

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 2.725, DE 2015

Dispõe sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal indireta para a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial previsto na Lei nº 13.005 de 2014.

**Autor:** Deputado EDMILSON RODRIGUES

**Relator:** Deputado TIAGO MITRAUD

## I - RELATÓRIO

O projeto de Lei em análise, de autoria do nobre Deputado Edmilson Rodrigues, visa dispor sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal indireta para a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, em regime de tramitação ordinária, e foi distribuída à Comissão de Educação e de Finanças e Tributação para análise do mérito; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na Comissão de Educação, transcorrido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>



Inicialmente, entendo necessário desmembrar a análise do projeto em três tópicos, a fim de analisar todos os conceitos educacionais, orçamentários e fiscais envolvidos na proposta.

Em síntese, a compreensão integral da proposição passa pela avaliação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), da atuação do Estado como empreendedor - seja no financiamento, seja na execução de atividades econômicas - e a atual aplicação dos lucros das empresas estatais pelo Tesouro Nacional.

O que se passa a fazer:

## II.1 Custo Aluno-Qualidade Inicial

Previsto expressamente no Plano Nacional de Educação, na Meta 20.6), o Custo Aluno-Qualidade Inicial é definido como o “*conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem*”.

Neste sentido, a discussão aqui travada possui um claro pano de fundo, que por diversas vezes veio à tona no campo da gestão da educação, que é o das causas da aprendizagem; e, da forma como proposto, pende à visão de causalidade entre a oferta de insumos nas escolas e a qualidade da aprendizagem dos alunos.

Sobre essa discussão, é nítido que até um determinado nível de insumos disponibilizados é inferível uma correlação lógica com o aumento da aprendizagem, tal como teto, piso, parede, carteira. Todavia, considerados esses insumos absolutamente mínimos para a prestação do serviço de educação, não há nenhuma evidência científica de causalidade entre o aumento de insumos disponíveis e o aumento da aprendizagem pelos alunos.

Como muitas vezes falei aqui na Comissão de Educação: das escolas do ensino básico integrantes da rede pública de ensino 53% não têm coleta de esgoto, 30% não tem abastecimento de água pela rede pública e



24% não tem coleta de lixo periódica<sup>1</sup>. E estes são dados alarmantes.

Todavia, a proposta de CAQi atualmente vigente, prevista na Resolução nº 08/2009 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, arrola um extenso rol de itens, sem qualquer evidência empírica de que a sua instalação reflete em aumento da aprendizagem.

Tome-se como exemplo as creches, em que prescreve-se a manutenção de: 1 Enciclopedia, 1 Dicionário Houaiss ou Aurélio, 1 retroprojektor, 1 videocassete e 1 guilhotina.

Nesse contexto, entendo ser importante aprofundarmos, então, no que a literatura científica tem percebido gerar maior eficácia na aprendizagem.

As evidências apontam que os fatores relacionados com a melhora de desempenho dos alunos envolvem a: i) liderança escolar objetiva e capacitada, ii) equipe docente comprometida, iii) consistência pedagógica, iv) aulas bem estruturadas, v) ambiente concentrado na aprendizagem dos alunos, vi) monitoramento da aprendizagem dos alunos, vii) autonomia e responsabilização pelos resultados; viii) envolvimento dos familiares<sup>2</sup>.

Isto é, os impactos pretendidos pelo projeto de lei na melhora da educação básica não parecem encontrar respaldo empírico que os fundamente. E neste sentido, indicamos receio acerca da efetividade dos gastos em educação conforme pretendido pelo projeto de lei em análise.

Tendo isso sido exposto, passa à avaliação dos impactos de tal medida nos incentivos à atuação das empresas estatais e no orçamento público, em especial, no financiamento da educação pública.

## II.2 Atuação empresarial do Estado

<sup>1</sup> Dados extraídos da plataforma QEdu, com base no Censo da Educação Básica de 2020: [https://qedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2020&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item=](https://qedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2020&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=)

<sup>2</sup> Para aprofundamento no tema: Hanushek, Eric A. "Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19, no. 2 (1997): 141–64. <https://doi.org/10.2307/1164207>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>



Analizada a efetividade da aplicação dos recursos no campo educacional, cumpre também entender os impactos que o projeto de lei em análise nos demais agentes afetados, nomeadamente, as entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta.

Nos termos do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Pública Federal indireta é composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União.

Tendo em vista que o projeto de lei em análise trata da aplicação de participações e dividendos, especificamente, não é forçoso reconhecer que as principais impactadas serão as empresas estatais da União.

Neste sentido, o ímpeto empresarial que permeia sua atuação das estatais será contaminado com as pressões político-setoriais próprias das classes envolvidas na educação.

Ou seja, a margem de lucro pretendida na oferta dos produtos em regime de mercado - em especial quando não se tratarem de empresas estatais monopolistas ou atuantes em regime de concessão - também deverá atender a vontade de implementação do CAQi na rede pública de ensino.

Na prática, a Petrobras não terá mais que se preocupar apenas em prover o mercado nacional com o combustível mais barato para seu consumidor, mas deverá sopesar em seu preço também sua capacidade de contribuir com os investimentos necessários à implementação do CAQi.

No mesmo sentido, quando estiver deliberando sobre a distribuição de dividendos, além dos interesses de seus acionistas minoritários, conviverá com a pressão dos setores ligados à educação para ampliação de sua distribuição, considerando a implementação do CAQi ao avaliar sua política de reinvestimento ou de expansão.

Por fim, todo cidadão brasileiro, ao abastecer seu carro, estará pagando um “imposto” oculto na distribuição de dividendos da Petrobras, destinado à implementação do CAQi; para além da sua contribuição ordinária, por meio dos impostos, cuja vinculação com a educação está prevista na Constituição Federal<sup>3</sup>.

3 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>



Portanto haverá uma transferência do financiamento da infraestrutura da educação do contribuinte para o consumidor dos mais diversos produtos ofertados pelas empresas estatais, como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Infraero, Lotérica, Correios, entre outros.

Ou seja, o cidadão ao enviar uma carta, tomar um empréstimo, viajar de avião ou até mesmo apostar na Mega-Sena será taxado para implementação do CAQi.

Tal situação distorce os incentivos à atuação das empresas estatais, compromete a sua melhor gestão e gera um aumento no valor dos seus produtos. Isso gerará não só uma disfunção - o consumidor do banco, gasolina, cartas, entre outros, custeando uma política pública de educação - mas um aumento do custo dos produtos e serviços no Brasil.

Ao fim, os próprios gestores públicos serão prejudicados ao ver uma compressão do seu orçamento ou uma menor efetividade dos programas da União que subsidiam a alimentação escolar, o transporte escolar, a oferta de material didático; com o aumento dos preços em geral, em especial de logística.

Na outra ponta também serão prejudicados os profissionais da educação, que, não se pode esquecer, são consumidores dos produtos anteriormente mencionados e que arcarão com o custo da implementação do CAQi para além dos impostos já recolhidos em sua folha de pagamento e destacados nos produtos adquiridos.

Neste sentido, entende-se que, além da questionável efetividade da medida do ponto de vista da melhora da educação, seus efeitos sistêmicos são bastante negativos, com potencial de prejudicar os próprios gestores públicos e profissionais da educação.

### II.3 Orçamento da Educação

Por fim, também importa apontar os impactos negativos que o

Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>



presente projeto de lei pode ocasionar no orçamento da própria educação, tema que será aprofundado na Comissão de Finanças e Tributação.

Isso porque a implementação do CAQi depende, necessariamente, do aumento das despesas correntes de natureza obrigatória. Ocorre que, de outro lado, as receitas vinculadas pelo PL - dividendos de empresas estatais - são voláteis comprometendo a hígidez do orçamento.

Tome-se como exemplo a diferença entre os anos de 2019 e 2020. No primeiro as empresas estatais distribuíram cerca de R\$21,5 bilhões de dividendos e juros sobre o capital próprio ao Tesouro Nacional<sup>4</sup>. De acordo com o PL em análise, seriam cerca de R\$10,75 bilhões a serem aplicados na implementação do CAQi.

Já em 2020<sup>5</sup> foram distribuídos apenas R\$5,4 bilhões; o que corresponde a tão somente R\$2,7 bilhões a serem aplicados na implementação do CAQi.

Agora, imagine se em 2019 os gestores, para implementação do CAQi, realizaram a contratação de pessoal ou de obras, gerando despesas que comprometem o orçamento dos anos seguintes e, em 2020, os recursos caem para menos de ¼ o que compromete a própria capacidade de pagamento do ente.

Neste sentido, a situação que o projeto em análise colocará o gestor público é bastante grave para a educação, implicando em uma compressão não só dos investimentos, mas também da manutenção dos próprios insumos e do pessoal envolvido na prestação do serviço educacional.

A questão é tão grave que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz diretriz bastante contrária a incorporação de um gasto fixo no orçamento sem a previsão de uma receita igualmente recorrente<sup>6</sup>.

4 Fonte (2019): <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/07/4936763-proposta-de-reforma-do-imposto-de-renda-retira-recursos-do-proprio-tesouro.html>

5 Fonte (2021): <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/transparencia/publicacoes-2/raeef/edicoes-raeef-1/RAEEF2021exercicio202019.08.2021.pdf>

6 Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>



Então, é com essa extrema preocupação com a higidez dos gastos com educação que entendemos que o projeto de lei em análise fere os interesses da própria educação.

Além disso, o projeto fere o princípio da unidade orçamentária, impedindo a compreensão acerca dos trade-offs inerentes à escolha política da alocação orçamentária. Uma vez previsto em genérico que 50% dos dividendos repassados ao Tesouro Nacional serão aplicados na implementação do CAQi se perde completamente a noção de quais despesas estaríamos abrindo mão de aplicar esses recursos.

## II.4 Conclusão

Por fim, e diante do exposto, entendemos que: (i) a implementação do CAQi não necessariamente gera um aumento da qualidade da aprendizagem; (ii) a medida gera uma distorção no financiamento da educação, em prejuízo da boa gestão das escolas; e (iii) compromete a higidez das contas públicas vinculadas à educação. Assim, em que pese a meritória intenção do nobre autor, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de lei nº 2.725, de 2015.

Sala da Comissão, em            de            de 2022.

com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§2º Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§3º Para efeito do §2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§4º A comprovação referida no §2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no §2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§6º O disposto no §1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>



Deputado **TIAGO MITRAUD**  
Relator

Apresentação: 10/05/2022 10:36 - CE  
PRL 1 CE => PL 2725/2015

**PRL n.1**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tiago Mitraud  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225726088500>

