de discussão do PNE e cujo conteúdo devemos nos apropriar.

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 já em vigor – 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 atual, isto é, sem contar com a expansão decorrente da EC nº 59 e com a prevista no PNE para creche e EJA. Em 2014, 1% do PIB representa cerca de 52 bilhões de reais.

Na mesma ocasião, Mozart Neves, presidente executivo do movimento Todos Pela Educação, 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 Márcio Pochmann.

Não estamos nem falando em aumento da carga tributária ou algo semelhante, mas apenas em uma distribuição mais generosa para a Educação. Como apontou José Roberto Afonso, economista e especialista em finanças públicas, em audiência pública da Comissão Especial do PNE, em 06/07/11, 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).

O PNE recém-aprovado 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 CAQi e o CAQ, nada melhor do que começar pela ampliação da complementação ao Fundeb.

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 40% do total do valor do Fundeb estará contribuindo com cerca de 80% deste esforço.

Para tanto, propomos a adoção da 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) 20% até 2016;
- b) 30% até 2018;
- c) 40% até 2020.

Passamos à análise da segunda proposta.

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. Em 2014, o cronograma foi estabelecido pela Portaria Interministerial nº19, de 27 de dezembro de 2013, dos Ministérios da Educação e da Fazenda.

O valor dos pagamentos mensais manteve o mínimo que tem sido praticado, equivalente a 5% da complementação anual da União ao Fundeb. Na proposta em tela, o repasse mensal passaria para o mínimo de 7,5%.

A questão é relevante. Poder-se-ia objetar que a normatização por Decreto e Portaria indicaria que a natureza do instrumento a ser utilizado seria da competência do Poder Executivo. Contudo, desde a edição da Medida Provisória nº339/06, aquele Poder considerou o tema matéria de lei.

Finalmente, no que diz respeito à **ponderação proposta** cabe destacar, em primeiro lugar, que desde 2012 a **creche pública** já figura no teto da banda. A proposta, contudo, 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 7611/11).

As notas técnicas encaminhadas pelo MEC quando da discussão do PNE apontam que a manutenção da taxa de frequência à escola nesta faixa teve um crescimento médio de 8,5% ao ano, entre 2005 e 2009, velocidade que não seria suficiente para atingir a meta de atendimento de 50% das crianças ao final do decênio. A taxa adequada, segundo o MEC, seria de 9,7% ao ano.

Atualmente, 23,5% 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 mais de 2 milhões de crianças.

O CAQI para a creche foi calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o valor de R\$ 6.450,70, de duas a três vezes o valor para o ensino fundamental ou médio.

Não há dúvida de que a faixa etária da creche é prioritária e de que seu custo é mais elevado.

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.

Ainda que haja reforço na complementação da União, suficiente para atingir mais estados que os atuais dez, alguns Fundeb's de âmbito estadual continuarão sem recebê-la. E haverá transferência de recursos de estados para municípios.

Observe-se, contudo, 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).

Assim, entendemos que, se de um lado para cumprir este objetivo há uma tarefa do Inep e outra da Comissão, enquanto não forem concretizadas, pode ser adotada a ponderação proposta pela proposição em tela.

Posto isto, o voto é pela aprovação da proposição, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de novembro de 2014.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.029, DE 2013

Altera a redação do caput e do § 1º do art. 6º e acrescenta o § 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.

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. 60 do ADCT será de, no mínimo: (NR)

I - 20% (vinte por cento) até 2016;

II - 30%(trinta por cento) até 2018;

III - 40% (quarenta por cento) 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:

“

§ 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 2014.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

Relator

2014_13131