

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15-A, 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

Após a apresentação do substitutivo, em 18 de fevereiro de 2020, e do Parecer nº 2, de 03 de março de 2020, como tenho procedido ao longo do processo de apreciação da PEC nº 15/2015, mantivemos aberto o diálogo com os vários atores da sociedade civil e parlamentares.

Nesse período, a mesa da Comissão Especial recebeu representantes da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Acompanhamos reuniões da bancada do partido Cidadania, a convite do Líder Deputado Arnaldo Jardim, e do PT, por iniciativa da Deputada Rosa Neide e do Deputado Waldenor Pereira.

Estivemos também em reuniões com representantes do Poder Executivo, quando recebemos sugestões e esclarecemos algumas questões. Da mesma forma, recolhemos para análise mais propostas de representações de movimentos sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação.

Ouvimos, ainda, parlamentares de diferentes partidos acerca de aspectos do parecer.

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

Conforme enfatizou o presidente da Comissão Especial, nobre Deputado Bacelar, na discussão do parecer estiveram presentes os trinta e cinco membros da Comissão Especial, sete líderes se pronunciaram e vinte e cinco deputados discutiram o parecer. Tivemos, mais uma vez, a presença da nobre autora, Deputada Raquel Muniz.

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.

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.

Por sugestão do Deputado Eduardo Barbosa, com apoio de seus colegas de partido, inserimos dispositivo principiológico no art. 206, acerca da garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, tema que vem sendo defendido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Após ouvir as ponderações do governo, especialmente do Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida e, sobretudo, sensíveis à situação inesperada, em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus – mas conscientes que o financiamento da educação foi seriamente afetado devido à queda de arrecadação dos recursos da cesta–Fundeb, em especial do ICMS -, entendemos que o aumento da complementação deve adotar o seguinte gradualismo: ao invés dos 15% inicialmente propostos, o patamar inicial será de 12,5%, crescendo mais 2,5% no segundo ano, 1,5% no terceiro e quarto anos, e mais 1% nos dois anos seguintes, de forma a atingir 20% no sexto ano¹. Assim, mantida a meta de alcançar vinte por cento de complementação da União em seis anos, propomos suavizar a gradatividade. Registre-se que parte desses recursos da complementação serão distribuídos conforme a

¹ Nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estima-se o impacto orçamentário financeiro do acréscimo da complementação da União em R\$ 3,5 bilhões em 2021 e total de R\$ 56,9 bilhões até 2026 (base 2020).

evolução de indicadores, a serem definidos, **de atendimento** e melhoria da **aprendizagem com redução das desigualdades**.

Ressalte-se que, antes da pandemia, o economista Felipe Salto, Diretor Executivo da Instituição Fiscal Independente, já reconhecia que há flexibilidades previstas nas regras fiscais e é possível, e eventualmente desejável, alterar a meta do superávit primário para gastos prioritários. Entendemos ser justamente esse o caso, por exemplo, dos gastos referentes à Saúde e à Educação, que devem ser mantidos sem unificação de teto, uma vez que haveria prejuízo para o planejamento e a execução de programas em ambas as áreas.

Acolhendo outra sugestão do governo, optamos por oferecer redação mais precisa acerca dos recursos da compensação referente à Lei Kandir – fonte de receitas do fundo desde o antigo Fundef, de forma a explicitar a referência à compensação **da União**. Mantém-se a fonte sem gerar dúvidas sobre outros recursos que não se referem à compensação em face da desoneração do ICMS que é direcionada à educação.

Fizemos ajuste também na redação proposta para o art. 211, § 7º, substituindo a expressão “condições indispensáveis” por “condições adequadas”, atendendo à demanda da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Em atendimento a demanda da CNM, que apontou dificuldades para alguns municípios nos meses de julho e dezembro, retiramos da cesta-Fundeb os recursos previstos nas alíneas “c” e “d” do art. 159 da Constituição Federal, referente a percentuais do FPM acrescidos após a aprovação da Emenda nº 53 – de forma que o FPM permanece na cesta nos mesmos moldes em que está atualmente.

Considerando a complexidade da temática envolvendo os recursos do petróleo e que está em pleno vigor a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, deixamos de fazer menção a alteração no art. 20 da Constituição – tema que merece atenção em discussão específica.

Inseriu-se art. 14 com previsão de prazo de dois anos para que os estados aprovelem suas leis de alteração de regras de distribuição da cota municipal do ICMS. Durante as reuniões de discussão do parecer, ouvimos atentamente as manifestações dos nobres Pares e já fizemos algumas

considerações sobre as questões levantadas. Tomamos conhecimento do Voto em Separado dos nobres Deputados Sâmia Bomfim e do Deputado Edmilson Rodrigues. Agradecemos o reconhecimento dos esforços realizados por esta Comissão e por esta relatora.

O parecer anterior nunca cogitou qualquer retirada de recursos dos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), até porque não há vinculação direta de fontes e programas e era feita apenas uma autorização para utilização de recursos da cota federal do salário-educação na complementação da União ao Fundeb, assegurada a manutenção dos programas - portanto a intenção era proteger os programas do FNDE, dispondo expressamente que devem ser mantidos. Entretanto, face aos temores que o tema suscitou, voltamos à regra atual – proibição da utilização dos recursos do salário-educação para a complementação da União.

Como assinalado, a Mesa e os parlamentares da Comissão Especial e essa Relatora estamos sensíveis para o contexto de dificuldades pós-pandemia, cujo dia seguinte vai requerer a Educação como 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.

As atividades presenciais na Câmara estão sujeitas às limitações impostas pela proteção à Saúde. Ainda assim, a mesa da Comissão Especial reuniu-se, virtualmente com entidades em 13 de abril de 2020, com participação de Undime, Consed, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), Todos pela Educação, Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Fórum Nacional de Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), além da assessoria do Senador Flávio Arns. O tema do salário-educação foi suscitado na reunião como uma preocupação desses atores, inclusive com arrazoado contra a permissão de sua utilização para a complementação da União ao Fundeb, em nota elaborada pela Fineduca. Procurando atender às

ponderações apresentadas, retomado o texto atualmente em vigor, que veda a utilização do salário-educação para a complementação da União.

A lógica de votações no plenário virtual da Câmara dos Deputados no período da crise de saúde e sanitária causada pelo coronavírus faz com que sejam levadas à votação as matérias com consenso.

É um desafio para o setor educacional construí-lo. A comunidade educacional não pode admitir ou flertar com a prorrogação do Fundeb nos termos atuais. Ou ainda a postergação do início do novo Fundeb.

Apresentamos, assim, nessa complementação, proposta que foi escrita por muitas mãos e que trata desse assunto estruturante para o desenvolvimento da educação básica pública brasileira, que é o Fundeb.

Diante do exposto, no substitutivo e nesta complementação de voto opino 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 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.

.....

§ 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, o montante dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como dos recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A, em cada ente federado, será equivalente, em cada exercício financeiro, no mínimo, à média aritmética dos três últimos exercícios, resultante da aplicação dos percentuais referidos no *caput* e no inciso II do art. 212-A.” (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;

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, 20% (vinte 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, 7,5 (sete 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, alcancem 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;

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;

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.

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 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 – 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), no primeiro ano;

II – 15% (quinze por cento), no segundo ano;

III – 16,5% (dezesseis inteiros e cinco décimos por cento), no terceiro ano;

IV – 18% (dezoito por cento), no quarto ano;

V – 19% (dezenove por cento), no quinto ano;

VI – 20% (vinte 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 – 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no primeiro ano;

II – 5 (cinco) pontos percentuais, no segundo ano;

III – 5,75 (cinco inteiros e setenta e cinco centésimos) pontos percentuais, no terceiro ano;

IV – 6,5 (seis inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no quarto ano;

V – 7 (sete) pontos percentuais, no quinto ano;

VI – 7,5 (sete 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 vigência.”
(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 estadual nos termos do disposto em seu art. 2º, 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, de julho de 2020.

DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE

Relatora