



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2020 (PEC nº 15, de 2015, na Câmara dos Deputados), da Deputada Raquel Muniz, que *altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.*

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Plenário a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 26, de 2020 (PEC nº 15, de 2015, na Câmara dos Deputados, que teve como primeira signatária a Deputada Raquel Muniz e como relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende).

A PEC estabelece critérios de distribuição da cota municipal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Comunicação (ICMS), disciplina a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, trata do planejamento na ordem social e dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A redação aprovada pela Câmara dos Deputados, além do aproveitamento de dispositivos originalmente previstos no Fundeb, traz uma série de modificações suscitadas ao longo do debate dos últimos cinco anos sobre a renovação do Fundo.

Entre as inovações trazidas pela PEC nº 26, de 2020, devemos citar inicialmente a mudança na distribuição do ICMS entre Estados e Municípios, de modo que 65%, no mínimo, sejam distribuídos conforme arrecadação, e até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual, a ser editada em dois anos (art. 3º), observada a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (art. 158, parágrafo único).

Com relação às regras de transparência e controle, a PEC prevê a obrigatoriedade de disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais por todos os entes federados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (art. 163-A), bem como a garantia de participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais (art. 193, parágrafo único).

Ainda, a proposta busca constitucionalizar o princípio da garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 206, inciso IX), bem como prevê que os entes definam formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino, para assegurar não somente a universalização, mas também a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (art. 211, § 4º). Estatuí também o dever dos entes federados de exercer ação redistributiva em relação a suas escolas (art. 211, § 6º) e estabelece o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência do padrão mínimo de qualidade, pactuado em regime de colaboração pelos entes (art. 211, § 7º).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

A versão final do texto aprovado na Câmara proíbe o uso de recursos vinculados à educação, nos termos do *caput* do art. 212 da Constituição, e do salário-educação para pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, § 7º) e garante recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e subvinculados ao Fundeb equivalentes ao percentual atualmente fixado para cada um dos entes em caso de extinção ou substituição de impostos (art. 212, § 8º). Determina, ademais, que lei disponha sobre normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas subnacionais (art. 212, § 9º).

Especificamente com relação ao Fundeb, a PEC transfere sua disciplina para o corpo permanente da Constituição Federal – CF (art. 212-A, incisos I a III). Institui percentual de 23% do total dos recursos dos fundos para a complementação da União (art. 212-A, incisos IV e V), com implementação gradual em seis anos (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), sendo vedada a utilização do salário-educação para esse fim (art. 212-A, inciso XIII). Adota o modelo híbrido para distribuição da complementação federal, nos termos do inciso V do art. 212-A, que determina a seguinte sistemática:

- 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no mínimo, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente, devendo pelo menos metade desse montante ser destinado à educação infantil (art. 212-A, § 3º), 15% para despesas de capital (art. 212-A, inciso XI), com possibilidade de destinação desses recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, em caso de falta de vagas na rede pública (art. 212-A, § 4º); e





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

- 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais distribuídos nas redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Esse percentual será implementado gradativamente, a partir do terceiro ano de vigência do texto (art. 60, § 2º, do ADCT).

Conforme mencionado, a PEC prevê a utilização do VAAT como critério para distribuição de parte da complementação da União, ou seja, considera o conjunto das receitas vinculadas a MDE, e não somente aquelas que compõem o Fundeb, para fins de distribuição de recursos do Fundo (art. 212-A, inciso V, alínea b, inciso VI e § 1º). A PEC também estabelece que pelo menos 70% dos recursos do Fundeb, em cada estado, serão destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212-A, inciso XI).

Outra inovação trazida pela PEC nº 26, de 2020, refere-se à previsão de ponderações, a serem definidas em lei, 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 (art. 212-A, § 2º). Além disso, os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos serão revistos em seu sexto ano de vigência e, depois, a cada dez anos (art. 60-A, do ADCT).

A emenda à Constituição que resultar da proposição produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021, mantidos os efeitos da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, até essa data (art. 4º).

No Senado Federal, foram apresentadas nove emendas a esta PEC, das quais duas foram retiradas pelos autores, enquanto as demais não lograram alcançar o número regimental mínimo de assinaturas. Em razão disso, não serão apreciadas neste parecer.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

II – ANÁLISE

Inicialmente, quanto à admissibilidade, a PEC nº 26, de 2020, preenche o requisito do art. 60, inciso I, da Carta Magna, tendo sido subscrita por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados.

No tocante às limitações circunstanciais, nada obsta a apreciação da matéria, uma vez que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Ademais, a proposta não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa nem atinge as chamadas cláusulas pétreas.

Está, assim, atendido o disposto no art. 60, inciso I, e §§ 1º, 4º e 5º da Constituição, e nos arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Também, não incorre a PEC na proibição prevista no art. 371 do Risf, pois a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Antes de passar à análise do mérito, importa mencionar que já tramitam no Senado Federal a PEC nº 33, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Jorge Kajuru, e a PEC nº 65, de 2019, cujos primeiros signatários são os Senadores Randolfe Rodrigues e Davi Alcolumbre. Elas revogam o art. 60 do ADCT e, com o propósito de tornar permanente o Fundeb, acrescentam o art. 212-A ao texto da CF. Nas duas proposições, esse novo dispositivo reproduz, parcialmente, a redação do art. 60 do ADCT em vigor, mas inclui diversas propostas de melhoria na atual configuração do Fundo, sendo a principal delas a ampliação da complementação da União para 30%, na primeira, e para 40%, na segunda. Digna de referência também é a PEC nº 24, de 2017, já arquivada, que tinha como primeira signatária a Senadora Lídice da Mata. Essa proposição tinha teor semelhante ao das duas já referidas, porém com a proposta de ampliação da complementação da União para 50%. As três proposições são a demonstração da intensa atuação do Senado Federal nos debates sobre a renovação do Fundeb.

Entretanto, em estágio mais avançado de discussão, chega ao Senado a PEC nº 26, de 2020, de autoria da Deputada Raquel Muniz. A





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

proposição, em tramitação desde 2015, foi fruto de amplo processo dialógico e construtivo firmado desde o começo do ano passado entre Câmara dos Deputados e Senado, do qual tive a honra de participar a convite da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, relatora da matéria, e do Deputado João Carlos Bacelar Batista, presidente da Comissão Especial do Fundeb na Câmara. Essa concertação permitiu uma articulação política harmônica e coordenada entre ambas as Casas Legislativas durante a evolução das discussões. Com efeito, participamos de dezenas de reuniões, as quais foram decisivas para se chegar a um denominador comum e, por isso, sou profundamente grato à Deputada Dorinha e ao Deputado Bacelar, assim como agradeço aos consultores legislativos e consultores de orçamento tanto da Câmara quanto do Senado que ajudaram na construção do Novo Fundeb, dando todo o suporte técnico imprescindível para que tudo isso se tornasse viável.

Ademais, empreendemos, em 2019 e 2020, diversas audiências públicas sobre o Fundeb na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) desta Casa, contando com o apoio do seu Presidente, Senador Dário Berger, o qual, com o suporte da equipe de servidores daquela Comissão, não poupou esforços para tornar a referida matéria uma das pautas prioritárias na agenda política do Senado, inclusive tendo selecionado o Fundeb como a política pública educacional avaliada no ano de 2019 no âmbito daquela Comissão temática. Essa iniciativa gerou um relatório profícuo com diversas recomendações que puderam ser aproveitadas no decorrer do processo legislativo.

Agradecemos a todos os expositores das audiências públicas do Fundeb ocorridas no Senado, bem como às entidades e aos movimentos que participaram ativamente das discussões, contribuindo sobremaneira para que o Novo Fundeb fosse possível, dentre os quais destacamos:

- o Fórum Nacional de Governadores - no âmbito do qual ressaltamos a liderança da ilustre Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra;
- a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

- o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);
- a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE);
- o Movimento Todos pela Educação (TPE);
- a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME);
- o Conselho Nacional de Educação (CNE);
- a Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (COPEPUC/CNPG);
- o Fórum Nacional de Educação (FNE);
- a Confederação Nacional de Municípios (CNM);
- a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP);
- a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB);
- a Comissão Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ);
- a Articulação Nacional de Organizações Negras;
- a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA);
- a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES);
- o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- as Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados;
- o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);
- a Universidade de São Paulo (USP);
- a Universidade Federal de Goiás (UFG);
- o Tribunal de Contas da União (TCU); e



SF/20821.16066-33



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

- o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Desejo registrar, ainda, meu agradecimento especial ao Presidente do Senado, Senador Davi Alcolumbre, que sempre apoiou a educação, dando todo o amparo necessário para que os trabalhos legislativos sobre o Fundeb ocorressem em plena observância às normas constitucionais e regimentais, e criando um ambiente político propício para o avanço das discussões sobre o tema e a concretização das medidas em prol da educação básica.

Por fim, quero registrar agradecimento especial à Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que atuou de forma brilhante e incansável na relatoria do Novo Fundeb na Câmara, tendo demonstrado habilidade ímpar de conciliar as mais diversas opiniões e recomendações propositivas da sociedade e do Parlamento que permearam as discussões ao longo de todos esses anos, de modo que se pode afirmar que o Novo Fundeb não é construção de um segmento específico, mas um grande consenso entre os atores do setor educacional. Não tenho dúvidas de que o trabalho realizado pela Deputada Dorinha na relatoria do Novo Fundeb entrará para a história da educação brasileira.

Já passando para a análise de mérito da PEC nº 26, de 2020, importa destacar que a principal inovação da política de fundos contábeis inaugurada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (antigo FUNDEF) e ampliada pelo seu sucessor, o Fundeb, foi a de criar um mecanismo de distribuição dos recursos já vinculados à educação, a partir do número de matrículas efetivadas na rede estadual e nas redes municipais, de modo que o recurso vá para onde o aluno está.

A cesta de recursos do Fundeb é composta de 20% das receitas provenientes das seguintes fontes, as quais foram mantidas pela PEC nº 26, de 2020: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural – ITR devida aos municípios. Ficam de fora do Fundo 5% dos referidos impostos e transferências, embora continuem vinculados à educação, além de 25% dos impostos municipais próprios (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e Imposto sobre Serviços – ISS), bem como o imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais.

Os recursos do Fundeb são destinados às redes estaduais e municipais de educação, conforme o número de alunos matriculados na educação básica em cada uma delas, ponderado por etapa e modalidade de ensino – vale dizer, conforme o número de matrículas em creche, pré-escola, ensino fundamental e médio, educação especial, ensino profissional, educação de jovens e adultos, em área urbana, rural, indígena ou quilombola, em regime de tempo integral ou parcial.

Ou seja: o Fundeb atende tudo o que vem antes do ensino superior.

Trata-se, portanto, de um dos principais instrumentos de redistribuição de recursos do País, realocando valores no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e as prefeituras, para tornar o sistema educacional mais equitativo e menos desigual.

Com efeito, não fosse o Fundeb, estima-se que os valores mínimos de aplicação em educação girariam em torno de R\$ 500 por aluno/ano nos municípios mais pobres do Brasil. Com o Fundeb, hoje, assegura-se que o investimento mínimo *per capita* corresponda a cerca de R\$ 3.600 por ano, reduzindo bastante as desigualdades entre regiões, estados e também entre municípios de um mesmo estado.

O valor que cada município e estado vai receber depende, portanto, da arrecadação e do número de matrículas de sua rede. Há consenso entre os especialistas da educação de que não pode haver retrocesso nesse sentido, o que torna urgente a aprovação de Emenda à Constituição para tornar o Fundo permanente, já que o fim de sua vigência se aproxima.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

O Fundeb representa 63% do investimento público em educação básica. Seu mecanismo redistributivo propiciou incremento da cobertura escolar na educação infantil, embora os indicadores de matrícula em pré-escola e, especialmente, creche continuem aquém das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e, no caso da pré-escola, da obrigação constitucional de universalização. Também no ensino médio e na educação de jovens e adultos persistem lacunas importantes de atendimento, a despeito da cobertura dada pelo Fundo.

Atualmente, o governo federal entrega uma complementação financeira de 10% sobre o valor total aportado pelos Estados, DF e Municípios ao Fundeb para incrementar os recursos dos fundos cujo valor *per capita* seja inferior ao valor mínimo definido nacionalmente. Esse percentual, definido como a **participação federal mínima**, tem-se constituído na prática em **valor máximo**. De modo geral, os atores do campo educacional compartilham o diagnóstico de que a União participa pouco do financiamento da educação básica. O Brasil investe por aluno menos da metade do investimento *per capita* feito pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No ensino fundamental, o Brasil paga em média US\$ 3,8 mil por aluno ao ano, ao passo que os países da OCDE investem anualmente US\$ 8,6 mil. Já no ensino médio, o gasto nacional é de US\$ 4,1 mil, enquanto nos países daquela Organização o valor chega a US\$ 10 mil. Nesse sentido, entendemos ser urgente avançarmos, nos termos do que propõe a PEC nº 26, de 2020, e fixar o percentual mínimo de complementação em 23%, com sua implementação gradual em seis anos, de modo a destinar uma quantidade razoável de recursos para a garantia do direito à educação, ao mesmo tempo em que as cuidadosas regras de transição do referido aumento se alinham aos ditames de capacidade fiscal do Estado.

Convém lembrar, ademais, que conforme preconizado no art. 107, § 6º, inciso I, do ADCT, a complementação da União ao Fundeb não está incluída entre as despesas computadas para se estabelecer o limite individualizado de despesas primárias do Poder Executivo, sistemática que está sendo mantida na PEC em análise. Essa exclusão contida no citado dispositivo representa uma sinalização da importância atribuída pela sociedade ao financiamento da educação básica pública.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Atualmente, o valor mínimo nacionalmente definido no Fundeb (valor anual por aluno – VAA) é calculado a partir de uma conta de chegada: estipulado o montante da complementação da União, que, como mencionado, sempre correspondeu ao percentual mínimo de 10% do total dos fundos, ele é destinado ao fundo de menor valor *per capita* até que esse valor se iguale ao de segundo menor valor *per capita*; o restante da verba federal é, em seguida, destinado aos dois fundos de menor valor *per capita*, até que os valores *per capita* de ambos se igualem ao terceiro menor; e assim sucessivamente, até que seja exaurida toda a complementação federal. A partir dessa fórmula contábil, o VAA para 2020 foi estipulado em R\$ 3.643,16. Essa fórmula de cálculo faz com que apenas 9 (nove) fundos estaduais do Norte e Nordeste sejam hoje beneficiados pela complementação federal ao Fundeb: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Além do reduzido grau de abrangência que o aporte financeiro da União apresenta atualmente, da forma como é distribuído hoje, cria-se uma grave distorção: alguns municípios ricos desses estados recebem a complementação federal, ao passo que municípios com escassos recursos situados em estados não beneficiados deixam de a receber.

Entendemos, assim, que é importante o aperfeiçoamento da sistemática de distribuição da complementação da União, como pretende a PEC ora analisada.

Com efeito, a PEC nº 26, de 2020, adota para a distribuição dos recursos da complementação da União um modelo que se convencionou chamar de híbrido. O modelo tem esse nome porque no Novo Fundeb vão conviver duas formas de cálculo para se chegar ao total de recursos que cada rede vai receber, além de mecanismo que beneficiará as redes que apresentarem melhorias qualitativas na educação.

A primeira forma de cálculo é baseada no valor anual por aluno (VAAF), enquanto a segunda é baseada no valor anual total por aluno (VAAT). A primeira forma, o VAAF, é reprodução do modelo atual e continuará vigendo para os primeiros 10 pontos percentuais da complementação, tal como acontece hoje. Por esse mecanismo, recebe complementação aquele estado cujos recursos disponíveis por aluno no âmbito do Fundeb não alcançarem um valor mínimo definido nacionalmente, como já explicamos. Esse mecanismo foi de fundamental importância para





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

reduzir as desigualdades entre os estados em matéria de educação e é uma das prováveis causas do florescimento da educação pública em diversas redes de ensino nordestinas. Ademais, a importância da manutenção da distribuição dessa parcela nos mesmos moldes atuais é justificada pela impossibilidade de as redes atualmente beneficiadas arcarem com perdas que poderiam levar à desestruturação de seus sistemas de ensino.

Apesar dos méritos dessa primeira forma de distribuição, o tempo mostrou que eram necessários outros mecanismos, com vistas a tornar o financiamento da educação ainda mais equitativo e redutor das desigualdades em nosso país. Surge, então, a partir de estudos de obstinados técnicos e gestores, o VAAT, previsto na PEC como a segunda parte do modelo híbrido, somente aplicável aos novos recursos federais. Serão distribuídos por meio desse novo critério o total de 10,5 pontos percentuais da complementação da União. Os recursos serão destinados às redes de ensino que não alcançarem nível de investimento mínimo por aluno, considerando-se no cálculo desse valor mínimo não apenas os recursos da cesta do Fundeb (único critério existente hoje), mas a disponibilidade total de recursos vinculados à educação na respectiva rede. Esse modelo permitirá maior capilaridade na distribuição dos recursos, fazendo com que eles cheguem às redes de ensino que mais necessitam, independentemente do estado da Federação onde elas se encontrem.

Ou seja, o novo critério previsto na PEC lança seu olhar sobre as situações particulares “município por município”, e considera no cálculo da partilha todos os recursos vinculados à educação, aprimorando o critério antigo, o qual olha somente “estado por estado”, considerando unicamente os recursos recebidos via Fundeb.

Estudo recente realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados aponta que a adoção desse novo critério para a distribuição dos recursos novos da União previstos nesta PEC ocasionará uma série de benefícios significativos, entre eles, aumento estimado, até 2026, de 54% das redes de ensino beneficiadas pela complementação da União (que passarão a ser 2.618, em comparação com cerca de 1.700 redes hoje atendidas), bem como ampliará o número de alunos contemplados pelo aporte federal, que subirá para 17,5 milhões. Essa





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

ampliação da cobertura beneficiará estudantes de redes de 24 estados da Federação, 15 a mais do que os 9 estados abarcados atualmente.

Esse potencial redistributivo é reforçado porque a parcela da complementação distribuída segundo esse critério novo se soma àquela distribuída pelo critério antigo, como copos que vão se enchendo até que todos fiquem com o mesmo nível d'água. Esse nível é o valor anual mínimo por aluno da rede pública. Com o aumento da complementação da União ora proposto e a implementação do novo critério, o VAAT, estima-se que o investimento mínimo *per capita* anual do Fundeb aumente cerca de 50% até 2026, passando de aproximadamente R\$ 3.600 para cerca de R\$ 5.500.

Ademais, a PEC vem ao encontro do objetivo fundamental da República de reduzir desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da Constituição Federal), considerando que, com a adoção do novo critério VAAT, a atual maior desigualdade de investimento educacional *per capita* entre estados – diferença de 47,1% entre Maranhão e São Paulo –, será reduzida a 32,9%, entre Amazonas e São Paulo.

Por fim, totalizando os 23% da complementação da União, os 2,5 pontos percentuais restantes serão distribuídos às redes públicas que melhorarem a gestão educacional e seus indicadores de atendimento escolar e aprendizagem, com redução das desigualdades, temas que serão regulamentados na forma da lei. Essa parcela da complementação da União atende uma justa demanda da sociedade de que é preciso que o investimento em educação seja eficaz e apresente resultados, atingindo aqueles que mais precisam, ao tempo em que valoriza as experiências positivas, para que sejam reproduzidas em todo o País.

Também com o objetivo de valorizar a boa gestão e a busca de melhores resultados de aprendizagem, a proposição altera o art. 158 da Constituição Federal para determinar que 10 pontos percentuais da cota municipal do ICMS sejam distribuídos com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Esse mecanismo se inspira em experiências exitosas no âmbito de diversos estados da Federação e não depende de recursos federais para ser implementado.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

A PEC inova, ainda, ao prever novos fatores a serem considerados na distribuição dos recursos dentro de cada fundo estadual. Além das já existentes ponderações por etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, autoriza a regulamentação legal de ponderações de nível socioeconômico dos educandos, bem como de indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado. Esses novos indicadores permitirão olhar não apenas para o número de matrículas de cada rede, mas também para as condições sociais dos alunos e para a capacidade financeira e esforço de arrecadação que cada ente apresenta. Trata-se de inovação interessante com o objetivo de reduzir ainda mais as desigualdades educacionais dentro de cada estado, direcionando recursos para as redes com maior quantidade de alunos em situação de vulnerabilidade, sem, todavia, descuidar da responsabilidade fiscal. É importante ressaltar, no entanto, que a lei de regulamentação deverá definir o alcance dessas novas ponderações, bem como seus prazos de implementação.

Em relação aos gastos dos recursos da complementação da União em cada rede de ensino, a PEC nº 26, de 2020, contempla importantes demandas sociais. Em primeiro lugar, estabelece que dos recursos distribuídos conforme o novo critério VAAT, ou seja, dos 10,5 pontos percentuais acrescidos na complementação da União, metade seja destinada à educação infantil, que corresponde à creche e à pré-escola e atende a crianças de 0 a 5 anos de idade.

Essa etapa da educação básica é justamente aquela com os níveis mais baixos de atendimento escolar no País, o que justifica essa priorização. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), somente 35,7% das crianças de 0 a 3 anos frequentam a creche, percentual que cai para 26% entre as crianças de famílias mais pobres. Isso significa que precisaremos criar 1,5 milhão de vagas em creches para conseguirmos cumprir a meta do PNE que prevê o atendimento da metade da população nessa faixa etária até 2024. Na pré-escola, etapa obrigatória de ensino nos termos da Constituição Federal, ainda falta incluir mais de 300 mil crianças para atingirmos a universalização.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Nesse sentido, consideramos importante a destinação específica prevista no Fundeb para alcançarmos esses objetivos, induzindo as redes a aumentarem as matrículas e atenderem às crianças mais vulneráveis. Essa priorização da primeira infância no novo Fundeb é essencial, uma vez que nessa fase se constituem os fundamentos da arquitetura cerebral, com implicações em aspectos cognitivos, físico-motores e emocionais que impactam toda a vida do indivíduo. Para além dessas constatações científicas, o investimento na educação infantil é a demonstração de que a sociedade brasileira se preocupa com as crianças e quer vê-las bem cuidadas e educadas. O impacto disso na vida dos pais, especialmente das mães, é também inegável.

Outra importante contribuição da PEC nº 26, de 2020, diz respeito à previsão constitucional de que o CAQ seja o parâmetro de financiamento da educação básica. Segundo dados do Censo Escolar 2018, 12% das escolas da rede pública não têm banheiro no prédio; 33% não têm internet; 31% não têm abastecimento de água potável; 58% não têm coleta e tratamento de esgoto; 68% não têm bibliotecas; e 67% não possuem quadra de esportes.

O CAQ, cuja noção foi citada pela primeira vez pelo Professor Ediruald de Mello (UnB), em 1989, representa importante diretriz que norteará a aplicação de recursos pelos gestores educacionais. O Professor João Monlevade também já falava sobre o tema no final da década de 1980. Posteriormente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação definiu o conceito, a partir da ideia inicial cunhada por esses educadores.

A constitucionalização do CAQ é inovação consentânea com os debates mais avançados em matéria de financiamento da educação, segundo os quais o critério básico para alocar os recursos deve ser o da garantia dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, com vistas a garantir o padrão de qualidade de que tratam a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o PNE.

Para garantir esses insumos e concretizar o direito constitucional a um padrão mínimo de qualidade no ensino, a PEC prevê que 15% da nova parcela da complementação federal a ser implementada por meio do VAAT deve ser destinada para despesas de capital, assegurando,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

assim, investimentos constantes na infraestrutura do setor para a melhoria de equipamentos e instalações, e não somente o gasto com despesas correntes.

A vinculação de parte do Fundeb à remuneração de todos os profissionais da educação básica pública será outro relevante avanço do modelo permanente. Com efeito, além de fazer jus ao nome do Fundo, a valorização de todos os profissionais da educação já encontra respaldo nos incisos V e VIII do art. 206 da Carta Magna. A destinação de 70% dos recursos dos fundos ao pagamento de pessoal busca garantir essa valorização, incentivando os atuais educadores e tornando a carreira docente mais atrativa para os jovens talentos que estão hoje nas universidades. Vale mencionar que praticamente todas as redes já gastam atualmente, no mínimo, 70% no pagamento de profissionais da educação (somente 1,7% gasta menos), sendo necessária a aludida norma para garantir que este importante investimento financeiro continue a existir no futuro.

Também merece destaque a preocupação externada no texto de garantir recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino e subvinculados ao Fundeb equivalentes ao percentual atualmente fixado para cada um dos entes, em caso de extinção ou substituição de impostos. Tal dispositivo é de suma importância por assegurar que o investimento em educação não sofra cortes diante de possível reforma tributária.

Apesar de ter ficado conhecida, com justiça, como PEC do Novo Fundeb, a proposição sob análise vai além de tratar da renovação desse valioso fundo. Nessa perspectiva, destaca-se a inclusão de dispositivo na Constituição Federal para obrigar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a disponibilizarem, inclusive em meio eletrônico de amplo acesso, suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais nos termos a serem definidos na regulamentação, de forma a permitir consolidação e transparência das contas nacionais.

Incluído no texto a partir da experiência da Secretaria do Tesouro Nacional com a nova Matriz de Saldos Contábeis, esse dispositivo permitirá a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos gastos públicos, fundamental para a geração de estatísticas a serem utilizadas nas políticas públicas e, especialmente, para a fixação do que cada ente deverá receber no âmbito do Fundeb. Na mesma direção, a proposição prevê a





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

edição de normas sobre a fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal, demonstrando preocupação com a boa utilização dos recursos públicos transferidos via Fundeb.

Também o parágrafo único acrescentado ao art. 193 é uma inovação relevante. Por meio desse dispositivo, ganha fundamento constitucional a participação da sociedade na formulação, no monitoramento, no controle e na avaliação das políticas sociais. Associando essa participação com os mecanismos de transparência a que já nos referimos, são criadas melhores condições para a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, que ganham importantes contornos diante da previsão de revisão dos critérios de distribuição dos recursos do Novo Fundeb no seu sexto ano de vigência e, depois, a cada dez anos.

A PEC também dispõe sobre fundamentos constitucionais ao acrescentar no art. 206, que trata dos princípios do ensino, dispositivo sobre a garantia do direito à educação ao longo da vida. Em um mundo cada vez mais baseado no conhecimento e na informação, as fronteiras do aprendizado não se restringem aos muros das escolas, tampouco a determinadas faixas etárias, mas se espraiam para todas as idades e todas as áreas da vida social. A educação na terceira idade está deixando de ser uma exceção e, com a mudança demográfica pela qual passa nosso país, logo será uma realidade presente para a maioria das pessoas.

Ainda no tocante aos princípios da educação, mas agora no que se refere à organização dos sistemas de ensino, destacamos a alteração do § 4º do art. 211, com vistas a incluir “a qualidade e a equidade” como metas a serem perseguidas pelos sistemas de ensino, atuando em regime de colaboração. De fato, almejamos escolas que preparem as novas gerações nos mais altos padrões, mas que isso não seja privilégio de poucos. Escola boa para todos é o que desejamos. Afinal, escola boa apenas para alguns não é direito, é privilégio.

A proposta prevê, também, que os entes federados exerçam ação redistributiva com relação a suas escolas, minimizando, assim, desigualdades no âmbito de uma mesma rede de ensino. É sabido que, por vezes, escolas indígenas, quilombolas e de periferia, por exemplo, não





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

recebem o mesmo nível de investimentos de escolas públicas situadas em bairros nobres dentro do mesmo município.

Por fim, há a previsão de que recursos vinculados à educação nos termos do *caput* do art. 212 da Constituição, e o salário-educação, não possam ser utilizados para pagamento de aposentadorias e pensões, evitando sua destinação para despesas que não sejam de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Para entender essa questão, precisamos observar que a Constituição Federal obriga que os Estados, DF e Municípios invistam em MDE, no mínimo, 25% dos seus impostos e transferências. No caso da União, o percentual mínimo é de 18%. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece o rol de despesas a serem computadas como investimento em MDE e, entre elas, não constam os gastos com inativos.

Ocorre que alguns entes federativos contabilizam para o cumprimento dessa meta constitucional gastos previdenciários com profissionais da educação aposentados. Estima-se que, anualmente, são retirados cerca de R\$ 20 bilhões da educação por causa do referido artifício contábil, valor suficiente para financiar mais de 4 milhões de matrículas em tempo integral. Vale dizer: caso não fosse adotada tal prática, os estados e o DF poderiam universalizar o ensino fundamental e o médio, em tempo integral, alcançando as metas previstas no Plano Nacional de Educação para essas etapas da educação básica. Ademais, remanesceriam vultosos recursos para investimentos em outras áreas da MDE, como a infraestrutura de creches e escolas, que tanto precisam de investimentos (SOUZA, Fábio Araújo de. “Inativos da educação: despesa da educação?” RBP AE - v. 35, n. 3, p. 1029 - 1062, set./dez. 2019).

A prática, que vem sendo questionada judicialmente, já foi proibida em decisões do STF e do TCU, que consideram que gastos de natureza previdenciária não podem ser computados como se fossem investimentos em educação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Inclusive, no dia 17 deste mês, o STF manifestou-se sobre o tema no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.719, concluindo pela inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 1.010, de 2007, do Estado de São Paulo, que franqueavam àquele Estado a contabilização de despesas previdenciárias nos pisos mínimos obrigatórios das áreas de saúde e educação. Em seu voto, ainda não publicado, o relator, Ministro Edson Fachin, ao analisar o tema, sustenta:

[...] não há como subsistir no ordenamento jurídico dispositivo de lei local que trata de normas gerais de educação e ensino, a incluir no conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino” o pagamento dos servidores inativos da área da educação, em arrepio às disposições da Lei de Diretrizes e Bases, que consiste em legítimo exercício da competência legislativa da União, constitucionalmente assegurado.

Assim, Sua Excelência, o Ministro Fachin, conclui seu voto, no que foi seguido de modo unânime por todos os Ministros presentes na sessão plenária, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo atacado da referida Lei paulista, que permitia o cômputo de despesas previdenciárias para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na mesma linha de entendimento, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desenvolveu no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) argumentação contrária ao enquadramento das despesas de aposentados como sendo de MDE. O próprio Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do MEC não aceita que gastos com aposentados sejam registrados para esse fim.

Portanto, a regra proposta representa o entendimento sobre o assunto que vem sendo consolidado nas decisões e orientações do STF, TCU, STN, tribunais de contas e de outros órgãos públicos, além de expressar uma demanda social importante pela garantia de que os recursos vinculados à educação sejam utilizados exclusivamente nessa área.

Durante o processo de constante diálogo que mantivemos com parlamentares e diversos segmentos do Poder Público e da sociedade no





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

decorrer da relatoria desta PEC, recebemos muitas sugestões de alteração do texto, que certamente possuem louvável mérito em suas formulações. Todavia, tendo em vista que muitos desses temas suscitados serão mais adequadamente tratados na lei de regulamentação, e considerando também o risco de promovermos alterações que possam descaracterizar algumas das medidas veiculadas pela PEC, redundando no retorno da matéria à Casa iniciadora – com risco de expiração do prazo do atual Fundeb e prejuízo a todo o sistema público de ensino básico –, nos manifestamos pela manutenção do texto aprovado na Câmara dos Deputados.

Dito isso, fazemos apenas uma pequena ressalva: julgamos que o § 4º do novel art. 212-A não preenche o requisito da inovação legislativa. De fato, ao permitir que parcela dos recursos da complementação da União ao Fundeb possa ser dirigida a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, nada mais faz do que repetir, com outras palavras, o que já consta do *caput* e dos incisos do art. 213 da Carta Magna.

Observe-se que, sem que o atual art. 60 do ADCT conte com dispositivo semelhante, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o atual Fundeb, permite que essas mesmas instituições com atuação na educação infantil, nas escolas do campo e na educação especial tenham suas matrículas consideradas para efeito de distribuição dos recursos do Fundo (art. 8º). Portanto, os limites e o alcance dessa questão podem e devem ser definidos na lei do Fundeb, sem a necessidade de qualquer acréscimo sobre esse tema no texto constitucional. Assim, evitamos insegurança jurídica quanto à possibilidade de interpretações diversas sobre o assunto, e prevenimos que haja dispositivo prescindível na Carta Magna.

Nesse sentido, propomos a supressão do referido § 4º, o que em nada afetará a higidez e a harmonia da nova emenda constitucional, uma vez que o dispositivo veicula norma com autonomia em relação ao restante da PEC. Observe-se, por fim, que a retirada desse trecho não impede a promulgação imediata do texto remanescente aprovado, conforme entendimento do STF e precedentes existentes, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

Para encerrar, a nosso ver, a PEC nº 26, de 2020, é a prova de que o constitucionalismo brasileiro não quer e não aceita que os direitos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

sociais sejam apenas parte de uma mera “folha de papel”. É também a demonstração de que esses direitos – dentre os quais se destaca pelo seu potencial libertador, o direito à educação – são alcançáveis e que continuaremos buscando realizá-los em sua plenitude. Assim, daremos à nossa democracia – que do ponto de vista formal é pujante – um caráter substantivo, o que certamente fará os brasileiros continuarem acreditando que vale a pena defendê-la.

Como dizia minha tia, Zilda Arns,

As crianças, quando estão bem cuidadas, são sementes de paz e esperança. Não existe ser humano mais perfeito, mais justo, mais solidário e sem preconceitos que as crianças.

Assim, cuidemos de nossas crianças, cuidemos de nosso futuro, instituindo um novo Fundeb permanente, financeiramente robusto e com um compromisso solidário dos três níveis federativos no sentido de garantir educação de qualidade a todos.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação quanto à técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2020, e, no que tange ao mérito, votamos pela **aprovação** da matéria, com a emenda que apresentamos:

EMENDA Nº - PLEN

Suprima-se o § 4º do art. 212-A da Constituição Federal, na forma da redação dada pelo art. 1º da PEC nº 26, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

