

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 164, DE 2021.

Regulamenta o § 9º do art. 212 da Constituição Federal para dispor sobre as normas de monitoramento, acompanhamento e apuração de percentuais mínimos de investimentos de recursos públicos em educação e as diretrizes de operacionalização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, dispostas nos art. 23 e 37, inciso V, e art. 38 §§ 1º a 3º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 e dá outras providências.

Autoras: Deputadas PAULA BELMONTE, PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE e ADRIANA VENTURA.

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

Como relatei na Comissão de Finanças e Tributação, o projeto em análise, de autoria das Deputadas Paula Belmonte, Professora Dorinha Seabra Rezende e Adriana Ventura, tem o objetivo de regulamentar o § 9º do art. 212 da Constituição Federal (CF/88) para dispor sobre as normas de monitoramento, acompanhamento e apuração de percentuais mínimos de investimentos de recursos públicos em educação e as diretrizes de operacionalização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, dispostas nos art. 23 e 37, inciso V, e art. 38 §§ 1º a 3º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 e dá outras providências.

De acordo com o art. 2º do PL, ficariam instituídos no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:



I – normas e procedimentos para apurar, monitorar, acompanhar e avaliar o cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, estabelecidos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988;

II – procedimentos para assegurar a transparência, a confiabilidade e a fidedignidade dos dados registrados no sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsto no art. 38, § 2º e § 3º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020;

III - normas para regulamentar o cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos estabelecidos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal;

IV – procedimentos para o cumprimento do prazo estabelecido no art. 165 da Constituição Federal, para o registro, envio e validação das informações requeridas por esta Lei; e

V – estabelecer os termos de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal em conformidade ao disposto no inciso V do art. 37 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Segundo o art. 3º do PL, observadas as disposições dos arts. 211, 212 e 212-A da CF/1988, serão consideradas despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas especificadas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996. Pelo parágrafo único do mesmo artigo, a metodologia para apuração dos percentuais previstos no caput deste artigo integrará as normas gerais para consolidação das contas públicas editadas pelo órgão central de contabilidade da União, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), devendo ser adotada pelos órgãos de controle e demais entes federativos.

De acordo com o art. 4º do PL, não constituirão despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas especificadas no art. 71 da Lei 9.394/1996, e ainda:



I - o pagamento de aposentadorias e pensões, nos termos do art. 212, § 7º, da Constituição Federal;

II - a garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica;

III – a aquisição de gêneros alimentícios e o fornecimento de serviços destinados à alimentação escolar;

IV – a aquisição de vestuário e calçados, destinados aos estudantes;

V – a contratação de serviços de planos de saúde para os profissionais da educação;

VI – as despesas de exercícios anteriores; e,

VII – o aporte para a cobertura do déficit atuarial dos Regime Público de Previdência Social referentes aos aposentados e pensionistas.

O art. 5º do PL dispõe que Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE é o sistema informatizado de acesso público, gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, instituído para coleta, processamento e disseminação das informações referentes aos orçamentos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo o *caput* do art. 6º do PL, o SIOPE é um instrumento de pesquisa, avaliação e planejamento da ação pública relacionado ao financiamento da educação, que tem os seguintes objetivos:

I - constituir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos;

II - estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os



brasileiros, em atenção ao disposto no art. 74 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

III - permitir o planejamento e dimensionamento das ações supletivas da União em educação, em respeito ao comando do § 1º do art. 211 da Constituição Federal;

IV - subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todas as esferas (ou níveis) de Governo;

V - produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação; e

VI - assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social.

De acordo com o § 1º do art. 6º, O SIOPE tem por finalidade levar ao conhecimento da sociedade o montante de investimentos na educação básica pública no Brasil segundo esferas de governo, fortalecendo os mecanismos de controle social e contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Já o § 2º estabelece que os dados fornecidos / registrados pelos entes federados no SIOPE são declaratórios, não cabendo ao FNDE a sua manipulação ou alteração.

O art. 7º do PL informa quais seriam as funcionalidades e módulos do SIOPE.

O *caput* do art. 8º do PL estabelece que “caberá ao Poder Executivo local publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Anexo ‘Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE’, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, no Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, conforme disposto no § 3º do art. 165 da Constituição Federal e *caput* do art. 38 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Adicionalmente, o § 1º dispõe que publicação do anexo do RREO no SIOPE dar-se-á por meio do Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE (MAVS), após a validação das informações pelos respectivos Secretários de Educação dos entes federados, Tribunais de Contas e Presidentes dos Conselhos de Controle Social.



O art. 9º do PL prevê que “a não publicação do anexo de que trata o artigo 4º, no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada, por meio do registro do ente federado no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, ou outro sistema que venha a substituí-lo”.

Já o art. 10 do PL dispõe que “deverão ser implementados, no SIOPE, mecanismos para assegurar a conformidade das informações, a transparência, a confiabilidade e a fidedignidade dos dados registrados no Sistema”.

O *caput* do art. 11 do PL estabelece que a verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos estabelecidos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, dar-se-á por meio do SIOPE, até 30 dias após o encerramento do 6º (sexto) bimestre de cada exercício”. De acordo com o parágrafo único desse artigo, “o não cumprimento dos percentuais de que trata o *caput* ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, por meio do registro do ente federado no CAUC, ou outro sistema que venha a substituí-lo.

O *caput* do art. 12 do PL dispõe que o monitoramento da aplicação dos recursos em ações do MDE dar-se-á por meio do SIOPE. De acordo com parágrafo único do mesmo artigo, motivará o envio de notificação aos respectivos órgãos de controle e fiscalização as seguintes situações:

I – a não publicação do anexo de que trata o artigo 4º, no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre;

II – o não cumprimento dos percentuais de que trata o artigo 7º, no prazo de até 30 dias após o encerramento do 6º (sexto) bimestre de cada exercício;



III – a ausência de manifestação por parte do Presidente do Conselho de Controle Social, por motivos alheios às atribuições intrínsecas do cargo; e

IV – a identificação de possíveis irregularidades nos dados publicados.

De acordo com o art. 13 do PL, em conformidade com as disposições das Leis nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, ficarão disponíveis na página do SIOPE na internet, com acesso ao público em geral:

I - os dados referentes às receitas, despesas e demais informações declaradas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como os indicadores e relatórios produzidos pelo SIOPE; e

II - os extratos bancários, incluindo informações atualizadas sobre a movimentação dos recursos, o nº do banco, da agência e da conta corrente, bem como a data de abertura e a identificação do responsável legal das contas:

a) do Fundeb, conforme previsto no § 6º do art. 21 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020; e

b) das Quotas Estaduais e Municipais do Salário-Educação, de que trata a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

O parágrafo único desse artigo dispõe que caberá às instituições financeiras detentoras das informações de que trata o inciso II deste artigo disponibilizá-las ao FNDE.

Segundo o art. 14 do PL, o SIOPE deve promover a verificação do cumprimento da aplicação, anual, de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto no art. 212 da CF.

Já o art. 15 do PL dispõe que é dever do Ministério da Educação, por meio do SIOPE, monitorar as seguintes aplicações em



financiamento da educação básica pública por parte dos entes subnacionais beneficiários do Fundeb:

- I – 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb em remuneração aos profissionais da educação;
- II – 50% (cinquenta por cento) dos recursos do VAAT em educação infantil;
- III – 15% (quinze por cento) dos recursos do VAAT em despesas de capital.

O art. 16 do PL estabelece que caberá ao FNDE:

- I – prestar assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a correta aplicação dos recursos em MDE e para a operacionalização do SIOPE;
- II – celebrar acordos de cooperação técnica com as instâncias de controle interno, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, para a verificação da aplicação dos recursos em MDE e para a operacionalização do SIOPE;
- III – promover o diálogo junto aos conselhos sociais, à academia e à sociedade civil organizada, a fim de aprimorar os mecanismos de publicidade, usabilidade e transparência do SIOPE;
- IV – estabelecer diretrizes para o funcionamento e operacionalização do SIOPE; V – disponibilizar versão atualizada, gratuita e acessível do SIOPE aos entes federados; e
- VI – adequar o SIOPE às alterações previstas na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, por meio de normatização específica.

O art. 17 do PL estabelece que “para fins do disposto no § 3º do art. 38 da Lei nº 14.113/2020, e do § 1º do art. 4º desta Lei, os Tribunais de Contas deverão implementar os mecanismos necessários para a integração de seus sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais com o SIOPE”, até 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação.



Por fim, o art. 18 do PL dispõe que “em observância aos princípios da publicidade e eficiência, o SIOPE deverá captar informações que possibilitem o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas educacionais que se fizerem necessárias”.

O projeto encontra-se em regime de tramitação ordinária (art. 151, III, RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II), tendo sido distribuído às Comissões de Educação; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

Na Comissão de Educação, o Relator, Deputado Emanuel Pinheiro Neto, apresentou voto pela aprovação com oito emendas, que foi aprovado na reunião de 3/11/2021:

- Emenda CE nº 1 (de redação): altera a ementa do projeto para corrigir a referência equivocada do art. “37”, para o art. “39”;
- Emenda CE nº 2 (de redação): altera o art. 1º do PL para corrigir a referência equivocada do art. “37”, para o art. “39”;
- Emenda CE nº 3 (modificativa): altera o *caput* do art. 2º substituindo a redação para “[o]s Estados, do Distrito Federal e os Municípios instituirão” e o inciso V do mesmo artigo, de “estabelecer os termos de cooperação (...)”, para “normas para o estabelecimento dos termos de cooperação”;
- Emenda CE nº 4 (de redação): altera o art. 9º do PL para corrigir a referência equivocada do art. “4º”, para o art. “8º”;
- Emenda CE nº 5 (aditiva): renumera o parágrafo único do art. 12 do PL para § 1º; altera as referências ao art. “4º” e “7º”, para “8º” e “11”, respectivamente; e acrescenta o § 2º, para acrescentar prazo de 45 dias para justificativas ou providências por parte do ente federado no caso de irregularidades nos dados publicados;
- Emenda CE nº 6 (substitutiva): altera o parágrafo único do art. 13, para estabelecer que Banco do Brasil S.A e a Caixa Econômica Federal disponibilizarão mensalmente ao FNDE,



para inserção no SIOPE, os extratos das contas únicas e específicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas à movimentação dos recursos do Fundeb, por meio de arquivo em leiaute específico, para garantir a transparência, a integração de dados declarados e possibilitar a fiscalização e o controle social da utilização dos recursos;

- Emenda CE nº 7 (modificativa): altera o inciso II do *caput* do art. 15, do trecho “recursos do VAAT em educação infantil;” para “recursos globais da complementação-VAAT em educação infantil”; e
- Emenda CE nº 8 (de redação): altera o art. 17 do PL para corrigir a referência equivocada do art. “4º”, para o art. “8º”.

A Comissão de Finanças e Tributação, acompanhando voto da minha lavra, manifestou-se pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 164, de 2021, e das Emendas adotadas pela Comissão de Educação nºs 1 a 8, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 164, de 2021 e das Emendas adotadas pela Comissão de Educação nºs 1 a 8, na forma do Substitutivo ali oferecido.

No Substitutivo:

- mudamos a redação do art. 2º do PL, dada pela Emenda CE nº 3, de “[o]s Estados, do Distrito Federal e os Municípios instituirão”, para “[n]o âmbito de suas respectivas competências, e em caráter específico, os Estados, do Distrito Federal e os Municípios, poderão instituir”, ou seja, a instituição das normas não seria impositiva, mas facultativa, e em caráter específico, considerando que essa lei se trata de uma norma geral;
- suprimimos o parágrafo único do art. 3º, haja vista que a matéria relativa a normas gerais para consolidação das contas públicas é de lei complementar, nos termos do art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal;

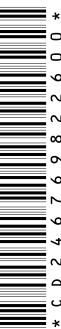


- suprimimos o parágrafo único do art. 4º, uma vez que não cabe aqui a extensão do que não se pode ser considerado como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de mero ato administrativo do Poder Executivo Federal, mas sim por meio de uma lei federal;
- alteramos a redação do art. 5º, para retirar a referência expressa ao FNDE como órgão gestor do SIOPE, e para inserir a expressão “nos termos do regulamento”;
- mudamos a redação do *caput* do art. 6º, para incluir a expressão “além de outros previstos em regulamento”, indicando a possibilidade de expansão dos objetivos do SIOPE por ato normativo do Poder Executivo Federal;
- modificamos a redação do § 1º do art. 6º, para incluir a expressão “[a]lém de outras finalidades previstas em regulamento”, de maneira a indicar a possibilidade de expansão das finalidades do SIOPE por ato normativo do Poder Executivo Federal;
- alteramos a redação do § 2º do art. 6º, substituindo a expressão “não cabendo ao FNDE a sua manipulação ou alteração” por “sendo vedada a sua alteração de ofício pelo Poder Executivo Federal”;
- modificamos a redação do *caput* art. 7º, substituindo “sistema informatizado” por “SIOPE”, e a expressão “dos seguintes módulos e funcionalidades” para “ (...), nos termos do regulamento, dos seguintes módulos e funcionalidades mínimas”;
- alteramos a redação do inciso II do art. 7º, para indicar de forma correta os órgãos aptos ao acompanhamento da aplicação do MAVS do SIOPE, ou seja, os órgãos do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pelas áreas de



educação e de controle interno, o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, o Ministério Público, e os Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social de que trata a Lei nº 14.113/2020;

- alteramos integralmente o art. 8º (com supressão de seus parágrafos), retirando a referência à publicação de anexo “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE”, do RREO, uma vez que a LRF dispõe sobre a forma como o RREO deve ser elaborado, sendo a matéria tratada por lei complementar, nos termos do art. 163, inciso I, da Constituição Federal. Além disso, retiramos a necessidade de validação pelos respectivos Secretários de Educação dos entes federados, Tribunais de Contas e Presidentes dos Conselhos de Controle Social, uma vez que isso atribui competências a órgãos e entidades de outras esferas de poder, sendo essa medida inconstitucional;
- alteramos o *caput* do art. 9º, para incluir como exceção à suspensão das transferências voluntárias às que se tratarem de ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do art. 25, § 3º, da LRF;
- modificamos o *caput* do art. 11º, para incluir como exceção à suspensão das transferências voluntárias às que se tratarem de ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do art. 25, § 3º, da LRF;
- mudamos o *caput* do art. 10º, para aprimorar a redação, substituindo a expressão “registrados no Sistema”, por “nele registrados”;
- suprimimos o inciso III do § 1º do art. 12 (com a redação dada pela Emenda CE nº 5), uma vez que ele busca



atribuir a necessidade de se submeter a validação das informações prestadas pelos entes federativos ao Presidente do Conselho de Controle Social, sendo essa medida inconstitucional;

- alteramos o parágrafo único do art. 13 (com a redação dada pela Emenda CE nº 6), substituindo a menção expressa ao “Banco do Brasil S.A” e à “Caixa Econômica Federal”, por “[a]s instituições financeira oficiais”, e a do “FNDE” por “Poder Executivo Federal, nos termos de regulamento”;
- modificamos a redação do art. 14, no trecho “[o] SIOPE deve promover”, para “[o] SIOPE deve permitir a verificação”, uma vez que quem deve verificar o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em ações de educação são os respectivos órgãos de fiscalização e de controle, seja no âmbito do sistema de controle interno, seja por meio dos demais órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público;
- modificamos a redação do art. 15, no trecho “[é] dever do Ministério da Educação”, para “[c]ompete à União, nos termos de regulamento”;
- alteramos a redação do *caput* do art. 16, no trecho “[c]aberá ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE”, para “[n]os termos do regulamento, a União poderá”;
- modificamos o inciso VI do art. 16, de “adequar o SIOPE às alterações previstas na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, por meio de normatização específica” para “adequar o SIOPE às alterações que ocorrerem na legislação em vigor”;



- suprimimos integralmente o art. 17 (renumerando-se os artigos seguintes), haja vista que ele estabelece prazo para que os Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo da União, dos Estados, do DF e dos Municípios nas atribuições desse poder relativas ao controle externo, façam a integração de seus sistemas eletrônicos com o SIOPE, sendo essa medida inconstitucional; e
- alteramos a redação do *caput* do art. 18, substituindo a expressão “deverá captar” para “poderá incluir, nos termos de regulamento”, e suprimindo o trecho “que se fizerem necessárias”.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Em conformidade ao que dispõe o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) se manifestar acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa do Projeto de Lei nº 164, de 2021, das emendas a ele oferecidas pela Comissão de Educação, e do Substitutivo a ele oferecido pela Comissão de Finanças e Tributação.

Quanto à constitucionalidade formal das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e à espécie normativa adotada.

Todos esses requisitos revelam-se atendidos: cuida-se de matéria de competência legislativa da União; é legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de



iniciativa; e, por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

A exceção é o parágrafo único do art. 3º, haja vista que a matéria relativa a normas gerais para consolidação das contas públicas é de lei complementar, nos termos do art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal. O Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação elimina o problema.

De maneira geral, as disposições constantes do Projeto de Lei nº 164, de 2021, das emendas adotadas pela Comissão de Educação, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação não ofendem princípios ou regras constitucionais.

As exceções são os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 12, 13, 15, 16 e 17 do projeto origina, uma vez que ao Poder Legislativo não cabe definir competências e atribuições a órgãos e entidades do Poder Executivo, muito menos estabelecer prazos e competências para os Tribunais de Contas e demais órgãos de fiscalização e controle, por meio de projeto de sua iniciativa, considerando que isso viola o princípio da harmonia e da independência entre os poderes, nos termos do art. 2º e do art. 84, incisos II e VI, ambos da CF/88. O Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação elimina o problema.

Em relação à juridicidade, constata-se que nada há que infirme as proposições, que são consonantes com os princípios gerais do direito, além de serem dotadas de razoabilidade e coerência lógica.

Quanto à técnica legislativa, há remissões no projeto original que precisavam ser corrigidas e o foram pelas emendas adotadas pela Comissão de Educação, bem como pelo Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação.

Ante o exposto, **votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 164, de 2021, das Emendas Adotadas pela Comissão de Educação nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação.**



Sala da Comissão, em 11 de setembro de 2024.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2024-13035

