

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PROJETO DE LEI Nº 1.559, DE 2007

(apensado o projeto de lei nº 3.717, de 2008)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para vincular receitas federais à manutenção e desenvolvimento do ensino superior das universidades públicas estaduais e municipais

Autor: Deputado WALDIR MARANHÃO

Relator: Deputado JOAQUIM BELTRÃO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do nobre Deputado Waldir Maranhão, visa acrescentar dispositivo à LDB, de forma a vincular receitas federais à manutenção e desenvolvimento do ensino superior das universidades públicas estaduais e municipais.

A esta proposição, foi apensado o projeto de lei nº 3.717, de 2008, de autoria do nobre Deputado Saturnino Masson, que também pretende determinar o aporte de recursos federais para as instituições estaduais de educação superior, mediante abatimentos nas parcelas devidas pelos Estados, relativas ao refinanciamento de suas dívidas junto à União, com base na Lei nº 9.496, de 1997.

A tramitação dá-se conforme o disposto no art. 24, II do Regimento Interno das Câmara dos Deputados.

A apreciação é conclusiva por parte desta Comissão de Educação e Cultura.

Cumpridos os procedimentos e esgotados os prazos, não foram apresentadas emendas às proposições.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As universidades estaduais e municipais prestam um importante serviço ao País. Segundo os dados mais recentes do INEP, para o ano de 2006, as universidades estaduais contavam com quase meio milhão de matrículas enquanto as municipais respondiam por cerca de 137 mil. Nas Regiões Sudeste, Sul e Nordeste, o número de matrículas nas instituições estaduais não está distante daquele das instituições federais.

O Plano Nacional de Educação – PNE encarece em seu diagnóstico acerca da educação superior, a necessidade da expansão das universidades públicas para atendimento da demanda crescente dos alunos e fixa como meta (4.3.3) o estabelecimento de uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões. Ao lado das instituições federais, as instituições administradas pelas demais esferas podem cumprir um importante papel para o alcance desse objetivo. Para algumas metas, o PNE sugere a combinação de recursos federais e estaduais, a exemplo da meta nº 4.3.28, que prevê:

*“28. Estimular, com recursos **públicos federais e estaduais**, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País*”.*

As diretrizes do mesmo PNE apontam para a garantia de *“um financiamento estável às universidades públicas, a partir de uma matriz que considere suas funções constitucionais”*. Note-se que o PNE refere-se a universidades públicas, independentemente de sua dependência administrativa. Como meta (4.3.25) é previsto o estabelecimento de sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição dos recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos,

resguardada a qualidade dessa oferta. Registre-se que, nessa meta, o PNE indica que sua realização deve contar com a iniciativa **e com a colaboração da União**, remetendo inequivocamente à sua função supletiva. De fato, a função supletiva, definida no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, é exercida em face dos entes federados subnacionais e não se limita a uma etapa específica. Pode e deve perfeitamente ser exercida também no nível superior.

A prioridade que a proposição pretende dar às instituições públicas por meio da nova redação do § 2º do art. 77 da LDB harmoniza-se com o *caput* deste dispositivo: enquanto a destinação de recursos públicos às escolas públicas é um imperativo, constitui-se em faculdade, no que se refere às escolas privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Finalmente, embora o art. 211 da Carta Magna, ao fixar as competências de estados e municípios e respectivas funções próprias – de atuação prioritária dos primeiros na educação fundamental e média e dos últimos na educação infantil e fundamental – não proíba a atuação no nível superior, é de todo adequado, no caso dos estados, e é mandatório, no caso dos municípios, fazê-lo com recursos que **superem** o patamar mínimo de 25% da receita de impostos, conforme a letra e o espírito dos arts. 10, VI e 11, V da LDB, cujo cumprimento deve ser parâmetro para o recebimento de recursos da União. Neste caso cabe indagar – porque a União repassaria recursos se ela própria pode, em tese, atender à demanda do ensino superior? Não vislumbramos problema. Como indicado, o próprio PNE sugere a atuação conjunta da União e dos estados.

Todas essas questões reforçam o significado da iniciativa em apreço. No entanto, é preciso considerar que, no projeto de lei nº 7.200, de 2006, que trata da chamada reforma da educação superior, encontra-se previsto dispositivo, ainda não discutido, que dá encaminhamento mais genérico para a solução desse importante elemento de política pública. Em seu art. 22, a proposição prevê que a *“União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior, mediante convênios ou consórcios públicos(...)”*.

Por outro lado, não há informação nem garantia de que o percentual de recursos destinado pelo projeto ora em exame seja adequado ou suficiente para as finalidades atribuídas. Por sinal, não há subvinculação similar, na Constituição e na legislação ordinária, para nenhum outro nível ou

etapa educacional, com relação aos recursos da União para manutenção e desenvolvimento do ensino, nem mesmo para as instituições diretamente por ela mantidas. O projeto em apreço, portanto, constitui excepcionalidade que não convém examinar de modo pontual, sem considerar todo o seu impacto sobre as responsabilidades federais, redistributivas e supletivas, no financiamento da educação pública brasileira.

Além disso, deve ser lembrada a controversa questão de que, em termos constitucionais, subvinculação e vinculação de receitas de impostos podem ser entendidos como procedimentos da mesma natureza. Assim sendo, pode ser levantada a tese de que a proposição em tela, como projeto de lei ordinária, contraria o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, que veda “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”, ressalvados os casos previstos na própria Carta Magna. Desse modo, a subvinculação pretendida deveria ser introduzida no texto constitucional. Isto se deu, por exemplo, no caso da subvinculação, para o ensino fundamental, de 60% das receitas de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Procedimento similar foi adotado no caso da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Cabe registrar também que o autor da proposição principal em análise apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 183, de 2007, que, em linhas gerais, tem por objetivo inserir no texto constitucional a mesma subvinculação ora proposta em projeto de lei ordinária.

Consideramos, ainda, que questões referentes à dívida estadual devem ser tratadas em legislação específica e não na lei da Educação, como sugere a proposição.

Com relação ao projeto de lei apensado, além das considerações já feitas sobre a relação entre o financiamento da educação e refinanciamento da dívida dos estados, cabe assinalar que o seu art. 1º é genérico ou declaratório. O art. 2º, ao estabelecer como percentual de dedução, nas parcelas da dívida, o mesmo do possível limite máximo de comprometimento da receita corrente líquida, oferece parâmetro sem justificar as razões de sua adoção e sem evidenciar sua suficiência ou não para as

necessidades dos sistemas estaduais de educação superior. Finalmente, ao deixar de lado as atividades de ensino e as instituições municipais, torna-se muito mais restrito, em termos de impacto, do que a proposição principal.

Concordamos que é necessário estimular e assegurar a colaboração entre a União, os Estados e os Municípios para a oferta de mais educação superior, com qualidade.

Os argumentos aqui discutidos, contudo, levam-nos a votar pela rejeição do projeto de lei nº 1.559, de 2007, principal, e do projeto de lei nº 3.717, de 2008, apensado.

Sala da Comissão, em 02 de dezembro de 2008.

Deputado JOAQUIM BELTRÃO
Relator