

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 2.693, DE 2021

Apensado: Projeto de Lei nº 136, de 2023.

Altera a Lei nº 14.113, de 25 de
dezembro de 2020 (Fundeb).

Autora: Deputada PROFESSORA ROSA
NEIDE

Relator: Deputado PADRE JOÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.693, de 2021, de autoria da Deputada Professora Rosa Neide, pretende alterar a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a qual visa regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com a finalidade de modificar seu art. 18, incluindo a aplicação de fator multiplicativo de no mínimo 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) no âmbito da distribuição da complementação-VAAT envolvendo a educação básica indígena, quilombola e a oferecida em assentamentos de reforma agrária.

Nesse sentido, o projeto em questão acrescenta o § 5º ao art. 18 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, com a seguinte redação: “Para fins de distribuição da complementação-VAAT as diferenças e as ponderações referentes às matrículas da educação infantil e das escolas da educação básica indígena, quilombola e a oferecida nos assentamentos de reforma agrária, terão a aplicação de fator multiplicativo de, no mínimo, 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos)”.

Na sua Justificação, a Autora traz a seguinte argumentação para fundamentar sua proposição:

Nossa proposta é que o fator multiplicativo, no patamar de, no



mínimo 1,50 seja adotado nos outros exercícios, para as matrículas da educação infantil (que é a etapa que a legislação do novo Fundeb entendeu que deva ser priorizada na complementação VAAT) e para as matrículas da educação básica indígena e quilombola, além da oferecida em assentamentos da reforma agrária (que representam as escolas com localização diferenciada, na tipologia do Inep).

Esse valor (1,50) poderá ser majorado pela Comissão Intergovernamental, a quem cabe, nos termos do art. 18, I, especificar anualmente, observados os limites definidos na Lei, as diferenças e as ponderações aplicáveis às “antigas” ponderações (etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica) e às “novas” ponderações (nível socioeconômico dos educandos, indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado).

Nossa proposta é que, para a educação indígena e a educação quilombola e a oferecida em assentamentos da reforma agrária - que têm especificidades e atendem ao objetivo de valorização da diversidade cultural -, também incida fator multiplicativo. Dessa forma, procura-se atuar para a redução de desigualdades étnico-raciais e territoriais.

Apresentada em 04 de agosto de 2021, a proposição, em 24 de agosto do mesmo ano, foi distribuída pela Mesa Diretora à Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (análise de mérito), Comissão de Educação (análise de mérito), Comissão de Finanças e Tributação (art. 54, RICD) e Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), em regime de tramitação ordinário, conforme o art. 151, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, conforme o art. 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em 26 de agosto de 2021, a proposição foi recebida pela Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, sendo designado no dia 31 do mesmo mês o deputado Helder Salomão (PT/ES) para relatar a matéria.

Após isso, foi aberto o prazo de 5 sessões para a



apresentação de emendas no dia 01 de setembro de 2021, passando a contabilizá-las a partir de 02 de setembro de 2021.

Encerrado o prazo para a apresentação de emendas, em 16 de setembro de 2021, não foram apresentadas emendas na Comissão mencionada.

Assim, no dia 01 de dezembro de 2021, o relator, deputado Helder Salomão (PT/ES), apresentou seu parecer pela aprovação do projeto de lei em questão, com emenda.

Para tanto, mencionamos trecho do voto do relator que fundamenta a sua posição final pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.693, de 2021:

A marca do novo Fundeb é seu compromisso com a equidade, expresso pela introdução do critério do valor aluno ano total – VAAT para efeito de complementação das União, que passou a beneficiar as redes de ensino mais necessitadas.

As ponderações têm, também, esse papel equalizador, na medida em que procuram reconhecer os custos diferenciados e podem contribuir para que sejam atendidas situações diferenciadas, como a dos educandos indígenas, quilombolas e residentes em assentamentos da reforma agrária. Podem, ainda, induzir novas matrículas.

Esses alunos são reconhecidos como pertencentes a grupos de maior vulnerabilidade – e assim estão referenciados em várias estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE).

Nesse período de transição para a implementação plena do novo Fundeb, a Lei nº 14.113/2020 prevê para fins de distribuição da complementação-VAAT, que as diferenças e as ponderações relativas à educação infantil terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (art. 43, § 1º, I, e § 2º).

Trata-se de reconhecer que os valores atribuídos no período do Fundeb 2007-2020 não atendiam à referência de custo – expressamente adotada pela nova lei, que prevê que (art. 18, § 2º) a existência prévia de estudos sobre custos médios das etapas, modalidades e tipos de ensino, nível socioeconômico dos estudantes, disponibilidade de recursos vinculados à educação e potencial de arrecadação de cada ente federado, anualmente atualizados e publicados pelo Inep, é condição indispensável para decisão, pela Comissão Intergovernamental de



Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, de promover alterações na especificação das diferenças e das ponderações referidas no inciso I do caput deste artigo.

Quanto à emenda apresentada pelo relator, esta visa modificar um dispositivo e adicionar outro, ambos em relação ao artigo 18 da Lei nº 14.113, de 2020, que trata das competências da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

A modificação visa alterar a redação no inciso IV do referido artigo 18, que trata da aprovação de metodologias de cálculo de indicadores de nível socioeconômico dos educandos e de cálculo da disponibilidade de recursos.

E a inclusão de novo dispositivo se daria com um novo parágrafo também no âmbito do referido artigo 18, com a finalidade de instituir que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade deverá considerar os efeitos da interação entre a aplicação das várias ponderações e da dupla matrícula e do fator multiplicativo.

Incluído na pauta da reunião deliberativa da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial do dia 08 de dezembro de 2021, foi aprovado requerimento de retirada de pauta proposto pelos deputados Dra. Soraya Manato (PSL/ES) e José Medeiros (PL/MT).

Após essa retirada de pauta, em 03 de maio de 2022, o relator apresentou novo parecer, novamente pela aprovação da matéria e com emenda, sendo que esta agora promovia apenas a inclusão de novo parágrafo no artigo 18 da Lei nº 14.113, de 2020. A outra modificação, do inciso IV do artigo mencionado, não foi mantida.

Esse parecer foi lido pelo relator no dia 04 de maio de 2022 e foi concedida vista conjunta pelo presidente da Comissão diante dos pedidos solicitados pelos deputados Abílio Santana (PSC/BA), Dra. Soraya Manato (PSL/ES) e Roberto de Lucena (REPUBLICANOS/SP).

No dia 10 de maio de 2022, o prazo de vista foi encerrado. Em nova reunião deliberativa da Comissão, ocorrida no dia 08 de junho de 2022, a matéria foi incluída na pauta, mas retirada de ofício pelo presidente.



Ao fim da Legislatura, em 31 de janeiro de 2023, o deputado Helder Salomão (PT/ES) deixou de ser membro da Comissão e, consequentemente, relator do Projeto de Lei nº 2.693, de 2021.

Em 10 de março de 2023, a Mesa Diretora, mediante decisão de sua presidência, determinou a redistribuição da matéria em razão da edição da Resolução da Câmara dos Deputados nº 01, de 2023, determinando a distribuição da proposição para análise de mérito da Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais.

No dia 28 de março de 2023, foi apensado à proposição o Projeto de Lei nº 136, de 2023, de autoria do deputado Rubens Otoni (PT/GO), o qual também pretende modificar a Lei nº 14.113, de 2020, para fins de distribuição da complementação-VAAT referente às matrículas da educação infantil e das escolas da educação básica indígena, quilombola e a oferecida nos assentamentos da reforma agrária com fator multiplicativo de, no mínimo, 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos), tal qual o Projeto de Lei nº 2.693, de 2021.

Em sua Justificativa, o Autor menciona que se inspira na deputada Professora Rosa Neide (PT/MT), autora da proposição que tramita como principal, para a apresentação do referido projeto de lei.

Ato contínuo, reinstaladas as Comissões e eleitas as respectivas presidências no âmbito da nova Legislatura, em 29 de maio de 2023 o deputado Padre João (PT/MG) foi designado como relator da matéria.

Em 30 de maio do mesmo ano, o prazo de cinco sessões para apresentação de emendas foi reaberto na Comissão, sendo encerrado no dia 13 de junho de 2023, pelo que não foram apresentadas emendas.

Posteriormente, no dia 23 de agosto de 2023, o relator apresentou seu parecer pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.693, de 2021, e do apensado, o Projeto de Lei nº 136, de 2023, na forma do substitutivo apresentado.

Em seu parecer, o relator traz a seguinte argumentação em seu voto, que baliza sua posição final pela aprovação da matéria:

A Lei nº 14.113/2020 prevê, até o exercício de 2023, para fins de distribuição da complementação-VAAT, que as diferenças e as



ponderações relativas à educação infantil terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50

(art. 43, § 1º, I, e § 2º). Embora este prazo esteja se esaurindo, a experiência positiva da introdução do fator multiplicativo, na complementação VAAT (atualmente incidente sobre as ponderações relacionadas à educação infantil) tende a ser mantida quando da atualização da lei.

Segundo dados do Censo Escolar/Inep 2022, "das 178,3 mil escolas de ensino básico, 3.541 (1,9%) estão localizadas em terra indígena — ministram conteúdos específicos e diferenciados, de acordo com aspectos etnoculturais — e 3.597 (2%) oferecem educação indígena, por meio das redes de ensino".

Conforme estudo elaborado por pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-Inep (LIMA, Márcio Alexandre Barbosa, SANTOS, Robson dos e AZEVEDO, Alexandre Ramos de.) "As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019)" em 2019 eram 273.403 as matrículas em áreas de assentamento. Assim, são relativamente poucas as matrículas em questão num universo de cerca de 47 milhões. O impacto sobre os beneficiários será muito positivo.

Quanto ao Substitutivo do relator, deputado Padre João (PT/MG), este é semelhante ao texto da emenda apresentada pelo deputado Helder Salomão (PT/ES) em seu segundo parecer, enquanto relator da matéria.

Considerando, ainda, a apresentação de Substitutivo, foi aberto novo prazo para emendas em 05 de setembro de 2023, o qual foi encerrado em 20 de setembro do mesmo ano, sem a apresentação de emendas.

Assim, no dia 04 de outubro de 2023, a matéria foi pautada na reunião deliberativa da Comissão. Durante sua deliberação, foi apreciado um requerimento de retirada de pauta, o qual foi votado nominalmente e rejeitado por 9 votos a 6.

Por fim, o parecer foi lido na mesma reunião deliberativa e foi concedida vista pela presidente após pedido do deputado Tadeu Veneri (PT/PR).



É o relatório.

II - VOTO

O Projeto de Lei nº 2.693, de 2021, foi distribuído a esta Comissão por tratar de matéria relativa ao seu campo temático, nos termos do art. 32, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara, especialmente no tocante a assuntos referentes às minorias (alínea “e”) e assuntos referentes aos povos quilombolas (alínea “h”).

A proposição, considerando o Substitutivo apresentado pelo relator, tem a pretensão de alterar a Lei 14.113, de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), para aplicar fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) no âmbito da distribuição de complementação-VAAT no âmbito das escolas da educação básica indígena, quilombola, das instituições comunitárias credenciadas pelo Poder Público que atuam no âmbito da educação do campo e também do ensino oferecido nos assentamentos de reforma agrária.

Preliminarmente, cumpre-nos mencionar a definição do que é a complementação-VAAT, estabelecida no art. 4º da Lei nº 14.113, de 2020, no âmbito das complementações de recursos dos Fundos, tratados na lei mencionada, realizadas pela União.

Assim, no caput do art. 5º, da Lei nº 14.113, de 2020, determina-se que a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos referidos no art. 3º da mesma Lei em relação aos Fundos, em três modalidades.

Dentre elas, destacamos a complementação-VAAT, em sua conceituação legal disposta no inciso II, do art. 5º, da Lei 14.113, de 2020, por ser a matéria tratada na presente proposição:

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art.

6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

Também de maneira preliminar, ressaltamos que apesar da



nova regulamentação do Fundeb ter ocorrido no ano de 2020 com o advento da Lei nº 14.113, esta mesma previu a necessidade de atualizações na regulamentação da matéria para o ano de 2021, quando foi deliberada nova proposição que culminou na Lei nº 14.276.

Em ambas, temos a previsão de um fator multiplicativo aplicado às complementações-VAAT realizadas pela União aos Fundos, o que é disposto no § 2º, do art. 43, da Lei nº 14.113, de 2020, o qual inicialmente previa a aplicação desse fator apenas para o exercício financeiro de 2021, mas foi atualizado e incluiu também os exercícios financeiros de 2022 e 2023 a partir da Lei nº 14.276, de 2021.

Dessa maneira, a aplicação de fator multiplicativo na legislação do novo Fundeb, conforme o dispositivo mencionado, tem uma finalidade paliativa e, portanto, temporária. No caso citado, aplica-se fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) em relação às diferenças e ponderações especificadas nas seguintes classificações: i) creche em tempo integral; ii) creche em tempo parcial; iii) pré-escola em tempo integral; e iv) pré-escola em tempo parcial.

Mencionamos, ainda, a Justificação da própria Autora do Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, que resultou na Lei nº 14.276, de 2021, a qual atualizou os fatores multiplicativos referentes às complementações-VAAT para os anos de 2022 e 2023:

A Lei nº 14.113/2020, dada a complexidade do tema do Fundeb e da transição para o mecanismo do novo Fundeb, previu, inicialmente, sua atualização em 2021. O objetivo perseguido é a maior equidade redistributiva, a partir de estudos que possam embasar tecnicamente a fixação das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, assim como das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Estes estudos ainda não chegaram a estágios conclusivos. Assim, propomos o adiamento em relação ao tema das ponderações e, ao mesmo tempo, algumas atualizações



pontuais.

Propõe-se que a atualização da lei seja feita em 2023. São vários os motivos que recomendam essa posição prudencial. Em primeiro lugar não foram ainda elaborados, divulgados e discutidos os estudos de custo que darão mais consistência à definição das ponderações. O ano de 2022 é ano eleitoral, o que torna sensível a discussão de temas que envolvem fluxos e redistribuição de recursos. É necessário avançar no debate acerca do sistema nacional de educação e, inclusive, no que se refere ao custo aluno qualidade (CAQ).

Em decorrência dessa alteração, a proposição mantém, para os anos de 2022 e 2023, a aplicação do fator multiplicativo de 1,5 [um inteiro e cinquenta centésimos] em relação às atuais ponderações da educação infantil, no que se refere à complementação VAAT. (grifos nossos)

A mesma posição foi mantida pelo relator dessa matéria em Plenário, dep. Gastão Vieira, atualmente filiado ao PT, o qual mencionou em seu voto que:

Nesse sentido, questão de grande importância para o equilíbrio federativo é a da fixação das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, assim como das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Estes estudos ainda não chegaram a estágios conclusivos até o momento – daí a necessidade de adiar esse debate para 2023, mantendo os valores das ponderações e a inovação do fator multiplicativo para a complementação VAAT, no caso da educação infantil. (grifo nosso)

Igualmente, esse paliativo adotado na legislação do novo Fundeb abrange a educação indígena e quilombola enquanto não forem finalizados os estudos e estabelecidas as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno, conforme o art. 7º da Lei 14.113, de 2020.

O paliativo citado encontra-se disposto na alínea “o”, do inciso I, do § 1º, do art. 43, da Lei nº 14.113, de 2020, que assegura, para



as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento, em abrangência da educação indígena e quilombola, a atribuição de 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) nos exercícios financeiros de 2021, 2022 e 2023.

Essa atualização, conforme o mesmo artigo citado, deverá ocorrer em 2023, para aplicação no exercício financeiro de 2024. Logo, percebe-se mais uma vez que essas atribuições e fatores multiplicativos são temporários até as estipulações definitivas das diferenças e ponderações mencionadas.

Dessa maneira, em relação ao mérito do Projeto de Lei nº 2.693, de 2021, e seu apensado, verifica-se a sua divergência e contrariedade com a própria ideia consolidada na lei do novo Fundeb, ao estabelecer um fator multiplicativo por tempo indeterminado, como política pública de longo prazo, para determinadas áreas educacionais, como a indígena, quilombola e de assentamentos de reforma agrária.

E, assim, a proposta em análise pretende impor um parâmetro de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, independentemente do que pode ser avaliado. Essa ideia legislativa pode acarretar em prejuízo ao critério técnico previsto na formulação da política pública de financiamento da educação básica.

A proposição de inclusão do § 5º ao art. 18 da Lei 14.113, de 2020, com definição de parâmetro de ponderação mínimo fixo e sem lastro empírico, colide com o espírito do próprio artigo, que atribui à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade a competência de especificar anualmente, observados os limites da Lei e de acordo com estudos científicos, as diferenças e as ponderações aplicáveis após aprovação das metodologias de cálculo e indicadores conforme especificado nos incisos I a XI que compõem o item da Lei.

Conforme evidenciado na Nota Técnica nº 20/2021/CGIME/DIREN, a atualização prevista da Lei nº 14.113/2020, no



que tange aos incisos I, II e III do caput do artigo 43, incluindo o indicador de educação infantil, não significa a definição metodológica de tais parâmetros. Pode-se dizer, portanto, que o mesmo aplicar-se-ia a indicadores voltados especificamente às tipologias de escola sugeridas pelo Projeto de Lei nº 2.693, de 2021.

Por essas razões, a medida mais prudente e que também assegura os direitos dos estudantes, incluindo indígenas e quilombolas – considerando o viés da proposição em relação a eles -, é de manter a autonomia e a intenção da Lei nº 14.113, de 2020, em que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade tem competência para especificar as diferenças e ponderações, além das metodologias de cálculo.

Somado a isso, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme o art. 18, § 2º, da Lei 14.113, de 2020, também demanda como condição indispensável a existência prévia de estudos sobre custos médios e disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado, o que deve ser de autonomia da própria Comissão e que não é apresentado no âmbito do Projeto de Lei nº 2.693, de 2021, e seu apensado.

Muito pelo contrário, a proposição oferece risco de que o melhor modelo matemático de cálculo proposto pela Comissão citada e tratada no âmbito da legislação do novo Fundeb não se coadune com a premissa impositiva de utilização de fator multiplicativo mínimo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos) para determinadas etapas, modalidades e/ou grupos prioritários.

Assim, em face de todo o exposto, no MÉRITO, dirijo do relator e voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.693, de 2021, e seu apensado, o Projeto de Lei nº 136, de 2023.

Sala da Comissão, em de outubro de 2023.





Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG
Relator

Apresentação: 17/10/2023 14:46:25.267 - CDHMIR
VTS 1 CDHMIR => PL 2693/2021

VTS n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD235697440500>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Junio Amaral

