



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15-B, DE 2015, DA SRA. RAQUEL MUNIZ E OUTROS, QUE "INSERE PARÁGRAFO ÚNICO NO ART. 193; INCISO IX, NO ART. 206 E ART. 212-A, TODOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE FORMA A TORNAR O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB INSTRUMENTO PERMANENTE DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, INCLUIR O PLANEJAMENTO NA ORDEM SOCIAL E INSERIR NOVO PRINCÍPIO NO ROL DAQUELES COM BASE NOS QUAIS A EDUCAÇÃO SERÁ MINISTRADA, E REVOGA O ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS"

Autora: Deputada RAQUEL MUNIZ e outros.

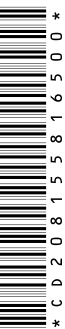
Relatora: Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE

PARECER

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15, de 2015, foi apresentada pela nobre Deputada Raquel Muniz em 7 de abril de 2015.

A proposição refere-se à transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em instrumento permanente de financiamento da educação básica pública brasileira. Em harmonia com esse objetivo maior, sugere-se a inclusão do princípio do planejamento, também na ordem social, uma vez que este só figura atualmente na Constituição Federal no capítulo da ordem econômica. Não descolamos dessa trilha para formular o substitutivo que vamos apresentar. Tudo que é proposto tem conexão e relação sistêmica com a concretização desse renovado instrumento de financiamento da educação.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 16 de junho de 2015 – há praticamente cinco anos – foi aprovado pela Douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o parecer, de lavra do então Deputado, hoje Senador Veneziano Vital do Rêgo, pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015.

Na 55ª legislatura, foi constituída Comissão Especial cujos debates foram conduzidos por mesa formada pelos Deputados: Thiago Peixoto (Presidente); Izalci Lucas, Ságua Moraes e Roberto Sales (Vice-presidentes). Esteve sempre presente às reuniões a primeira signatária da proposição, a nobre Deputada Raquel Muniz. Coube-me, na ocasião, a relatoria da proposta.

Realizaram-se naquela ocasião, vinte e nove audiências públicas, além de uma série de reuniões técnicas. Desde então, optamos por elaborar minutas, apresentadas à consideração dos parlamentares, do governo e de atores da sociedade civil com o objetivo de aprimorar a proposta e construir consensos.

Naquele momento, a Comissão Especial avançou até onde pôde, mas se deparou com a situação concreta da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, que impedia a votação da proposição.

Nesta legislatura, solicitamos o desarquivamento da PEC e constituição de nova Comissão Especial para retomar a análise da proposta.

Coube-nos novamente a honrosa função de assumir a relatoria desta importante proposição na Comissão Especial. Foram eleitos para condução dos debates, como Presidente o Deputado Bacelar, sendo vice-presidentes os Deputados Idilvan Alencar, Danilo Cabral e Professora Rosa Neide. Importante destacar o fato de que todos os membros da mesa são experientes gestores, tendo sido Secretários de Educação, respectivamente, do Município de Salvador e dos Estados do Ceará, Pernambuco e Mato Grosso.

Aproveitamos o legado dos debates na Comissão Especial que funcionou na 55ª legislatura – e realizamos, nesta 56ª legislatura, mais doze audiências públicas na Câmara dos Deputados, e três seminários regionais (Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso) com a participação de representantes dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) e de todas as três esferas federativas, de técnicos e pesquisadores do tema e de movimentos sociais que





CÂMARA DOS DEPUTADOS

atuam no setor educacional, além reuniões técnicas. No total, mais de mais de cinquenta encontros para debater o tema.

Ainda no primeiro semestre de 2019, iniciamos um profícuo trabalho com o nobre Senador Flávio Arns, relator, no Senado Federal, de outras proposições acerca do Fundeb apresentadas naquela Casa.

A proposição recebeu cinco emendas que analisamos detidamente no parecer apresentado à Comissão Especial.

A **Emenda nº 1**, que tem como primeiros signatários os nobres Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, propõe a instituição de contribuição adicional da União, equivalente ao mínimo de 10% da complementação, para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei.

A **Emenda nº 2**, apresentada pelos nobres Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, e outros, prevê que a complementação da União será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos aportados ao Fundo pelos entes subnacionais.

A **Emenda nº 3**, de lavra dos Deputados Tiago Mitraud e Marcelo Calero, e outros, propõe que os Estados e Municípios possam, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos e altera o § 1º do art. 213 da Constituição Federal, que trata dos recursos públicos, de modo a serem distribuídas bolsas de estudo para o ensino básico, na forma da lei, para os interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando.

A **Emenda nº 4**, de autoria do nobre Deputado Felipe Rigoni e outros, inclui mecanismo de transparência e de prestação de contas de todos os entes federados no uso de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;

A **Emenda nº 5**, é de lavra dos Deputados Waldenor Pereira, Ailton Faleiro, Alencar Santana Braga, José Guimarães, José Ricardo, Margarida





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Salomão, Maria do Rosário, Natália Bonavides, Patrus Ananias, Pedro Uczai, Professora Rosa Neide, Reginaldo Lopes, Rejane Dias, Rogério Correia e Zeca Dirceu e outros, e prevê que:

- sejam adotados os princípios do planejamento, com participação da sociedade (art. 193) e proibição do retrocesso (art. 206, IX);

- a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica, diretrizes nacionais de carreira e prazo para elaboração ou adequação dos respectivos planos no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;

- o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, direito público subjetivo será assegurado mediante responsabilidade solidária dos entes federados;

- a universalização, qualidade e equidade da educação básica, dever solidário dos entes federados nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal;

- é vedado o uso dos recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões;

- passa a integrar a cesta Fundeb percentual definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou de compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural;

- estabelece como critério para a distribuição da complementação da União: metade de seus valores dada pelo número de matrículas devidamente ponderadas, do Distrito Federal, dos Estados e de seus Municípios, e a outra metade por todos os entes federados, segundo o respectivo Índice de Desenvolvimento da Educação, definido pelo crescimento do percentual de atendimento pela rede pública e pelo aumento de qualidade da educação;

- parcela anual da complementação da União poderá ser destinada a cada rede estadual ou municipal específica, com a finalidade de acelerar a redução de desigualdades de oportunidades educacionais, levando em consideração situações de maior vulnerabilidade social e econômica, depois de apurado o valor aluno anual total;

- a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- a lei disporá sobre um conjunto de matérias: organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações; forma de cálculo dos valores anuais por aluno; critérios referentes à distribuição dos recursos na modalidade de complementação destinada a cada Município, Estado e Distrito Federal; fiscalização e o controle interno e social dos Fundos, assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação; fórmula de cálculo do custo aluno qualidade, consideradas a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de procedimentos e insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e desenvolvimento educacional, considerada a totalidade de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente federativo;

- proporção não inferior a 75% (setenta e cinco por cento) de cada Fundo referido, ou a 60% (sessenta por cento) dos recursos totais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a que for maior, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

- lei específica disporá sobre o incremento real anual do piso salarial profissional nacional do magistério e da instituição do piso salarial profissional nacional das demais categorias de profissionais da educação; - as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais destinadas às universidades públicas federais e aos institutos federais de educação, ciência e tecnologia são excluídas do teto de gastos;

- a LRF disporá sobre a exclusão, no cálculo do limite prudencial de despesas com pessoal, de parte dos recursos recebidos pelo ente federado à conta do Fundeb, para efeitos de compatibilizar a obrigação de dispêndio mínimo com o pagamento dos profissionais da educação.

Além das emendas, abrimos a possibilidade para os nobres Pares, de encaminhamento de sugestões por ofício, que foram analisados como se emendas fossem e, em muitos casos, incorporados à redação.

Após a apresentação do substitutivo, em 18 de fevereiro de 2020, e do Parecer nº 2, de 03 de março de 2020, como temos procedido ao longo do





CÂMARA DOS DEPUTADOS

processo de apreciação da PEC nº 15/2015, mantivemos aberto o diálogo com os vários atores da sociedade civil e parlamentares.

Estivemos também em reuniões com representantes do Poder Executivo federal, quando recebemos sugestões e esclarecemos algumas questões. Da mesma forma, recolhemos para análise, mais propostas de parlamentares, representações de trabalhadores das educação, reunidos na CNTE, estudantes, representados pela UBES e pela UNE, movimentos sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação e de gestores educacionais representados pelo Consed e pela Undime, além de entidades representativas de prefeitos.

Em 11 de março, encerrou-se a discussão na Comissão Especial.

O texto estava em condições de ser votado na semana em que, acertadamente, o Congresso Nacional diminuiu suas atividades presenciais diante da necessidade de isolamento social para enfrentar a pandemia originada pelo coronavírus.

As conclusões desta relatoria buscam valorizar o resultado do processo democrático, participativo e suprapartidário que norteou os trabalhos da Comissão Especial, conforme orientação de seus membros, a quem registro meu agradecimento. De maneira especial agradeço ao Presidente Deputado Bacelar e aos Deputados Idilvan Alencar, Danilo Cabral e Professora Rosa Neide, vice-presidentes – todos ex-secretários de educação, respectivamente do município de Salvador e dos Estados do Ceará, Pernambuco e Mato Grosso. Esta relatora também teve a honra e a conhece o peso da responsabilidade de liderar a Secretaria de Educação do Estado de Tocantins. A larga experiência de gestão público deste grupo de parlamentares constituiu-se num importante diferencial na condução dos debates que nos permitiram chegar a este estágio de maturação da proposta ora apreciada. ^

Neste trabalho foi possível

- identificar as necessidades de financiamento, dada a baixa aplicação de recursos por aluno em nosso país, conforme registram as estatísticas nacionais e internacionais;

- reconhecer a necessidade de recursos para o cumprimento da Emenda Constitucional nº 59/2009, que estendeu a obrigatoriedade para 4 a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

17 anos, o que implicará em recursos para a inclusão e a permanência de novos educandos, além da ampliação da jornada para atingir o tempo integral, nos termos em que preconiza o PNE;

- destacar os desafios de aprimoramento contínuo de gestão, da educação nos Estados e Municípios e de apoio técnico para o bom desenvolvimento das ações, objetivos que também demandam investimentos.

Tivemos o privilégio, ainda, de, na Comissão Especial, contar com o conhecimento e a experiência dos ex-secretários de educação dos estados do Maranhão, Pernambuco e Piauí, nobres deputados Gastão Vieira, Raul Henry e o Deputado constituinte Átila Lira. Agradeço, ainda, à primeira signatária da proposição, a nobre Deputada Raquel Muniz e ao ex-secretário de Educação de Goiás, Deputado Thiago Peixoto, presidente da Comissão Especial na legislatura passada, e, ainda, aos demais Srs. e Sras. parlamentares dessa Comissão Especial e da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, na pessoa do seu Presidente, nobre Deputado Pedro Cunha Lima.

Este agradecimento é extensivo às frentes parlamentares que funcionam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, cujo objetivo é a defesa da Educação, e a seus membros e aos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões de Educação das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, que realizaram reuniões e enviaram diversas manifestações de apoio.

Registramos, ainda, e agradecemos, o competente assessoramento proporcionado pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Casa, o diligente e qualificado apoio da Secretária da Comissão Especial e sua equipe e dos servidores de meu gabinete. Assinalamos, ainda, a relevante participação dos consultores legislativos e de orçamento do Senado Federal e dos gabinetes dos nobres Senadores autores e relatores das PECs nº 33 e 65, de 2019. Da mesma forma, servidores públicos de carreira, do Poder Executivo – do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério Educação (MEC) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dedicaram-se a debates de caráter técnico que muito auxiliaram na formulação dessa proposta. Registramos finalmente, por ser de justiça e um sinal positivo para o ambiente de debate, a presença de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

representação do Ministério da Educação, desde a primeira reunião de audiências públicas, na qual compareceu o Dr. Antônio Paulo Vogel, Secretário Executivo do Ministério da Educação, sendo contínuo o acompanhamento pela Dra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia.

Agradeço ainda as várias manifestações de apoio que chegaram de assembleias legislativas, câmaras municipais e entidades da sociedade civil e destaco o importante apoio prestado pelo Fórum dos governadores.

Agradecemos, ainda, a todos os expositores das audiências públicas e às entidades e movimentos que acompanharam os debates e que para ele contribuíram: a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), o movimento Todos pela Educação (TPE), o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), o Insper, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (COMSEFAZ), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Finalmente, quero fazer dois agradecimentos muito especiais. O primeiro, ao presidente Rodrigo Maia, que desde o início dos trabalhos, ainda na legislatura passada, concorreu para o melhor ambiente possível de discussão de propostas e garantiu tranquilidade e observância do regular processo legislativo, inclusive com a ampliação do prazo de emendas. Além





CÂMARA DOS DEPUTADOS

disso, buscou caminhos para viabilizar a proposta de ampliação, com sustentabilidade, da contribuição da União. Faço, ainda, um agradecimento muito especial ao nobre Senador Flávio Arns, parceiro que com sua postura serena e ponderada muito contribuiu para o debate e aprimoramento da proposta.

II - VOTO DA RELATORA

O voto baseia-se na discussão desses três anos e no que já foi apresentado à Comissão Especial, com pequenos ajustes.

É preciso destacar a importância do Fundeb para a educação básica das crianças e jovens brasileiros e para viabilização desta por estados e municípios.

Em 2019, os recursos do Fundeb equivaleram a cerca de 156,3 bilhões de reais, provenientes, predominantemente do tesouro dos Estados, DF e dos Municípios, os quais contribuem com noventa por cento (90%) do montante.

A União aporta o mínimo de dez por cento do valor dos fundos, com uma contribuição de 14,34 bilhões de reais em 2019. Esses recursos da União alcançam apenas a um terço dos Estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

O esforço macroeconômico do Fundeb estabilizou-se em torno de 2,3% do PIB no decorrer do tempo e a complementação da União no valor de 0,2 % do PIB. Assim, propomos, após proveitoso processo de negociação - uma maior participação da União: 23% (vinte e três por cento) dos recursos aportados pelos entes subnacionais, a serem alcançados gradualmente, em seis anos, para que esta melhor cumpra sua atribuição constitucional redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade.

Foi também levado em consideração o papel do Fundeb como instrumento de apoio e de concretização do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado após amplo debate e significativo apoio de praticamente todas as forças políticas desta Casa. Acreditamos que o novo Fundeb permanente pode impulsionar tanto a consolidação da adoção do





CÂMARA DOS DEPUTADOS

sistema nacional de educação (SNE), como o aperfeiçoamento da solidariedade federativa.

O Fundeb é a maior expressão do pacto federativo na educação.

Ao longo do debate foram suscitadas algumas questões relevantes, que passamos a analisar. O Fundeb tem por objetivos financiar a educação básica pública de qualidade com equidade e de valorizar seus profissionais.

Os países latino-americanos presentes no relatório anual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) “*Education at a Glance*” (EAG) 2019 (México, Costa Rica, Chile, Colômbia e Brasil) apresentam salários iniciais para seus docentes abaixo da média da OCDE (34.540 dólares por ano). Segundo esse relatório, no Brasil os professores da educação básica contam com um piso salarial nacional anual equivalente a 14.775 dólares, menor que o salário inicial apresentado pelos cinco países mencionados. Mesmo no cenário latino americano, o Brasil é o que pior paga.

O piso salarial mensal é hoje de R\$ 2.886,24 (valor que não chega a três salários mínimos). Considerando que há muitas interpretações limitadas acerca das mudanças na estrutura demográfica do país, entendemos necessárias algumas observações.

É fato inegável que a população brasileira em idade escolar tem diminuído e esta tendência continuará por toda esta década. O que se precisa ressaltar é que este fenômeno está longe de indicar que precisaríamos de menos professores. Ou de menos recursos financeiros. Ao contrário. Primeiro porque as médias de aluno por professor no Brasil são altas em relação aos países desenvolvidos. Segundo, porque a jornada escolar brasileira figura entre as menores do mundo. A jornada diária média nos sistemas educacionais mais antigos fica em torno de 6 horas diárias (no Chile são oito horas).

De acordo com as projeções populacionais do IBGE, a população nas faixas etária da educação básica, em 2030, deverá ser 4% e, em 2030, 11% menor do que a observada em 2020. Essa redução, porém, é modesta quando cotejada com a necessidade de ampliar a jornada escolar das crianças e jovens. Segundo os dados do Censo Escolar de 2019, 89,9% dos alunos da





CÂMARA DOS DEPUTADOS

pré-escola e 90,6% de estudantes do ensino fundamental frequentavam a escola em turnos com duração média de quatro horas diárias. No ensino médio, 89,2% dos alunos seguiam jornada diária de cinco ou quatro horas. Veja-se, portanto, a magnitude do esforço a ser feito para ampliação da jornada escolar, que certamente requererá número adequado de professores com jornada de trabalho compatível.

Na intersecção entre economia e demografia cumpre lembrar que o decréscimo demográfico acarretará uma proporção menor de pessoas em idade produtiva relativamente à população idosa. O economista Ricardo Paes de Barros costumava chamar a atenção para este momento como uma janela temporal de oportunidade para que preparemos nossos jovens o melhor possível de modo a termos uma população economicamente que, sendo menor, terá que ser mais produtiva. Isto só se faz com boa educação em tempo integral, como foi nos demais países com dinamismo econômico.

A jornada escolar dos estudantes do Brasil é, na média, de 4,5 horas diárias. A do Chile é 8. A da Coréia do Sul é 8. A Holanda 7, o Japão, 6.

Segundo o recentíssimo – e como sempre, tecnicamente muito bem elaborado pelo INEP - relatório do terceiro ciclo de monitoramento do PNE, no ensino fundamental e no ensino médio, é em torno de doze por cento (12%) o percentual de alunos em tempo integral. A meta do Plano Nacional de Educação é atingir 25% (até 2014). Assim, para que alcancemos um desenho de financiamento que promova a solidariedade federativa, a equidade e a qualidade da educação, propomos que a União, ente com maior arrecadação, passe a complementar com vinte e três por cento daquilo que estados, DF e municípios aportam - em seis anos.

O aumento da complementação será **gradual**. A proposta inicial era de que, no primeiro ano a elevação fosse para 15% (as experiências do Fundef e do Fundeb mostraram que a “primeira elevação” tem grande impacto positivo). Mas, sensível à questão da pandemia (que também tem impacto negativo na educação), a relatoria propõe a suavização do gradualismo, começando por 12% - o que é menor que todas as propostas de elevação inicial, a menor era do senador Kajuru, de 13%.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Estados, Distrito Federal e Municípios continuarão a arcar com 81,3% das despesas.

É adotado o chamado **modelo híbrido** de complementação, que atingirá o total de 23% em seis anos:

- para 10% da complementação da União, as regras são mantidas, porque os estados que recebem são os mais pobres (7 do nordeste e dois do norte) e suas redes não poderiam arcar com as perdas sem que se desestruturassem. O Município de Salvador, por exemplo, teria uma perda de 100 milhões. Maceió sofreria impacto de 40 milhões.

- Para **10,5%** dos recursos adicionais, cria-se o critério do **valor aluno ano total** – VAAT, com destinação global de **50% para a educação infantil**, calculado com base nos recursos integrantes da cesta do FUNDEB, acrescidos de outras receitas e transferências vinculadas à educação. Isto é, olha-se para receitas que não estão na cesta-Fundeb (ISS, IPTU), mas que mostram que determinados municípios necessitariam menos de complementação, abrindo espaço para que outras redes recebam.

O VAAT é parâmetro de distribuição com base na efetiva capacidade de financiamento das redes de ensino. Sua adoção permite que a complementação passe a ser **por redes de ensino**.

- Para os 2,5% restantes, adota-se como critério de distribuição da complementação, a evolução dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Em um esforço de alcançar o consenso amplo que incorporasse elementos da proposta do Governo, apresentada em julho de 2020, acordamos em uma complementação final de 23% em seis anos, com a priorização para educação infantil, etapa de ensino onde se concentra a maior demanda não atendida pelo sistema público de ensino. Isso trará grande impacto para a educação da primeira infância.

Propõem-se novas ponderações que considerem educandos dos mais baixos níveis socioeconômicos e a arrecadação tributária das localidades.

É preservada a cesta atual de recursos do FUNDEB.

Com a complementação mínima de 23%, em 2026, 24 estados teriam municípios recebendo auxílio da União. Com adoção dos novos indicadores





CÂMARA DOS DEPUTADOS

socioeconômicos e fiscais, a serem tratados na lei de regulamentação, a destinação de recursos torna-se mais redistributiva, atingindo mais entes federados.

Apesar da discussão acerca da complementação da União atrair mais atenção, é importante destacar que **a distribuição interna de cada estado será mais equitativa** com as novas ponderações propostas e com a prioridade conferida à educação pública da primeira infância.

Muda-se o critério da subvinculação – hoje é de, no mínimo 60% para a remuneração DO MAGISTÉRIO. Passa-se a 70% de todos os profissionais da educação, isto é, de outra base, outro universo de beneficiários – nada se eleva. Somados esses dois grupos, praticamente todas as redes já gastam no mínimo 70% - somente 1,7% gastariam menos – é residual. Em contrapartida, a mudança permitirá maior eficiência alocativa na gestão do gasto de pessoal.

São adotadas mais regras de transparência e controle, sugeridas pelo FNDE e pela STN. São mantidos os conselhos de acompanhamento e controle social. As dificuldades pós-pandemia, vão requerer que a Educação seja uma das alavancas de recuperação do País. A Educação será um dos pilares da reconstrução dos laços sociais e de solidariedade da sociedade brasileira após a retomada da rotina, uma vez controlada a pandemia. Para que não subsista mais nenhum tipo de isolamento ou exclusão social.

Foi um desafio para o setor educacional construir o consenso em torno da proposta que ora apresentamos - que foi escrita por muitas mãos e trata desse assunto estruturante para o desenvolvimento da educação básica pública brasileira, que é o Fundeb.

E, para finalizar, procuramos inspiração no educador que, seguramente, mais se debruçou sobre o tema do financiamento da educação, e cujo aniversário de cento e vinte anos de nascimento foi na semana passada.

Dizia Anísio Teixeira:

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública”.

Nesse momento grave da vida nacional, vamos financiar adequadamente a democracia.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diante do exposto, voto pela admissibilidade das Emendas nºs 1,2, 4 e 5, pela inadmissibilidade da Emenda nº 3 e, no mérito, pela aprovação da PEC nº 15, de 2015 e das Emendas nºs 1, 2, 4 e 5, na forma do Substitutivo em anexo.





**SUBSTITUTIVO. À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO Nº 15, DE 2015**

Altera os incisos I e II do parágrafo único do art. 158, para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS; inclui o art. 163-A, de forma a disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados; insere parágrafo único no art. 193 para tratar do planejamento na ordem social; insere inciso IX no art. 206; altera a redação do § 4º e insere §§ 6º e 7º no art. 211; acrescenta §§ 7º, 8º e 9º no art. 212; insere art. 212-A, para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; altera a redação do art. 60 e do inciso I do § 6º do art. 107 e insere o art. 60-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 158 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.158.....

.....

Parágrafo único.....

I – sessenta e cinco por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. ” (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 163-A:

“Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

Art. 3º O art. 193 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 193.....

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas. ” (NR)

Art. 4º O art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 206.....

IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

.....” (NR)

Art. 5º O art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 211.....

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório.

.....





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o custo aluno qualidade, pactuados em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar, conforme o art. 23, parágrafo único. ” (NR)

Art. 6º O art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 212

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no *caput* e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e pensões.

§ 8º Na hipótese de extinção ou substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no *caput* e no inciso II do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas” (NR)

§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.

Art. 7º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 212-A:

“Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 à manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II - os Fundos referidos no inciso I serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158 e as alíneas “a” e “b”, do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159; por 20% dos recursos financeiros provenientes de compensação da União a Estados e Municípios decorrente da desoneração do imposto referido no inciso II do art. 155;

III – os recursos referidos no inciso II serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211, observadas as ponderações referidas na alínea “a” do inciso X e no § 2º deste artigo;

IV - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II;

V- a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) 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), referido no inciso VI, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

VI – o valor anual total por aluno será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X, com base nos recursos a que se refere o inciso II, acrescidos de outras receitas e transferências vinculadas à educação, observado o § 1º deste artigo e consideradas as matrículas nos termos do inciso III;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V;

IX – aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV o disposto no *caput* do art. 160, importando o descumprimento em crime de responsabilidade da autoridade competente;

X – observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV e no § 1º do art. 208, e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observando-se as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade;

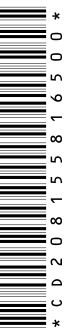
b) a forma de cálculo do valor por aluno (VAAF) decorrente do inciso III e do valor anual total por aluno (VAAT) referido no inciso VI;

c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea “c” do inciso V deste artigo;

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação;

e) conteúdo e periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento;

XI - excluídos os recursos de que trata o inciso V, alínea “c”, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observando-se, em relação aos recursos previstos no inciso V,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

alínea “b”, um percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital.

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

XIII – é vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do *caput*.

§ 1º O cálculo do valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do *caput*, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II, também do *caput*, pelo menos, as seguintes disponibilidades:

I - receitas de Estados, Distrito Federal e Municípios vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino não integrantes dos Fundos referidos no inciso I do *caput*;

II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o §6º do art. 212 da Constituição Federal;

III - complementação da União transferida a Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da alínea “a” do inciso V do *caput*.

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea “a” do inciso X, a lei definirá outras 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, bem como seus prazos de implementação.

§ 3º Será destinada à educação infantil proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso V, alínea “b”, nos termos da lei.

§ 4º Em caso de falta de vagas na rede pública, será admitida, na forma da lei, a destinação dos recursos a que se refere o inciso V, alínea “b” às instituições referidas no *caput* do art. 213.

Art. 8º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do *caput* do art. 212-A será implementada progressivamente até alcançar a proporção





CÂMARA DOS DEPUTADOS

estabelecida no inciso V do *caput* do mesmo artigo, a partir do primeiro ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional, nos seguintes valores mínimos:

- I – 12% (doze por cento), no primeiro ano;
- II – 15% (quinze por cento), no segundo ano;
- III – 17% (dezessete por cento), no terceiro ano;
- IV – 19% (dezenove por cento), no quarto ano;
- V – 21% (vinte e um por cento), no quinto ano;
- VI – 23% (vinte e três por cento), no sexto ano;

§ 1º A parcela da complementação de que trata a alínea “b” do inciso V do art. 212-A observará, no mínimo, os seguintes valores:

- I – 2 (dois) pontos percentuais, no primeiro ano;
- II – 5 (cinco) pontos percentuais, no segundo ano;
- III – 6,25 (seis inteiros e vinte e cinco centésimos) pontos percentuais, no terceiro ano;
- IV – 7,5 (sete inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no quarto ano;
- V – 9 (nove inteiros) pontos percentuais, no quinto ano;
- VI – 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano;

§ 2º A parcela da complementação de que trata a alínea “c” do inciso V do art. 212-A observará os seguintes valores:

- I – 0,75 (setenta e cinco centésimos) pontos percentuais, no terceiro ano;
- II – 1,5 (um inteiro e cinco décimos) pontos percentuais, no quarto ano;
- III – 2 (dois) pontos percentuais, no quinto ano;
- IV – 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano;” (NR)

Art. 9 É acrescido o art. 60-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 60-A Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o art. 212-A serão revistos em seu sexto ano de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

vigência e, a partir desta primeira revisão, periodicamente, a cada dez anos.”

(NR)

Art. 10. O art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 107

.....

§ 6º.....

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do *parágrafo único* do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do *caput* do art. 212-A, todos da Constituição Federal;

....."(NR)

Art. 11. Os estados terão prazo de dois anos, a contar da data da promulgação desta Emenda, para aprovar lei, nos termos do disposto no art. 1º, relativamente ao inciso II do *parágrafo único* do art. 158 da Constituição.

Art. 12. A compensação de que trata o inciso II do art. 212-A, do art. 7º desta Emenda, refere-se ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 13. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Parágrafo único. Ficam mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, até o início dos efeitos financeiros desta Emenda Constitucional.

Brasília, 21 de julho de 2020.

DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE

Relatora

