

## **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 meritorias 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 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. 6º 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