

**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**

## **I – RELATÓRIO**

### **TRAMITAÇÃO**

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

Na 55ª legislatura, foi constituída Comissão Especial cujos debates foram conduzidos por mesa formada pelos Deputados: Thiago Peixoto (Presidente); Izalci Lucas, Ságuas 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, tendo sido apresentada, após vinte e três audiências públicas, uma primeira minuta de substitutivo, que foi debatida em outras seis audiências públicas após sua ampla divulgação.

#### **QUADRO 1 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PEC 15 de 2015 na 55ª legislatura – FUNDEB PERMANENTE**

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>	<b>EXPOSITORES</b>
07/03/2017	O Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15 de 2015, análise e sugestões para o aprimoramento de seu texto.	<b>José Marcelino Rezende Pinto</b> - USP/Ribeirão Preto <b>Luiz Araújo</b> - UnB
14/03/2017	"O Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes	<b>Marcos Silva Ozorio</b> (SASE/MEC)

	federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto "	<b>Idilvan Alencar</b> - Sec. Educação do Ceará – pres. CONSED <b>Aléssio Costa Lima</b> - UNDIME
28/03/2017	Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para seu aprimoramento	<b>Lívia Maria Fraga Vieira</b> – MIEIB <b>Gilmar Soares Ferreira</b> - CNTE <b>Iolanda Barbosa da Silva</b> UNDIME/ Paraíba. <b>Jorge Carvalho</b> , Sec. Educação de Sergipe - CONSED
04/04/2017	Impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Daniel Arias Vazquez</b> , - Economia/UNIFESP <b>Bruno Cesar Campos</b> , Economista. <b>José Francisco Soares</b> - Educação UFMG (FaE).
18/04/2017	O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Daniel Cara</b> - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação <b>Nelson Cardoso Amaral</b> - Coordenador de Assuntos Institucionais da Reitoria da UFG <b>Herton Ellery Araújo</b> – economista, Técnico/pesquisador do IPEA <b>Camilo Bassi</b> - economista, Técnico/pesquisador do IPEA
11/05/2017	Fontes de financiamento para a educação com qualidade e equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Reynaldo Fernandes</b> , Economista e Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP de Ribeirão Preto <b>Andréa Barbosa Gouveia</b> , Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)
18/5/2017 Obs- audiência pública não realizada como tal, convertida em reunião	O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Binho Marques)</b> – ex-Secretário SASE <b>Carlos Roberto Jamil Cury</b> - PUC/MG <b>André Pinheiro De Carvalho</b> , Economista

técnica informal		
01/06/2017	O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Maria Inês Fini</b> - Presidente do INEP <b>Maria Lúcia Franca Pontes Vieira</b> - Gerente de Pesquisa do IBGE <b>José Irineu Rangel Rigotti</b> - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
13/06/2017	Fundeb - Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Barjas Negri</b> - Prefeito de Piracicaba - SP <b>Jorge Abraão de Castro</b> - economista <b>José Roberto Rodrigues Afonso</b> economista - IDP (Instituto de Direito Público)
20/06/2017	Fontes de Financiamento para Educação com Qualidade e Equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Lisete Regina Gomes Alelaro</b> - Presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação - FINEDUCA <b>Rebeca Otero</b> - Coordenadora de Educação da UNESCO
29/06/2017	O Fundeb e os Conselhos e Fóruns de Educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Cesar Russi Callegari</b> - Representante do Conselho Nacional de Educação - CNE <b>Heleno Araújo Filho</b> - Coordenador do Fórum Nacional de Educação - FNE <b>Manoel Humberto Gonzaga Lima</b> - Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme
08/08/2017	Fundeb, Efeito Redistributivo e Cooperação entre os Entes Federados no Setor Educacional: Análise da PEC 15 de 2015 e Sugestões para o Aprimoramento de seu Texto	<b>Elias Diniz</b> - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos - FNP <b>François Eugene Jean de Bremaeker</b> - Gestor do Observatório de Informações Municipais
22/08/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Sylvia Cristina Toledo Gouveia</b> - Coordenadora-Geral do FNDE <b>Naércio Menezes Filho</b> - Economista e Professor do INSPER
31/08/2017	Seminário estadual: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da	<b>Deputada Federal Dorinha Seabra Rezende</b> - Relatora da

	Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb - Santa Catarina	PEC 15/2015; <b>Deputado Federal Pedro Uczai</b> - Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Implementação do PNE e Coordenador do Evento no Estado; <b>Deputada Estadual Luciane Carminatti</b> - Presidente da Comissão de Educação da ALESC
05/09/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>João Batista Dos Mares Guia</b> - Professor, Sociólogo e Consultor Educacional; <b>Álvaro Moreira Domingues Junior</b> - Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação - FNCEE; <b>Bruna Brelaz</b> - Diretora de Relações Institucionais da UNE.
12/09/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Luciano Oliva Patrício</b> - Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. <b>Mariza Abreu</b> - Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios. <b>Denise Carreira</b> - Coordenadora Adjunta da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação. <b>Priscila Cruz</b> - Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação
19/09/2017	O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto	<b>Arnóbio Marques de Almeida Júnior</b> , Professor; Ex-secretário da SASE <b>André Pinheiro de Carvalho</b> , Economista, Diretor da Civitas Assessoria e Consultoria
26/09/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	<b>Marta Teresa da Silva Arretche</b> - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo <b>Caio Callegari</b> - Representante do Movimento Todos Pela Educação
10/10/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015:	<b>Gregory Elacqua</b> - Economista

	análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento".	Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) <b>Gabriela Schneider</b> - Professora da UFPR - <b>Wellington Jesus</b> - Representante da FINEDUCA
17/10/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Nalu Farenzena</b> - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; <b>Cláudio Riyudi Tanno</b> - Consultor de Orçamento e Fisc. Financeira da Câmara dos Deputados.
24/10/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Ubiratan Aguiar</b> - Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e Relator da Lei que instituiu o FUNDEF <b>Iara Bernardi</b> - Vereadora da Câmara Municipal de Sorocaba e Relatora da PEC que instituiu o FUNDEB - <b>Ricardo dos Santos Henriques</b> - Economista do Instituto Unibanco
31/10/2017	Discussão dos repasses aos Municípios de recursos remanescentes do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef	<b>Élida Graziane</b> - Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; <b>José Reis Nogueira De Barros</b> - Presidente da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS);
07/11/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Gilda Cardoso Araujo</b> - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES; <b>Daniel Bregman</b> - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
21/11/2017	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Maria Tereza Paschoal</b> - Secretária Municipal de Educação de Londrina- PR <b>Úrsula Peres</b> - Professora da Universidade de São Paulo - USP <b>Salomão Ximenes</b> - Professor da Universidade Federal do

		ABC - UFABC <b>Thiago Alves</b> - Professor da Universidade Federal do Paraná - UFPR -
<b>AUDIÊNCIAS PÚBLICAS da 55ª legislatura PÓS 1ª minuta de SUBSTITUTIVO</b>		
24/04/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	<b>Rubens Barbosa de Camargo</b> - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) <b>Daniel Cara</b> - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação <b>Stefany Kovalski</b> - Diretora da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES
08/05/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	<b>Caio Callegari</b> - Representante do Movimento Todos pela Educação <b>Nelson Cardoso Amaral</b> - Professor da Reitoria da Universidade Federal de Goiás - UFG <b>Fabrcio Rodrigues Magalhães</b> - Mestre em Economia/UNICAMP <b>Nelton Carlos Conte</b> - Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF/RS
15/05/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	<b>Elias Diniz</b> - Prefeito de Pará de Minas/MG e Representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) - <b>Heleno Manoel Gomes Araújo Filho</b> - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação- CNTE
22/05/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	<b>Haroldo Corrêa Rocha</b> - Vice-Presidente do CONSED <b>Márcio Bastos Medeiros</b> - Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento - CONSEPLAN
29/05/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.	<b>Aléssio Costa Lima</b> - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME <b>Mariza Abreu</b> - Confederação

		Nacional de Municípios (CNM) <b>Frederico da Costa Amâncio</b> - Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED
12/06/2018	Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	<b>Marcos Mendes</b> - Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda <b>Fábio Ribeiro Servo</b> - Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

A proposta então apresentada, no que toca ao critério de distribuição da complementação da União e à aferição da necessidade de sua ampliação, fundamentou-se em importante estudo técnico elaborado pelo Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Claudio Riyudi Tanno (Estudo Técnico nº 24/2017, disponível no sítio da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados).

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 56ª 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, assim como eu, que fui titular da pasta de educação no meu estado de Tocantins - todos os membros da mesa têm experiência de gestão na área, já que foram Secretários de Educação, respectivamente, do Município de Salvador e dos Estados do Ceará, Pernambuco e Mato Grosso.

Esgotado o primeiro prazo para apresentação de emendas, o Presidente Rodrigo Maia demonstrou sua sensibilidade em relação ao tema ao prorrogar, até o dia 6 de junho de 2019, o prazo para o oferecimento de emendas. Ao final foram apresentadas cinco emendas.

Diante da dificuldade de coleta de assinaturas para apresentação de emendas à PEC e com o objetivo de facilitar o envio de outras contribuições para aperfeiçoamento da proposta, abrimos a possibilidade aos Pares para que encaminhassem suas sugestões por ofício. Nosso compromisso foi o de analisar o conteúdo dessas sugestões avulsas como se fossem emendas, eventualmente incorporadas, total ou parcialmente ao texto ou rejeitadas mediante fundamentação.

### **PLANO DE TRABALHO E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Iniciados os trabalhos da Comissão, apresentamos **plano de trabalho**, que previa as seguintes etapas e procedimentos:

- realização de audiências públicas – até 25 de junho de 2019, sendo essa fase concluída com participação do Sr. Ministro da Educação, Abraham Weintraub;

- reuniões técnicas com órgãos do Poder Executivo, conselhos educacionais, Senado Federal e gestores e entidades do campo da educação;

- contato com os Srs. Senadores Zequinha Marinho e Flávio Arns, - relatores das PECs nº 33/2019 e 65/2019, que tramitam no Senado Federal e, também, dispõem sobre a incorporação do Fundeb ao corpo permanente da Constituição - com o objetivo de compartilhar informações e estudos e construir consensos que viabilizem uma proposta com apoio nas duas Casas, de forma a evitar o denominado “efeito pingue pongue”.

- apresentação de nova **minuta de substitutivo** até 05 de julho.

Com o intuito de recolher contribuições para aperfeiçoar a proposta, construir consensos e subsidiar a elaboração do Substitutivo —, e considerando o amplo acervo de propostas legado pelos debates na Comissão Especial que funcionou na 55ª legislatura –, foram realizadas mais quinze audiências públicas na Câmara dos Deputados, e três seminários regionais (Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso) com a participação de representantes do Poder Público nas três esferas federativas, de técnicos e pesquisadores do tema e de movimentos sociais que atuam no setor educacional:

### **QUADRO 2 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PEC 15 de 2015 na 56ª legislatura – FUNDEB PERMANENTE**



<b>DATA</b>	<b>REQUERIMENTO</b>	<b>EXPOSITORES</b>
<b>21.05.2019</b>	Requerimentos nºs 1/19, 2/19 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	<b>Jorge Abrahão de Castro</b> – economista, ex-Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <b>André Alencar</b> - Economista e Coordenador da Assessoria Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) <b>Heleno Manoel Gomes Araújo Filho</b> - Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação <b>Marianna Dias</b> - Presidenta da União Nacional dos Estudantes - UNE
<b>28.05.2019</b>	Requerimento nº 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	<b>Jaqueline Pasuch</b> - Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) <b>Ricardo Paes de Barros</b> - Pesquisador do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) <b>Carlos Abicalil</b> - Professor Mestre em Educação - Gestão de Políticas Públicas
<b>30.05.2019</b>	Requerimento nº 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	<b>Sylvia Cristina Toledo Gouveia</b> - Coordenadora-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE <b>João Marcelo Borges</b> - Diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação <b>Binho Marques</b> - Ex-Secretário da SASE <b>Izolda Cela</b> - Vice-Governadora do Estado do Ceará
<b>04.06.2019</b>	Requerimento nº 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar; Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud, e Requerimento nº 10/19 do Deputado Bacelar	<b>Rubens Cerqueira Freitas</b> - Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) <b>Daniel Cara</b> - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação <b>Paulo César Ribeiro Lima</b> - Consultor da Câmara dos Deputados, Engenheiro,

		<p>Especialista em Minas e Energia, PhD em Engenharia na Área do Petróleo</p> <p><b>Haroldo Rocha</b> - Secretário-Executivo de Educação do Estado de São Paulo</p> <p><b>Aléssio Costa Lima</b> - Presidente da UNDIME</p>
<b>06.06.2019</b>	<p>Requerimentos nºs 1 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 6/2019 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud</p>	<p><b>José Adinan Ortolan</b> - Prefeito de Cordeirópolis/SP e Representante da Associação Brasileira de Municípios (ABM)</p> <p><b>Juca Gil</b> - Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)</p> <p><b>Maurício Holanda Maia</b> - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados</p> <p><b>Pedro Lucas Gorki Azevedo de Oliveira</b> - Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas (Ubes)</p>
<b>11.06.2019</b>	<p>Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar</p>	<p><b>Manoel Humberto Gonzaga Lima</b> - Presidente da Uncme</p> <p><b>Maria Helena Castro Guimarães</b> - Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE)</p> <p><b>Álvaro Moreira Domingues Júnior</b> - Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação</p>
<b>13.06.2019</b>	<p>Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento 11/19 do Deputado Raul Henry</p>	<p><b>Naércio Menezes Filho</b> - Coordenador do CPP - Insper</p> <p><b>Cezar Miola</b> - Conselheiro do TC do RS, representante da Atricon e representante do IRB</p> <p><b>Vanessa Lopes de Lima</b> - Secretária de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União (TCU)</p>
<b>18.06.2019</b>	<p>Requerimentos nºs 1 e 2/19 da Deputada Professora Rosa Neide; Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e Requerimento nº 10/19 do Deputado Bacelar</p>	<p><b>José Marcelino de Rezende Pinto</b> - Professor e Representante da FINEDUCA</p> <p><b>Thiago Alves</b> - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo SIMCAQ</p> <p><b>Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza</b> - Prefeita de Rio Branco/AC</p>

		e Representante da FNP <b>Aumara Feu e Ernesto Carneiro Preciado</b> - Representantes do Ministério da Economia
<b>25.06.2019 -11hs</b>	Requerimento nº 1/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	<b>Fátima Bezerra</b> - Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores
<b>25.06.2019 - 14 hs</b>	Requerimento nº 4/19, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar, e Requerimento nº 7/19 da Deputada Daniela do Waguiho	<b>Abraham Weintraub</b> - Ministro da Educação
<b>01.10.2019</b>	Requerimentos nºs 1/19, 2/19 e 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide e Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	<b>Bruno Holanda</b> - Universidade Federal de Goiás - UFG <b>Daniel Cara</b> - Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação <b>Thiago Alves</b> - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade – SIMCAQ
<b>22.10.2019</b>	Requerimentos nºs 3/19 da Deputada Professora Rosa Neide, 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar e 6/19 dos Deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni, subscrito pelo Deputado Tiago Mitraud	<b>Frederico Amâncio</b> - Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed <b>Luiz Miguel Martins Garcia</b> - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME; <b>Priscila Fonseca da Cruz</b> - Presidente do Movimento Todos Pela Educação
<b>05.11.2019</b>	Requerimento nº 4/19 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e do Deputado Bacelar	<b>André Horta Melo</b> - Diretor Institucional do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal – COMSEFAZ
<b>05.11.2019</b>	Requerimento nº 17/2019 da Deputada Professora Rosa Neide e do Deputado Ênio Verri.	Seminário Assembleia Legislativa do Estado do Paraná <b>Deputada Federal Professora Dorinha Seabra Rezende</b> - Relatora da Comissão Especial da PEC 15/15 - Fundeb; <b>Senador Flávio Arns</b> - Relator da

		PEC 65/2019 que trata do Fundeb no Senado Federal; <b>Deputado Federal Ênio Verri</b> - Coordenador do Seminário; <b>Deputado Estadual Professor Lemos.</b>
<b>28.11.2019</b>	Seminário Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - Requerimento nº 18/2019 do Deputado Rogério Correia.	<b>Deputada Beatriz Cerqueira</b> – Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia <b>Deputado Betão</b> - Vice-Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia <b>Deputado Professor Cleiton</b> - Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia <b>Rogério Correia</b> Deputado Federal - <b>Professora Rosa Neide</b> Deputada Federal e 3ª Vice-Presidente da Comissão do Fundeb <b>Andrea Pereira da Silva</b> Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais <b>Silas Fagundes de Carvalho</b> Superintendente de Planejamento e Finanças da SEE - Secretaria de Estado de Educação <b>Lucas Salles de Amorim Pereira</b> (representando Julia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna) Assessor da Secretaria de Estado de Educação <b>Ramuth Pereira Marinho</b> (representando Analise de Jesus da Silva) Professor e Membro do Fórum Estadual Permanente da Educação <b>Aurívio Lúcio Veiga</b> (representando Denise de Paula Romano) Representante do Sind – Ute <b>Lívia Maria Fraga Vieira</b> (representando Mônica Correia Baptista) Professora - Universidade Federal de Minas Gerais <b>Sérgio Lúcio Camilo</b> Prefeito - Prefeitura Municipal de São João do Manhuaçu
<b>13/12/2019</b>	Seminário – Assembleia	<b>Deputado Idilvan Alencar</b> -

	<p>Legislativa de Mato Grosso - Requerimento nº 27/2019 da Deputada Professora Rosa Neide e do Deputado Emanuel Pinheiro Neto.</p>	<p>PDT/CE - 1º Vice-Presidente da Comissão Especial do Fundeb;  <b>Deputada Professora Rosa Neide</b> - PT/MT - 3ª Vice-Presidente da Comissão Especial do Fundeb e organizadora do Seminário;  <b>Deputado Emanuel Pinheiro Neto</b> - PT/MT - Membro da Comissão Especial do Fundeb e organizador do Seminário;  <b>Deputado Thiago Silva</b>- Presidente da Comissão de Educação da ALMT  <b>Deputado Valdir Barranco</b>- Vice-presidente da Comissão de Educação da ALMT;  Representação da Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM);  Representação da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);  Representação das Instituições de Educação Superior (UFMT, IFMT, UNEMAT);  Representação do Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso (SINTEP-MT);  Representação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME);  Representação do Conselho Estadual de Educação (CEE-MT).</p>
--	--	--

Nessas ocasiões, contamos sempre com o apoio e a condução segura e democrática do nobre Deputado Bacelar, presidente da Comissão Especial e com a presença e participação da nobre Deputada Raquel Muniz, autora da proposição.

### Emendas apresentadas

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**.

- alterar 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 federativos 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 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;

- 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.

### **Sugestões de Parlamentares após o encerramento do prazo de emendas**

Como mencionado, abrimos a possibilidade aos Pares para que encaminhassem ofício com sugestões de aperfeiçoamento do Fundeb. O compromisso assumido foi o de que o conteúdo dessas sugestões seria analisado como se emenda fosse - podendo, eventualmente, ser acolhido no Substitutivo. Em todo caso, haveria uma apreciação técnica da proposta.

A **Sugestão 1**, da **Deputada Rose Modesto**, propõe que lei disporá sobre assistência técnica a ser prestada pela União, articulada com os entes subnacionais visando à melhoria dos resultados de aprendizagem medidos por indicadores oficiais.

A **Sugestão 2**, dos **Deputados Marcelo Calero e Tiago Mitraud**, propõe que:

- 50% dos recursos da cota municipal do ICMS sejam distribuídos segundo o que dispuser lei estadual, que estabelecerá, entre seus critérios, que 4,5 % dos recursos sejam distribuídos em função de índice municipal que meça o desempenho educacional e que o estado que não aprovar lei terá retido 5% de seu Fundo de Participação dos Estados - FPE;



A **Sugestão 3**, do **Deputado Bacelar**, propõe que:

- 35% da cota municipal do ICMS sejam distribuídos de acordo com o que dispuser lei estadual, observada a distribuição de, no mínimo, 10% para os municípios que obtiverem melhoria nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, expressa pela diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis extremos de renda, medidos ao final do 2º, 5º e 9º ano escolar medido por avaliação nacional (SAEB) ou avaliação estadual similar;

- em caso de extinção de impostos da cesta Fundeb e sua substituição por novos tributos, ou alteração de suas alíquotas ou fatos geradores seja, em qualquer hipótese, preservado o valor real do que for aplicado na educação básica.

A **Sugestão 4**, do **Deputado Bacelar**, propugna por:

- necessidade de que a lei disponha sobre a responsabilidade educacional dos gestores públicos dos entes federados;

- melhoria contínua da qualidade da educação básica, orientada por referenciais nacionais de condições de oferta nas redes de ensino, definidos em espaço institucional de pactuação federativa e aferidos por sistema nacional de avaliação;

- publicação, de forma transparente e padronizada, dos valores anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino, o decorrente valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e os dados de sua efetiva aplicação;

- publicação dos valores feita de modo associado à de indicadores de qualidade das redes de ensino, aferidos em sistema nacional de avaliação.

A **Sugestão 5**, da **Deputada Chris Tonietto**, apresenta três propostas:

- acrescenta a expressão “ em colaboração com a família” no dispositivo do substitutivo que propõe a adoção do princípio do planejamento na ordem social;

- suprime a referência ao princípio da proibição do retrocesso;

- veda a vinculação de recursos financeiros a desempenho escolar.

A **Sugestão 6**, da **Deputada Tábata Amaral**, propõe que, a partir do patamar de 15% de complementação da União, dê-se a distribuição, anualmente e em **caráter adicional**, do equivalente ao mínimo de 10% da complementação às Unidades da Federação cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico

dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei, que cumprirem as seguintes condições mínimas:

a) aplicar o recurso adicional a que se refere este inciso na implementação de uma rede de Assistência Técnica Educacional à sua rede pública de ensino e de seus municípios; e b) regulamentar mecanismo de repasse dos recursos previstos no inciso II, do parágrafo único do art. 158, condicionado à evolução de resultados educacionais.

A **Sugestão 7**, do **Deputado João H. Campos**, propõe que haja a possibilidade de que os recursos do Fundeb, subvinculados ao magistério, possam pagar os estagiários contratados para atuar em sala de aula como assistente educacional de inclusão ou de educação infantil;

A **Sugestão 8**, do nobre **Deputado Gastão Vieira**, acerca de “Alternativas para o financiamento da educação” propõe incorporar, no desenho do Fundeb, instrumentos que promovam a melhoria do desempenho, especialmente dos mais carentes e estimulem o uso eficiente dos recursos.

A **Sugestão 9**, do nobre Deputado Pedro Cunha Lima, propõe que a lei regulamentadora disponha sobre a forma de cálculo dos valores por aluno, observando-se as especificidades de cada etapa e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade.

A **Sugestão 10**, do Deputado Gastão Vieira surge como desdobramento de dois seminários realizados no âmbito da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com o objetivo de colaborar com a discussão que, há dois anos, vinha sendo feita no âmbito da Comissão Especial que examina o FUNDEB.

A proposta, em síntese:

- Cria um **fundo único**, formado por 60% dos recursos que estados e municípios devem gastar obrigatoriamente com educação;

- Aumenta o valor mínimo **de 3.200 para 5.000 reais per capita**. Esta é a faixa em que o aumento de recursos está comprovadamente associado a melhorias no desempenho dos alunos;

- Cria alternativas para o uso dos recursos do governo federal hoje destinados à complementação (equidade) – e que passariam a ser usados para promover e **premiar a qualidade e eficiência**;

- Apresenta outras sugestões para aprimorar o atual mecanismo, aumentar a eficiência e dar maior flexibilidade para os estados e municípios no uso dos recursos.

A proposta considera que seria desejável eliminar vinculações e subvinculações.

**Sugestão 11**, da Deputada Paula Belmonte, propõe voltar mais atenção ao período da primeira infância, com estímulo ao atendimento ao grupo de renda mais baixa. Nesse sentido, sugere que o cálculo do valor por aluno leve em conta as peculiaridades de cada etapa. Propõe, ainda, que:

- no mínimo vinte por cento seja aplicado na primeira infância;
- seja prevista a destinação de recursos a partir de índice de avaliação, a exemplo da experiência do estado do Ceará.

A **Sugestão 12**, dos Deputados Tábata Amaral, Raul Henry, Felipe Rigoni, Tiago Mitraud, Pedro Cunha Lima, Marcelo Calero e Professor Israel Batista, propõe que 10% da complementação permaneçam como é atualmente, 5% se dê pelo modelo VAAT; e, o que passar dos 15%, que o recurso seja dividido em três partes: 1/3 via incentivos com base em resultados; 1/3 com base em condicionalidades (podendo estas ser, por exemplo, adoção do ICMS educacional; implementação de uma rede de assistência técnica dos estados para que deem suporte aos municípios; forma de escolha dos diretores; foco na carreira do professor, dentre outras); e 1/3 via VAAT (a fim de reforçar o princípio da equidade).

Em relação aos aspectos levantados referentes aos gastos mínimos com profissionais da educação e criação de fundo plurianual para poupança, entendemos que são temas da legislação infraconstitucional. Já havíamos retirado do texto a referência à responsabilidade solidária. O custo aluno qualidade, que envolve um debate complexo foi remetido à lei complementar do sistema nacional de educação

A **Sugestão de Regulamentação do FUNDEB - PL nº 2.595, de 2019**, da **Deputada Tábata Amaral**, preconiza que a complementação da União se realize com base em indicador fiscal de recursos próprios, instituído por Ato do Ministério da Educação (MEC), tendo os Municípios com menor indicador fiscal preferência para recebimento da complementação.

**Demais Sugestões:**

Foram encaminhadas à Comissão Especial sugestões do Poder Executivo, Poderes Legislativos estaduais e entidades do movimento social, por meio dos seguintes documentos:

**Ofício 1.991/2019/MEC, de 10/06/2019** - Sugestões do MEC ao Parecer da Relatora, de forma que se considere:

- substituição da expressão “responsabilidade solidária”, por “regime de colaboração” para o art. 208, § 1º;
- supressão da expressão “dever solidário” no art. 211, § 4º;
- inclusão da expressão “monitoramento” na alínea “c” do inciso X do art.212-A;
- supressão da alínea “d” do inciso X do art.212-A, referente à fórmula de cálculo do custo aluno qualidade na lei regulamentadora;
- supressão da parte final do § 1º do art. 212-A, que estabelece o custo aluno qualidade como referência;
- no primeiro ano a complementação da União permaneça em 10%, sendo ampliada progressivamente pelo acréscimo de um por cento ao ano até alcançar o valor equivalente ao mínimo de 15%;
- parcelas da cota municipal do ICMS distribuídas: no mínimo  $\frac{3}{4}$  na proporção do valor adicionado fiscal e até um quarto conforme dispuser lei estadual. Pelo menos 4,5% segundo índice municipal que meça a qualidade da educação;
- a partir de 01/01/2021 retenção de 10% do FPE do ente que não aprovar lei de distribuição da cota municipal do ICMS com os critérios indicados.

**Ofício 2.382/2019/MEC, de 03/07/2019** - Sugestões do MEC ao Parecer da Relatora, no sentido de que:

- no primeiro ano a complementação da União permaneça em 10%, sendo ampliada progressivamente pelo acréscimo de um por cento ao ano até alcançar o valor equivalente ao mínimo de 15%;
- os recursos dos fundos constitucionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste serão aplicados com a distribuição de 10% para projetos de infraestrutura e o restante para custear as despesas adicionais da complementação da União ao Fundeb;

- as receitas da complementação da União serão distribuídas da seguinte forma:

a) 70% em função do valor anual por aluno calculado a partir das receitas próprias de cada ente;

b) 30% às unidades cujas redes alcançarem evolução significativa em resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico e tendo como condicionantes a regulamentação de mecanismo de repasse da cota municipal do ICMS e a universalização da educação infantil na pré-escola e oferta de educação em creches para atingir no mínimo 50% das crianças de até 3 anos, no prazo de 3 anos;

**A Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, por meio da Nota Técnica – “Por um consenso no FUNDEB”, de 24/06/2019**, propõe um Fundeb permanente, que seja capaz de expandir matrículas, garantir a valorização dos profissionais da educação, com maior complementação da União, a ser gradualmente majorada até atingir o patamar de 40%. Sugere, caso se adote o VAAT, um modelo híbrido, mantendo parte da complementação com as regras atuais e distribuindo os acréscimos para beneficiar Municípios com baixo IDH e Municípios com grandes perdas no Fundeb. Propõe incluir o CAQi como referência para o Fundeb. Opõe-se às emendas nº 1, 2 e 3 e defende a destinação de recursos públicos para as escolas públicas. Recomenda em vários casos, a adoção de propostas contidas na emenda nº 5;

**O Movimento Todos Pela Educação, por meio de documentos técnicos enviados à Comissão Especial que tratou da PEC nº 015/2015 na 55ª legislatura** (“*O Fundeb pode e deve melhorar*” e “*Emendas ao Substitutivo da PEC 015/2015*”), propõe um Fundeb permanente, ampliado e mais redistributivo, com ênfase para:

- redistribuição dos recursos dentro de cada fundo estadual não apenas por matrícula, mas considerando também o total de recursos disponíveis em cada ente federativo e o nível socioeconômico dos alunos atendidos;

- alteração na lógica de destinação da complementação da União ao Fundeb, passando a ser por ente federativo e levando em conta o total de recursos disponíveis por cada ente da federação (e não apenas os recursos do próprio Fundeb), em linha com o conceito de Valor Aluno Ano Total (VAAT), estabelecido no **Estudo Técnico nº 24/2017** da Consultoria de Orçamento e

Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, de autoria de Claudio Riyudi Tanno;

- ampliação da complementação da União ao Fundeb para, no mínimo 15% do total de recursos arrecadados nos Estados;

- a previsão constitucional de um ambiente de pactuação federativa em que se realizará o conjunto de decisões operacionais do Fundeb, cuja instância deverá ter representação tripartite dos níveis municipal, estadual e federal;

- que o Fundeb tenha seus dados de distribuição e utilização dos recursos por ente federativo amplamente divulgados, de forma aberta e acessível para a sociedade, considerando princípios de transparência e de padronização para comparabilidade.

O Sindicato dos Professores e Servidores da Educação e Cultura do Estado e Municípios do Ceará (**Sindicato APEOC**), em documento de **05/06/2019**, propõe que:

- os recursos provenientes da participação no resultado ou de compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural passem a integrar a cesta Fundeb percentual definido em lei, até que atinja 20%;

- a complementação da União seja de 40%, a partir de 20% no primeiro ano, ampliada pelo acréscimo de 2 pontos percentuais ao ano;

- proporção não inferior a 80% seja paga aos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

- 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.

A **Carta dos Presidentes e Vice-Presidentes de Comissões de Educação das Assembleias Legislativas**, assinada em 07 de junho de 2019, em Florianópolis, e encaminhada à Comissão Especial propõe:

- Manter a cesta de recursos obrigatórios, vinculados nas três esferas da administração;

- Assegurar a distribuição proporcional dos recursos em relação às matrículas de cada rede;

- Ampliar progressivamente a complementação da União para o mínimo de 40% da soma de todos os Fundos Estaduais;
- Limitar a 30% a apropriação de recursos federais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação para efeitos da complementação federal;
- Avançar na perspectiva de alcançar a distribuição da parcela de complementação federal diretamente às redes de ensino com menores capacidades fiscais, considerados todos os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Configurar como crime de responsabilidade o descumprimento de seus dispositivos;
- Incrementar e tornar efetivo o seu controle social, interno e externo;
- Estabelecer a vinculação obrigatória de tributos derivados da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais;
- Impedir que as novas vinculações sejam substitutivas dos recursos já comprometidos com a atual cesta de impostos;
- Destinar, pelo menos, 75% dos recursos para gastos com a remuneração dos profissionais da educação;
- Relativizar o impacto dos gastos com pessoal da educação para efeitos da lei de responsabilidade fiscal;
- Assegurar o incremento real do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério e regular a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional dos demais Profissionais da educação;
- Constitucionalizar o Custo Aluno Qualidade como referência do financiamento;
- Considerar indicadores sociais e econômicos para efeitos de redistribuição equitativa;
- Preservar os recursos do Salário-Educação para financiamento de programas suplementares de apoio ao desenvolvimento educacional;
- Revogar a EC 95/2016.

Este documento encarece, ainda, a necessidade de retomada de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE).

**A Comissão Especial que analisa a PEC nº 15/2015 recebeu ainda:**

- documento da Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Instituto Rui Barbosa (IRB), de 12/06/2019. E, posteriormente, o IRB encaminhou “Anotações a partir do teor da *Primeira Minuta de Substantivo à Proposta de Emenda à Constituição n 15, de 2015* (Apresentada em 2019), especificamente em relação aos mecanismos de transparência e de prestação de contas”. Na mesma direção, o II Simpósio Nacional de Educação – SINED, realizado em Porto Alegre, em 25 e 26 de julho de 2019, aprovou o compromisso dos Tribunais de Contas com a Educação.

- a **Carta de Manaus**, de 12/07/2019, que registra as propostas do I Encontro Estadual de Presidentes e vice-presidentes das Comissões de Educação de Amazonas;

- manifestação do "2º Encontro Nacional de Presidentes e Vice-Presidentes de Comissões de Educação das Assembleias Legislativas", realizado em Cuiabá, nos dias 13 e 14 de setembro de 2019, e que debateu:

1.O novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);

2.A implementação do Plano Estadual de Educação do Estado e os desafios educacionais à luz do PNE.

### **Documentos produzidos no âmbito da Comissão Especial**

Foram produzidos os seguintes documentos durante os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial:

- Apresentação da relatora, Prof. Dorinha Seabra Rezende - Novo FUNDEB – minuta - 14/05/2019;

- Apresentação do Consultor Claudio Riyudi Tanno – Fundeb: aprimoramento do mecanismo redistributivo -14/05/2019;

- Estudo Técnico nº 24/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, sobre o FUNDEB - Claudio Riyudi Tanno;

- Minuta de Substitutivo - Apresentada em 2019;

- Plano de Trabalho da Comissão Especial - Apresentado em 21/05/2019.

A Comissão Especial trabalhou intensamente, com o escopo de formular proposta que aprimore as regras do fundo, de forma que se torne um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública brasileira. Nesse



sentido, a partir das contribuições das audiências públicas chegamos a alguns consensos técnicos. O processo de construção desses consensos foi complexo e envolveu a busca de soluções para desafios de operacionalização, que serão detalhados na lei regulamentadora, a necessidade de realização de simulações e o cuidado para avaliar eventuais impactos nas redes já estruturadas, conforme distintas realidades educacionais e financeiras.

No Senado Federal, encontramos grande receptividade no contato estabelecido com os nobres Pares e estabelecemos frutífero diálogo com os ilustres autores e relatores das PECs nºs 33/2019 e 65/2019, apresentadas naquela Casa.

A partir daí, orientamos – esta Relatora e o Senador Flávio Arns - as consultorias legislativas e de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para trabalharem conjuntamente, no sentido de construir propostas técnicas convergentes.

Foram realizadas reuniões de trabalho com técnicos do Ministério da Economia, da Casa Civil, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do MEC.

Houve, ainda reuniões, inclusive após a apresentação da minuta de substitutivo de 18 de setembro de 2019, com a presença de representantes de redes de movimentos:

- do Movimento Todos pela Educação para elucidação de dados de simulação de impacto de mudanças, incluindo diferentes exercícios e cenários de transição temporal e montantes do aporte da União ao Fundeb;
- da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para apresentação do documento *Por um consenso no FUNDEB* aos relatores e, posteriormente, para simulações referentes ao modelo híbrido.

Da mesma forma, houve reuniões técnicas e de esclarecimentos, com representantes do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz).

A ideia da retomada do modelo híbrido, calibrado por fatores de correção fiscal nas ponderações, contida na minuta de substitutivo apresentada em 18 de setembro de 2019 aponta para um Fundeb equitativo, redistributivo e justo. Justiça para os educandos – e **justiça federativa**, na medida em que atende demanda expressa das entidades de recorte federativo que atuam na educação

ou no poder executivo dos entes subnacionais – Consed, Undime e FNP e, também, ao Fórum dos governadores. Este, inclusive, aprovou por unanimidade, moções de apoio à proposta do Fundeb e sua aprovação nas reuniões de outubro de 2019 e 12 de fevereiro de 2020.

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, especialmente 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. Como esta relatora, que teve a honra de liderar a Secretaria de Educação do Estado de Tocantins, esse Grupo de parlamentares envolvidos na condução direta dos debates do Fundeb tem larga experiência de gestão, o que permitiu:

- 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 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, nesta 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 Presidente, nobre Deputado Pedro Cunha Lima.

A Comissão de Educação envolveu-se, também, na discussão do tema. Em 25 de abril de 2019, foi promovido o *Seminário sobre o Financiamento da Educação Básica no Brasil*, por iniciativa do nobre Deputado Gastão Vieira. Este evento teve continuidade em 20 de agosto de 2019, com a realização do *Seminário: Futuro do Financiamento da Educação*. Em 25 de setembro de 2019, a Comissão de Educação aprovou moção de reconhecimento ao trabalho desenvolvido no âmbito da Comissão Especial que trata da PEC 015/15 – que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

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 de Comissões de Educação das Assembleias Legislativas, com quem estivemos em Florianópolis e Cuiabá, ocasiões em que se destacou de maneira firme a necessidade da manutenção da vinculação de recursos provenientes dos impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino e a transformação do Fundeb em instrumento permanente da educação básica pública.

Somaram-se a esse esforço, com valiosas contribuições, todos os parlamentares que dedicam seu mandato à causa da Educação.

Registramos, ainda, e agradecemos o competente assessoramento proporcionado pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Casa e o diligente apoio da secretaria da Comissão Especial e 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 FNDE, MEC e STN, dedicaram-se a debates de caráter técnico que muito auxiliaram na formulação dessa proposta.

Registro, ainda, por ser de justiça e um sinal positivo para o ambiente de debate, a presença de representação do Ministério da Educação, desde a primeira reunião de audiências públicas, na qual compareceu o Dr. Antonio Paulo

Vogel, Secretário Executivo do Ministério da Educação, sendo contínuo o acompanhamento pela Dra. Sylvia Cristina Toledo Gouveia.

Agradeço as várias manifestações de apoio que chegaram de assembleias legislativas, câmaras municipais e entidades da sociedade civil.

É de se destacar o importante apoio prestado pelo Fórum dos governadores.

Finalmente, quero fazer dois agradecimentos muito especiais.

O primeiro, ao presidente Rodrigo Maia, que desde o início dos trabalhos, ainda na legislatura passada, trabalhou 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 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. Não negligenciamos as audiências que tiveram lugar, também, no Senado Federal, por iniciativa de Sua Ex<sup>a</sup>.

## **II - VOTO DA RELATORA**

### **1 – Introdução**

O desafio que se coloca diante da sociedade brasileira é dotar a educação básica pública de mecanismo de financiamento permanente, que permita atingir o pleno acesso à educação, com a permanência do educando e sucesso em sua trajetória escolar, oferecida com qualidade e equidade - dimensões indissociáveis, nos termos da Constituição Federal (art. 212, §3º).

Daí a relevância da adoção dos fundos para a educação básica oferecida nas redes estaduais e municipais e a oportunidade da proposta da Deputada Raquel Muniz de tornar o Fundeb um mecanismo permanente – iniciativa que obteve amplo apoio nas audiências públicas realizadas, tanto pela Comissão Especial que funcionou na 55ª legislatura, como na presente. Ao mesmo tempo, a nobre colega propõe a adoção em nível constitucional de importante princípio - o **planejamento na ordem social, com participação da sociedade.**

Entre os objetivos de nosso relatório figuram a manutenção, a garantia e a ampliação do direito à educação de qualidade com redução das desigualdades.

Como registra o documento *A ineficiência da desigualdade (2018, p.23)*, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

As **desigualdades de acesso à educação** e à saúde, ao reduzir as capacidades e oportunidades, **comprometem a inovação e os aumentos de produtividade**. Quando uma pessoa abandona seus estudos antes de concluir a educação primária ou secundária, seu potencial produtivo se ressentirá pelo resto de sua vida ativa. O menor salário que receberá, *ceteris paribus*, em relação a trabalhadores com mais anos de educação formal é um indicador da perda de produtividade e bem-estar que esse abandono implica. A magnitude dessa perda é muito elevada ao longo do tempo. O custo para a sociedade não se esgota na perda futura de renda da pessoa que não continua seus estudos, já que há externalidades positivas associadas à interação entre pessoas com alto nível de educação; em outras palavras, **o benefício social do investimento em educação vai além do benefício privado**. Quando **a desigualdade impede o acesso à educação, seus efeitos não são localizados, mas se difundem, afetando todo o sistema econômico**.

A origem remota da proposta de fundos educacionais remete ao ideário da Escola Nova, que no início do século XX propugnava pela completa autonomia na organização e administração dos sistemas educacionais locais, inclusive com a autonomia financeira por meio da constituição dos fundos de educação. Esta ideia estava contida no Manifesto dos Pioneiros (1932) e nas propostas da Associação Brasileira de Educação (ABE) para o processo constituinte de 1933, que resultou na Constituição de 1934, documentos em que os fundos eram associados à **vinculação da receita de impostos à educação** – princípio consagrado naquela Carta e que passou a constituir um dos pilares do financiamento educacional. O Fundeb, como resultado de uma subvinculação, seria inviabilizado se a vinculação deixasse de existir. Sem a vinculação, não há Fundeb.

Os ‘pioneiros da educação’ representaram uma das mais sofisticadas gerações de educadores e gestores do País, que, ao lideraram as reformas

educacionais dos anos 1920, concluíram que sem recursos não há como organizar a educação.

A política de fundos, concretizada a partir dos anos 1990 do século passado, constitui-se em importante instrumento para a organização dos recursos da receita vinculada e, assim, do financiamento da educação básica, com o objetivo de garantir o direito à educação.

O antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) já trazia vários elementos positivos, incorporados e aperfeiçoados em seu sucedâneo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): natureza contábil do fundo, repasses automáticos, mecanismo de controle social, contas únicas e específicas, subvinculação de recursos para o magistério, estabelecimento de complementação da União e diferenciação de custos das etapas/modalidades por meio das ponderações. E distribuição segundo a matrícula, isto é, os recursos vão para onde estão os alunos, o que contribuiu para afastar práticas clientelistas e para melhor suprir as necessidades dos estudantes.

Ambos os fundos representaram mini-reformas tributárias, na expressão adotada por Barjas Negri, um dos idealizadores do antigo Fundef, que foi ouvido no ciclo de audiências públicas da legislatura passada. Ainda na 55ª legislatura, as contribuições dos fundos foram destacadas em audiência pública que reuniu o ex-deputado e ex-ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Ubiratan Aguiar, relator do projeto de lei que, em 1996 regulamentou o Fundef, e a ex-Deputada e vereadora por Sorocaba (SP), Iara Bernardi, relatora da PEC, que se converteu na Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundeb em 2006.

A mais importante inovação do Fundeb foi o alargamento da abrangência do fundo contábil, para alcançar toda a educação básica – da creche ao ensino médio.

Outra mudança relevante foi considerar crime de responsabilidade da autoridade competente, o descumprimento do inciso VII (valores mínimos da complementação) do art. 60 do ADCT (EC nº 53/2006).

Ademais, deu-se o aperfeiçoamento das regras referentes aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), com a criação de impedimentos a parentes de gestores para composição do conselho, previsão de autonomia,

exercício da presidência vedado aos representantes do governo gestor dos recursos, garantias aos conselheiros contra atos persecutórios e criação de instrumentos à disposição do conselho (como requisição de documentos, visitas *in loco*, convocação do secretário de educação para prestar esclarecimentos). Essas inovações foram propostas, à época, pelo nobre **Deputado Gastão Vieira** e absorvidas pela relatora da MP nº 339/2006 do Fundeb, então **Deputada Fátima Bezerra**.

Em harmonia com as regras formuladas para o Fundeb por meio da EC nº 53/2006, estabeleceu-se ainda:

- previsão da fixação em lei do **piso salarial profissional do magistério**;
- extensão dos **programas suplementares**, previstos na Constituição, para toda a educação básica.

Os fundos contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com a reunião de valores em conta específica e repasses automáticos, que passaram a garantir a regularidade do fluxo desses recursos. Além disso, favoreceram um melhor equilíbrio federativo - que ainda requer aperfeiçoamentos, sobretudo maior compromisso financeiro da esfera federal e aprimoramento do papel da esfera estadual no apoio técnico e na coordenação das políticas em regime de colaboração, bem como a diminuição das desigualdades entre as redes de seu território, além da consolidação do sistema nacional de educação (SNE). Assim, o Fundeb organiza os meios de financiamento e a reserva de recursos para o exercício da função supletiva. Constrói a política de cooperação, o regime de colaboração.

Na área da educação o pacto federativo é garantido pelo Fundeb. O Fundeb é o pacto federativo.

Propomos, em nosso substitutivo, conservar todos esses avanços que foram incorporados ao modelo de financiamento desde o Fundef até o atual Fundeb – corrigindo as eventuais lacunas e distorções, de forma a aprimorar o mecanismo.

Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb, tornou-se um instrumento mais eficaz na direção da promoção da equidade.

Como apontou a representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Prof<sup>a</sup> Andrea Gouveia, em audiência pública, tomando-se o valor para o ensino fundamental urbano nos anos iniciais (valor de

referência), em 2007, a desigualdade era de 2,37 vezes entre o maior FUNDEB médio (Roraima) e o menor FUNDEB dos Estados que recebiam complementação. Em 2016, essa diferença passou para 1,73 vezes.

O Prof. Naércio Menezes Filho, apontou em audiência pública no dia 13/06/2019, que o resultado foi a ampliação das matrículas, principalmente na educação infantil e uma redução mais profunda das diferenças de gastos entre os municípios.

Entretanto, restam alguns desafios e vislumbramos a oportunidade de realizar aprimoramentos no Fundeb: se compararmos os valores mínimos anuais para os anos iniciais do ensino fundamental, verificamos que ainda há desigualdades, mesmo considerados apenas os recursos da cesta Fundeb, o que foi demonstrado por vários expositores e registrado no Estudo nº 24, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa.

Coube a esse estudo a inovadora proposição da unidade de medida do **Valor Aluno/Ano Total (VAAT)**, inspirado pelo Relatório do GT-CAQi/MEC 2015, que permite uma visão global da disponibilidade fiscal dos entes federativos. O estudo mostra que, mesmo com o Fundeb operando, a desigualdade intraestadual do maior e menor VAAT varia de mais de 500% (Minas Gerais) a cerca de 20% (Amapá). A partir dos dados deste mesmo estudo, o movimento Todos Pela Educação destacou – em audiências públicas na 55ª e na 56ª legislatura – que a desigualdade nacional de recursos seria de 10.000% em 2015 caso o Fundeb não existisse, caindo para 564% com o seu funcionamento, um indicador ainda muito alto.

No que toca à relação entre Municípios mais vulneráveis e Municípios mais desenvolvidos economicamente e entre ambos e seus respectivos Estados, cabe equacionar problemas complexos, que vão desde questões mais gerais, como a maior consciência federativa no sentido de **exercício da solidariedade**, o balanceamento entre encargos e recursos e as ações comuns em regime de colaboração, até assuntos específicos e polêmicos, como a fixação das ponderações que incidem sobre as etapas, modalidades, jornada e tipos de estabelecimento, sob responsabilidade de cada uma dessas esferas.

Entendemos que as ponderações devem ser aplicadas apenas às matrículas que têm custos substancialmente distintos, por exemplo, da educação infantil oferecida em creches e pré-escolas, educação do campo, educação



técnico-profissional e educação especial, assim como a ampliação de jornada escolar. Devem ser levadas em conta a importância dos fatores de diferenciação e a adoção de corretivos para o critério *per capita* e esforço fiscal, preocupação trazida pelo nobre **Deputado Gastão Vieira**. Entretanto, **esses temas serão objeto da lei regulamentadora**. Mas, já no âmbito dessa PEC, incluímos a necessidade de novas ponderações que lidem com a equidade, a partir de indicadores de nível socioeconômico e de disponibilidade/capacidade fiscal, que reduzam distorções, de acordo com o que dispuser a lei regulamentadora, após os debates necessários. Algumas simulações foram elaboradas pelo movimento Todos pela Educação – e certamente contribuirão quando o tema for aprofundado por ocasião da lei regulamentadora. Caminhos possíveis são a adoção da média de renda dos alunos de cada rede, o indicador de nível socioeconômico (Inse), calculado pelo Inep/MEC ou a utilização do CadÚnico, no que tange ao nível socioeconômico. E, para que os recursos, de fato, cheguem aos alunos e escolas que mais necessitam, inserimos novo princípio constitucional, o qual prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas.

O texto também propõe a incidência dessa ponderação nos recursos distribuídos em cada âmbito estadual, de acordo com o que dispuser a lei regulamentadora, após os debates necessários, que evitem distorções. Este tema será aprofundado no momento da elaboração da lei regulamentadora.

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, que contribuem com noventa por cento (90%) do montante. A União aporta o mínimo de dez por cento do valor dos fundos, o que representou 14,34 bilhões de reais em 2019. Esses recursos da União alcançam apenas um terço dos Estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Como acentuou, em audiência pública na 55ª legislatura, o expositor Prof. Jorge Abrahão, 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.

Em 2019, o valor mínimo nacional do Fundeb para os anos iniciais do ensino fundamental equivaliu a R\$ 3.238,52. O maior valor mínimo, considerada

ponderação (creche pública e pré-escola em tempo integral, ensino fundamental em tempo integral, ensino médio rural/do campo, ensino médio em tempo integral ensino médio integrado à Educação profissional) foi de R\$ 4.210,08. O menor valor mínimo, após a incidência da ponderação (EJA com avaliação no processo), foi de R\$ 2.590,82.

Observe-se que o Fundeb, assim como o Fundef, constitui uma **subvinculação dos recursos** de manutenção e desenvolvimento do ensino. Em regra, não se cria um fato novo ou uma pressão adicional sobre as finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios – que aportam majoritariamente os recursos do Fundeb - porque não há captura de novos recursos em relação aos já estabelecidos na Constituição Federal para a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus respectivos âmbitos.

Não há, igualmente, qualquer desarmonia com a Emenda Constitucional nº 95/2016, que expressamente exclui a complementação da União ao Fundeb da aplicação do teto de gastos.

Propomos, ainda, com o fito de corrigir grave distorção que ocorre em alguns Estados e Municípios, que seja vedada a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadorias. Esta é uma medida decorrente do texto atualmente vigente da Constituição, mas necessária para evitar interpretações - *contra legem* toleradas por algumas Cortes de Contas.

A renovação e o fortalecimento do Fundeb não representam entraves ao combate à crise econômica. Ao contrário, o Fundo é um instrumento para auxiliar na superação desse cenário. Estudos, como o Comunicado nº 75, de 2011, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), concluem que “o gasto social em educação tem efeito multiplicador do PIB: ao gastar R\$1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$1,85”.

## **2. Reflexões a partir das Audiências Públicas da 55ª e 56ª legislaturas**

Propusemo-nos a debater a proposta do novo Fundeb, apresentada pela nobre Deputada Raquel Muniz, a partir da oitiva dos principais atores educacionais, como o Ministério da Educação (MEC), 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), além de movimentos como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), o Movimento Todos pela Educação (TPE) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib). Foram ouvidos também acadêmicos, estudiosos e gestores, cuja contribuição a Comissão considerou importante. Além disso, foi considerado o rico acervo da Comissão Especial que funcionou na 55ª legislatura.

Foi 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. Acreditamos que o novo Fundeb permanente pode impulsionar a construção do sistema nacional de educação (SNE). Os debates referentes ao custo aluno qualidade serão enfrentados na lei complementar a que se refere o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

Ao longo do debate foram suscitadas algumas questões relevantes, que passamos a analisar.

Em primeiro lugar, há a indicação de que se dê **mais atenção à questão da equidade** – tema colocado em relevo, em audiências públicas pelas principais redes de articulação de movimentos da sociedade civil na área da educação a que compareceram seus coordenadores:

- Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) - Daniel Cara (18/04/2017, 24/04/2018, 04/06/2019);

- Movimento Todos pela Educação (TPE) - Priscila Cruz (12/09/2017), além de Caio Callegari (26/09/2017, 08/05/2018) e João Marcelo Borges (30/05/2019).

O Movimento Todos pela Educação, ao ecoar expressão utilizada nos debates e estudos da Câmara Federal, defendeu que o novo capítulo da política em questão tivesse como centro o aprofundamento da equidade redistributiva, com a alcunha de “Fundeb Equidade”.

O tema da equidade também mereceu a atenção por parte do Ministério da Economia, do Ministério da Educação e da representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Mariza Abreu, além de vários pesquisadores que foram ouvidos.

O tema da equidade desdobra-se em três vertentes, consensualmente apontadas por esses atores:

- distribuição mais equitativa dos recursos entre os entes federados, de forma que mais recursos alcancem aqueles mais vulneráveis. É importante assinalar o papel redistributivo da União (quanto maior a complementação da União, menor o coeficiente de desigualdade entre os Municípios, daí a necessidade da ampliação da complementação) e o fato de que o volume de recursos próprios tem grande variação, especialmente em decorrência do perfil econômico do ente, que pode ter mais capacidade de arrecadação, seja do ICMS, no caso do Estado, ou ISS e IPTU, sobretudo nas capitais ou Municípios de maior pujança econômica;

- maior compromisso redistributivo, fazendo com que os entes que dispõem de menos recursos próprios, quando considerados todas as receitas disponibilizadas à MDE, passem a receber maior complementação da União.

Esse movimento requer um cuidado com a preservação das condições de oferta alcançadas, e com a não ampliação da diferença interestadual, de forma que adotamos o **modelo híbrido**: dez por cento da complementação com o critério atual, calibrado pela ponderação referente ao fator fiscal e 7,5 % adicionais, por meio do critério do valor aluno ano total (VAAT) e 2,5% de acordo com a evolução de indicadores educacionais. Não à toa, esse modelo foi uma demanda das entidades que representam as esferas federativas subnacionais;

- instrumento para que os recursos cheguem às escolas mais pobres (apenas 1,6% das escolas de nível socioeconômico muito baixo contam com infraestrutura adequada) e aos alunos socioeconomicamente mais vulneráveis (que percentualmente não alcançam o nível adequado de aprendizado – enquanto, como enfatizou o Prof. Chico Soares, os quintis de renda maiores tem avançado quando se verifica o Ideb, de forma que acentua-se a desigualdade). Exposições nas audiências da 55ª legislatura (César Callegari e Gabriela Schneider) destacaram que alunos com baixo nível socioeconômico, em geral, são atendidos por escolas com piores condições estruturais.

Constatou-se a necessidade de um maior aporte de recursos da União – o que não dispensa os Estados de promoverem a ação redistributiva em seus territórios.

O incremento da complementação federal ao Fundo foi tema recorrente em todo o período de debates, sendo propostos, ainda nas audiências públicas da legislatura passada, diferentes patamares de contribuição da União: 15% (Naércio Menezes Filho), 20% (CNTE, André Carvalho), 25% (IPEA, Lisete Arelaro) e 50% (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

Nesta 56ª legislatura, foram apresentadas as PECs nºs 33/2019 e 65/2019 no Senado Federal, que propõem, respectivamente, que a complementação da União alcance 30% (PEC nº 33/2019, a partir de 12%) e 40% (PEC nº 65/2019, a partir de 20%).

Após analisar essas contribuições e as proposições em tramitação no Senado Federal, em intenso trabalho conjunto com o nobre Senador Flávio Arns, chegamos a uma proposta para submeter à análise dos nobres Pares.

Em primeiro lugar, consideramos que, como ficou claro na audiência pública que lidou com o **tema da demografia**, teremos um ponto de inflexão na próxima década — quando um número menor de trabalhadores vai sustentar uma população mais idosa. Segundo apresentação do então secretário de Acompanhamento Econômico, Mansueto Almeida, em audiência pública em 16 de agosto de 2016, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, “em 2015, para cada pessoa com mais de 65 anos, o Brasil tinha oito pessoas em idade ativa, em idade de trabalhar. Daqui a 25 anos, em 2040, essa proporção vai cair pela metade. Para cada uma pessoa com 65 anos, o Brasil vai ter quatro. Daqui a 25 anos, o que aquelas oito pessoas estão produzindo hoje terá de ser produzido por aquelas quatro, o que significa que a produtividade, a capacidade de trabalho daquelas quatro tem de ser pelo menos igual ao daquelas oito”.

Então, é o momento de **investir mais em Educação**, para preparar com qualidade hoje a futura população economicamente ativa que irá sustentar a economia da sociedade. É hora, pois, de recuperar o que o Prof. José Irineu Rigotti denominou de “D” do Fundeb, isto é, a dimensão do desenvolvimento da educação e não apenas sua manutenção.

Temos consciência de que esse passo deve ser dado **de maneira gradativa** – como, aliás, foi a implantação do Fundeb.

Algumas possibilidades foram colocadas para discussão, como o patamar de 30% sugerido pelo Senador Jorge Kajuru (PEC nº 33/2019) ou de 40%, contido

na proposta dos Senadores Davi Alcolumbre e Randolfe Rodrigues e apoiada pelo relator da Câmara Alta, Senador Flávio Arns. Este patamar foi o proposto, também, pelo Fórum dos governadores. Assim, em nossas mais recentes discussões havíamos abraçado essa indicação. Embora mais trabalhoso, seria possível construir um caminho nessa direção.

Entretanto, como um gesto para atender a posição mais cautelosa de alguns Pares e as preocupações do Executivo Federal, chegamos à proposta de **20%**, do total dos recursos aportados pelos entes subnacionais, alcançado **gradualmente**, a partir do patamar de 15%, sem prejuízo de voltarmos a discutir a ampliação da complementação da União no futuro, a partir das revisões periódicas. Como mostraram as experiências do Fundef e do Fundeb, uma complementação significativa no primeiro ano é fundamental para a trajetória do novo fundo.

Essa proposta representa um consenso construído com vários parlamentares de todo espectro político-partidário da Casa e, acreditamos, atende também, ao esforço engajado pela viabilização das políticas educacionais e apoio dados pelo Presidente Rodrigo Maia.

Trabalhamos de forma muito harmoniosa e próxima do Senador Flávio Arns e acreditamos que é um sinal importante que a proposta tenha coesão entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Ressalte-se, ainda, que, quanto à estrutura demográfica que aponta um decréscimo na população de crianças e jovens no País, entendo que essa discussão tem, eventualmente, alimentado interpretações equivocadas de que isso resultaria em “sobra” de dinheiro na educação. Esta análise desconsidera que ainda há o desafio de cumprimento do que dispõe a Emenda Constitucional nº 59/2009 e o Plano Nacional de Educação - PNE, relativamente à **universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos**. Para fazer frente a esse desafio, são necessárias políticas específicas, como a busca ativa. Além disso, a **infraestrutura e as condições dos prédios escolares** merecem a atenção do Poder Público, desde equipamentos como quadras, laboratórios e bibliotecas até mesmo a existência de água potável e banheiros adequados. Ademais, em termos comparativos com outros países, **o educando brasileiro tem uma jornada escolar menor** e é necessário um esforço na direção da adoção do **tempo integral** – como preconiza o PNE.

Embora não seja papel do Legislativo apontar quais as fontes de recursos serão direcionadas para a complementação - essa é tarefa que, formalmente, cabe ao governo, no âmbito de sua discricionariedade - a partir dos estudos técnicos de ambas as Casas do Parlamento e da oitiva de técnicos do governo, da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e da sociedade civil, foram apontadas possíveis fontes de financiamento e sua sustentabilidade.

O representante da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em audiência pública nesta Casa, declarou: “no período que compreende os próximos 5 anos, nós vamos ter uma arrecadação em torno de 60 bilhões de reais por ano entre *royalties* e participações especiais. Então há um cenário muito positivo em termos de arrecadação. E, recorde-se, esses números são obtidos a partir da expectativa de produção para os próximos 5 anos declarada pelas concessionárias à ANP. É razoável supor que o administrador da concessionária tende a fazer uma projeção conservadora. Assim, o volume de recursos, no que depende dessa variável, pode ser maior”.

No seminário técnico da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás e da 6ª Rodada de Partilha da Produção do Pré-Sal, no Rio de Janeiro, segundo noticiou a Agência Brasil, em 30/07/2019, Felipe Kury, diretor da ANP, declarou que “o Brasil caminha para ser um dos líderes mundiais da produção de petróleo nos próximos 10 anos”.

Em resposta ao Requerimento de Informações nº 1.617 /2019, de lavra do presidente da Comissão Especial, nobre Deputado Bacelar, a ANP esclareceu que:

- já há vários campos - **sessenta e seis** - com a declaração de comercialidade a partir de 3 de dezembro de 2012, com recursos destinados para a educação, com prioridade para a educação básica, nos termos da Lei nº 12.858/13;

- há trinta e três áreas com potencial de se transformarem em novos campo em curto prazo;

- os contratos de concessão possuem duração de 27 anos na fase de produção, prorrogáveis por igual período. Até agora a ANP já prorrogou 12 contratos de concessão por mais 27 anos;

- os contratos de cessão onerosa são por 40 anos, prorrogáveis por mais cinco. Assim, terminam em 2050, - se prorrogados em 2055;

- há estimativa de que a produção **em 2024 chegue a 4.677.469,41 bl/dia**;  
Registre-se, ainda, que a ANP:
- analisa 40 processos de extensão de vida útil de campos maduros;
- admite que houve casos de defasagem entre a estimativa da empresa e a produção efetiva “ já foram identificados, desde 2010, centenas de casos de prestação de informações inverídicas relacionadas aos dados de produção enquadrados no art. 3º, inciso V da Lei nº 9.847/99, inclusive com “casos de descontos unilaterais de volumes sem autorização da ANP em razão de distorções na planta do processo”;
- já efetuou cobranças de participações governamentais residuais que **superam um bilhão** de reais, valor este que se refere apenas aos casos de volumes produzidos e não reportados”.

Há, portanto, expressiva análise da expansão dos negócios envolvendo o petróleo e da expansão de seus ganhos.

Segundo mensagem de Sua Ex<sup>a</sup>, o presidente da República, ao Congresso Nacional, em 2019 (grifo nosso):

“Com a realização dessas rodadas previstas até 2021 e a Oferta Permanente, **as áreas contratadas no Brasil e as reservas de petróleo e gás do País serão aumentadas de forma significativa**”.

E, na mensagem de 2020, lê-se:

“De acordo com a atual política de exploração e produção de petróleo e gás natural, será mantido o calendário plurianual de rodadas de licitações. Assim, está programada a realização de certames até o final de 2021, nos modelos de concessão — a 17ª e 18ª rodada — e de partilha da produção do pré-sal, com as 7ª e 8ª rodadas. Destaca-se, ainda, a Oferta Permanente, que incluirá aproximadamente **900 blocos de bacias sedimentares**, terrestres e marítimas, a serem disponibilizadas após audiência pública”.

Por força da **Lei nº 12.858/2013**, que destina para as áreas de educação, com prioridade para educação básica, e saúde parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, desde 2014, os efeitos do contínuo incremento de arrecadação são percebidos no Ministério da Educação. Em 2019, foram executadas dotações financiadas com esta destinação para a União (vinculadas à educação), de R\$ 11.056,2 milhões oriundos dessa exploração.



Diante dessa realidade, trazemos para avaliação do Congresso Nacional, a **constitucionalização daquilo que já está previsto e em vigor – a vinculação de alguns dos recursos do petróleo à educação**, na forma da lei, que atualmente é a **Lei nº 12.858/2013**. Em relação aos recursos dos *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e gás natural não há alteração, mas apenas a necessária garantia de estabilidade desses recursos, **atualmente já direcionados à educação, nos termos legais**.

Vários atores, como o Movimento Todos pela Educação, fizeram simulações acerca de possíveis fontes.

O próprio governo aventou – e sugeriu em ofício encaminhado à Comissão Especial – a possibilidade da utilização dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional. Acreditamos que esse é um tema da pauta federativa mais ampla, a ser dialogado entre o governo federal e os governos estaduais. Não é a discussão da PEC do Fundeb que resolverá essa questão.

Em suma, há recursos disponíveis para serem canalizados na direção pretendida por essa Comissão Especial. No que se refere, por exemplo aos *royalties*, as respostas ao requerimento de Informações encaminhado pelo presidente Bacelar demonstram que as áreas de produção serão uma fonte sustentável por longo prazo – ao menos quarenta anos – tempo de quatro planos nacionais de educação!

Sucumbisse o Parlamento à timidez do Poder Executivo catorze anos atrás, época em que não havia a fonte do petróleo, e o Fundeb teria uma complementação da União em valores fixos de 4,3 bilhões de reais, corrigidos pela inflação e sequer contaria com as creches, cuja admissão veio após forte pressão da sociedade e do Parlamento, que elevou a proposta do ministro Palocci para a complementação ao patamar de 4,5 bilhões de reais e, de forma consistente, à, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos.

Por outro lado, não cabe esperar que a função redistributiva seja apenas uma obrigação da União, argumento endossado, inclusive, pelas posições das entidades municipalistas e do Consed. Como destacamos, a solidariedade federativa envolve todos os entes. Esses aspectos foram destacados em audiências públicas na 55ª legislatura, pelos Drs. Salomão Ximenes e Élide Graziane.

Ao longo das audiências públicas realizadas, em que pese o reconhecimento do Fundeb como um dos principais mecanismos de redução de desigualdades regionais, identificaram-se falhas no modelo redistributivo adotado, o que vem causando distorções alocativas, especialmente quanto a complementação da União. Tendo como referência o **estudo técnico -ET nº 24/2017-CONOF/CD**, essas distorções foram quantificadas com base em amostragem que englobou cerca de 92% das redes municipais e 100% das redes estaduais e distrital de ensino (dados de 2015).

As falhas decorrem da adoção de valor anual médio por aluno (VAAF), que considera somente as receitas integrantes de cada fundo estadual, como parâmetro de equalização, mas deixa de levar em conta a maior ou menor disponibilidade de receitas próprias, vinculada à educação básica.

Como consequência, os valores transferidos a cada rede de ensino podem desconsiderar sua real condição de financiamento.

Propõe-se que a equalização, por meio da complementação da União, seja feita **por rede de ensino** (estadual, distrital ou municipal), utilizando-se novo parâmetro de equalização, o valor aluno ano total (VAAT), que deverá considerar, além das receitas integrantes do FUNDEB, outras receitas vinculadas à educação, de modo a refletir de forma mais adequada a efetiva capacidade de financiamento de cada rede de ensino.

Amplia-se, assim, o destinatário do auxílio financeiro da União: de alguns estados com menor VAAF para as redes de ensino que possuem menor VAAT, independentemente da unidade federativa em que se encontrem, de modo a beneficiar os municípios de maior vulnerabilidade.

A ação redistributiva dos fundos estaduais expressa o esforço colaborativo, por meio da transferência de parcela de suas receitas, do Estado e seus respectivos municípios. Como resultado, sem os efeitos da complementação da União, estima-se que a desigualdade de financiamento, observada nacionalmente, entre os entes federados são reduzidos de aproximadamente 100 vezes (caso não existisse o FUNDEB) entre o menor e o maior VAAT, para doze vezes.

Uma maior participação da União pressupõe o exercício de sua atribuição constitucional redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de

oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. A nova sistemática de alocação proposta mostra-se muito mais eficiente na redução de desigualdades.

Para corrigir distorções do atual modelo, sem dar margem a novos conflitos federativos, propomos, como resultado dos entendimentos construídos, ao lado da necessária ampliação da complementação da União, que hoje se limita a dez por cento, arcando, os entes subnacionais com noventa por cento dos gastos - a distribuição da maior parte dos recursos da complementação da União segundo o critério redistributivo que considera o valor aluno ano total – VAAT (anteriormente mencionado). Ao mesmo tempo, com o objetivo de não criar impacto sobre redes estabelecidas, como as das capitais do Nordeste e Norte, mantemos, para 10% da complementação, as regras atuais. Como um gesto de acomodação e pactuação federativa, propõe-se que a parcela de 10% da complementação da União permaneça com as regras atuais, enquanto 7,5% obedecerá ao novo critério VAAT e 2,5% de acordo com resultados educacionais.

O mais importante é que, ainda assim novas redes serão alcançadas e grande parte das distorções será corrigida, sem desorganizar as redes já organizadas. Ao mesmo tempo, é preciso cautela para que, a pretexto de distribuir por redes não se agrave a desigualdade interestadual.

Um modelo híbrido rígido manteria algumas situações em que municípios com recursos continuariam recebendo a complementação nas mesmas condições. Por esse motivo, acolhemos uma ideia que foi inicialmente proposta pelo Movimento Todos pela Educação, a da ponderação referente ao **indicador fiscal**, que ganhou densidade política com a proposição do nobre Deputado Gastão Vieira: o modelo híbrido com ponderações corretivas, cujos critérios serão estabelecidos na lei regulamentadora. Assim, não se congela qualquer situação – nossa proposta já traz embutida um “fator descongelante”. Ademais, uma análise mais precisa deveria necessariamente ter em consideração que, à medida em que o VAAT vai se ampliando com o crescimento gradativo da complementação da União, aquele efeito **residual** é minimizado.

Ainda assim, julgamos oportuno prever expressamente a periodicidade da avaliação dos efeitos redistributivos por parte do órgão responsável, além de uma **revisão do critério, após seis anos** de vigência do fundo – período em que poderá ser avaliado o impacto e, ao mesmo tempo fará com que o período seja o mesmo da avaliação da Emenda Constitucional nº 95/2016, do teto de gastos.

Essa cautela atende preocupações apresentadas pelo Consed e pelo Movimento Todos pela Educação e sugestão do presidente Rodrigo Maia.

Complementarmente, inserimos como princípio constitucional, que Estados, Distrito Federal e Municípios exerçam **ação redistributiva em relação às suas escolas**. Somente assim a distribuição de recursos será efetivamente mais equitativa. Essa ação redistributiva refere-se à disponibilização de recursos materiais e humanos e pretende evitar que escolas do centro urbano e das periferias ou escolas urbanas e rurais tenham tratamento diferenciado. Nada tem que ver com “ranqueamentos” ou bonificações.

No que toca à fiscalização, em atendimento a proposta da Uncme, também contida na emenda nº 5, acolhemos a ideia de que seja admitida a possibilidade de integração dos conselhos de acompanhamento e controle social, aos conselhos de educação.

Como afirmava Barjas Negri desde a constituição do Fundef, a política de fundos representou uma minirreforma tributária. Sabemos que há propostas de reforma tributária em discussão, mas a história recente de complexidade em relação aos conflitos federativos, sugere que o novo Fundeb permanente será aprovado antes de nova reforma tributária. Quando esta vier, evidentemente serão feitas as adaptações cabíveis. Nesse sentido, inserimos dispositivo sugerido pelo nobre Deputado Bacelar (Sugestão nº3), no sentido de que, em caso de extinção de impostos da cesta Fundeb e sua substituição por novos tributos, ou alteração de suas alíquotas ou fatos geradores seja, em qualquer hipótese, preservado o valor real do montante de recursos aplicados na educação básica.

Propomos consagrar o custo aluno qualidade como a referência para o padrão mínimo de qualidade e equidade, com a discussão de seus pormenores como pauta para futura lei complementar, do sistema nacional de educação.

Finalmente, nos termos do art. 113 da Emenda Constitucional nº 95/2016, a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. O acréscimo de recursos previstos no substitutivo implicará à União o impacto orçamentário e financeiro de R\$ 79,7 bilhões em seis anos, segundo tabela a seguir, a ser compensada com o acréscimo de receitas ou a redução de despesas.

**Tabela: PEC 15/2015 – estimativa do impacto orçamentário e financeiro**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
<b>pontos percentuais</b>	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	
<b>Acréscimo (R\$ milhão)</b>	8.361,2	10.234,2	12.178,6	14.196,8	16.290,8	18.463,0	79.724,7
<b>Base de cálculo</b>	167.224,7	170.569,2	173.980,6	177.460,2	181.009,4	184.629,6	

Fonte: LOA 2020, LDO 2020. Crescimento médio do PIB estimado em 2,0% ao ano.

Conforme disposto no art. 107, §6º, da EC nº 95/2016, a complementação da União ao FUNDEB não se inclui na base de cálculo dos limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo.

O governo federal, o Congresso Nacional e entidades da sociedade civil fizeram projeções considerando possíveis fontes para a compensação, demonstrando diferentes caminhos para sua viabilização. Ao fim, formalmente, estabelecida a obrigação constitucional, a organização do orçamento para realizá-la é uma competência e responsabilidade do Executivo Federal.

### **3. Análise das Sugestões e Emendas**

A **Sugestão 1, da Deputada Rose Modesto**, propõe que lei disporá sobre assistência técnica a ser prestada pela União, articulada com os entes subnacionais visando à melhoria dos resultados de aprendizagem medidos por indicadores oficiais. O art. 211 da Constituição já dispõe sobre a assistência técnica (e financeira) a ser prestada pela União aos entes subnacionais. O art. 206, VII, prevê a garantia de padrão de qualidade, dentre os princípios a partir dos quais deve ser ministrado o ensino, O art. 214, III, prevê que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à “melhoria da qualidade do ensino”, entre outros objetivos. Assim, os princípios estão assegurados. O PNE dispõe sobre o sistema nacional de avaliação da educação básica, em seu art. 11, cujos incisos detalham os indicadores. **A preocupação da autora já está contemplada na legislação.**

A **Sugestão 2, dos Deputados Marcelo Calero e Tiago Mitraud** propõe que 50% dos recursos da cota municipal do ICMS sejam distribuídos segundo o que dispuser lei estadual, que estabelecerá, entre seus critérios, que 4,5 % dos

recursos sejam distribuídos em função de índice municipal que meça o desempenho educacional e que o estado que não aprovar lei terá retido 5% de seu FPE. Não concordamos com a retenção desses recursos. Acreditamos que, ao atender a **Sugestão 3**, do Deputado Bacelar a **proposta é parcialmente contemplada**.

A **Sugestão 3**, do **Deputado Bacelar**, propõe que:

- 35% da cota municipal do ICMS sejam distribuídos de acordo com o que dispuser lei estadual, observada a distribuição de, no mínimo, 10% para os municípios que obtiverem melhoria nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, expressa pela diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis extremos de renda, medidos ao final do 2º, 5º e 9º ano escolar medido por avaliação nacional (SAEB) ou avaliação estadual similar;

- em caso de extinção de impostos da cesta Fundeb e sua substituição por novos tributos, ou alteração de suas alíquotas ou fatos geradores seja, em qualquer hipótese, preservado o valor real do que for aplicado na educação básica.

A regra atual de distribuição do ICMS tende a beneficiar os entes municipais de maior arrecadação. Assim, se a relação de 75%-25% sofrer uma pequena alteração para 65%-35% haverá espaço para que sejam desenvolvidas políticas na direção pretendida pela Sugestão. Não buscamos, como declarado anteriormente, apenas olhar para os recursos da União, mas também para aqueles dos entes financeiramente mais poderosos. A proposta não representa necessariamente redução de recursos para esses entes, pois se avançarem no desenvolvimento da educação, em termos de desempenho associado com a equidade, poderão manter e atrair recursos.

Essa proposta advém de um olhar sistêmico sobre o financiamento da educação básica e seus instrumentos. A melhoria do aprendizado é intrinsecamente associada à diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis de renda. Ao tempo em que se amplia a autonomia das unidades federadas, o governo estadual recupera capacidade de coordenação da política educacional em seu território. A preocupação com eventuais alterações na estrutura tributária, criando regra para preservar os recursos da educação, também é oportuna. Acatamos a **Sugestão 3** integralmente.

A **Sugestão 4**, do **Deputado Bacelar**, propugna por:

- necessidade de que a lei disponha sobre a responsabilidade educacional dos gestores públicos dos entes federados;

- melhoria contínua da qualidade da educação básica, orientada por referenciais nacionais de condições de oferta nas redes de ensino, definidos em espaço institucional de pactuação federativa e aferidos por sistema nacional de avaliação;

- publicação, de forma transparente e padronizada, dos valores anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino, o decorrente valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e os dados de sua efetiva aplicação;

- publicação dos valores associados a indicadores de qualidade das redes de ensino, aferidos em sistema nacional de avaliação.

A temática da responsabilidade educacional está em discussão no âmbito de proposição que trata da lei complementar a que se refere o art. 23, parágrafo único da Constituição e que, no caso da educação, não é outra senão a lei que trata do sistema nacional de educação. Em relação à melhoria da qualidade, valem as observações feitas à **Sugestão nº 1**. Os valores anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino já são publicados pelos tribunais de contas. No que tange aos dados do valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e os dados de sua efetiva aplicação, acreditamos contemplar a preocupação com o acolhimento, na forma do substitutivo, da Emenda nº 4, do Deputado Felipe Rigoni.

A **Sugestão 5, da Deputada Chris Tonietto** acrescenta a expressão “ em colaboração com a família” no dispositivo que propõe a adoção do princípio do planejamento na ordem social. Entendemos que a referência à família deve continuar no art. 205, onde está melhor localizada. Não concordamos com a nobre colega, porque acreditamos que esse é um importante orientador para a garantia do direito à educação.

Sugere vedar a vinculação de recursos financeiros ao desempenho escolar. Neste tema nossa proposta é oposta – acolhemos o critério do desempenho, tanto para a distribuição da cota municipal do ICMS, como para parte da complementação da União. Assim não concordamos com a sugestão.

No que se refere à supressão do princípio da proibição do retrocesso. Embora, consideremos que o tema merece debate, este não foi aprofundado no âmbito da comissão, razão pela qual, nesse tocante, acolhemos essa sugestão da nobre parlamentar.

**A Sugestão 6, da Deputada Tábata Amaral** propõe que a União distribua, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% calculados em cima da complementação total anual da União ao Fundeb aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, condicionada à complementação mínima de 15% (quinze por cento) da União. Nossa preocupação é de, ao lado de preservar a vocação do Fundeb como instrumento de inclusão, a fim de cumprir o que determina a Emenda Constitucional nº 59/2009, é com instrumento que alie indissociavelmente a qualidade e a equidade. Nesse sentido, acatamos a sugestão, na forma do substitutivo.

**A Sugestão 7, do Deputado João H. Campos**, propõe que haja a possibilidade de que os recursos do Fundeb, subvinculados ao magistério, possam pagar os estagiários contratados para atuar em sala de aula como assistente educacional de inclusão ou de educação infantil. A regra do Fundeb em relação à subvinculação é para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos da LDB. O debate proposto cabe em outra legislação infraconstitucional.

**A Sugestão 8, do nobre Deputado Gastão Vieira**, acerca de “Alternativas para o financiamento da educação” propõe incorporar, no desenho do Fundeb, instrumentos que promovam a melhoria do desempenho, especialmente dos mais carentes e estimulem o uso eficiente dos recursos. Estas preocupações, procuramos atendê-las, com a proposta de que recursos da cota municipal do ICMS sejam destinados segundo a melhoria do desempenho, com equidade.

Propõe, ainda:

- um fundo de caráter provisório;
- um fundo único a ser redistribuído de acordo com novos critérios;
- fundo a ser acrescido dos recursos do IPTU e ISS;
- fundo plurianual com mecanismos de estabilização e garantia de aumento real do valor;



- recursos do governo federal usados para fins estratégicos;
- adoção de corretivos para o critério *per capita*;
- incorporação, no desenho do Fundeb, instrumentos que promovam a melhoria do desempenho,
  - valor *per capita* mínimo para municípios mais carentes será atendida com o fator fiscal – nova ponderação;
  - parte da complementação segundo critério de qualidade
  - valor *per capita* e critérios de diferenciação;
  - valor *per capita* com base na população e não na matrícula;
  - valor *per capita* mínimo para municípios mais carentes; população rural e tamanho da zona rural;
  - eliminação das subvinculações;
  - flexibilidade para uso de recursos para promover o ensino médio técnico/profissional;
    - para promover o atendimento a portadores de necessidades especiais;
    - para promover estratégias alternativas para a primeira infância;
    - recursos do governo federal, que seriam utilizados para estabilizar o fundo, assegurar aumento real e promover eficiência e qualidade.

Algumas dessas propostas, embora muito positivamente provocativas e interessantes, distanciam-se dos rumos indicados majoritariamente pelos expositores nas audiências públicas. O próprio “nome” da Comissão é “Fundeb Permanente” e este foi um dos grandes consensos ao longo dos debates. O fato da política e seu instrumento central serem permanentes não significa que sejam imutáveis suas regras – daí propormos a revisão dos critérios no período de seis anos.

Reconhecendo a importância dos critérios de diferenciação e a flexibilidade para a utilização, entendemos que são temas para discussão na lei regulamentadora. Assim, também, as estratégias para a primeira infância, que podem ser adotadas quando da fixação das ponderações – debate que se dará na lei regulamentadora. Os corretivos para o critério *per capita* e esforço fiscal (que expressamente é previsto em nossa proposta, em consonância com a proposta do nobre parlamentar) serão estabelecidos na lei.

A subvinculação é um elemento herdado do antigo Fundef, originado a partir da dramática situação em algumas localidades em que os profissionais não

recebiam mesmo o valor do salário mínimo. É um instrumento de valorização da carreira docente. Assim, acolhemos algumas das sugestões, na forma do substitutivo e em outros casos optamos pela linha definida nas audiências.

A **Sugestão 9**, do nobre Deputado Pedro Cunha Lima propõe que a lei regulamentadora disponha sobre a forma de cálculo dos valores por aluno, observando-se as especificidades de cada etapa e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade. Este, de fato, é um tema muito relevante para ser tratado na lei. É oportuno fazer este registro expressamente. Desta forma, acatamos a sugestão.

A **Sugestão 10**, do Deputado Gastão Vieira surge como desdobramento de dois seminários realizados no âmbito da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com o objetivo de colaborar com a discussão que, há dois anos, vinha sendo feita no âmbito da Comissão Especial que examina o FUNDEB.

A proposta, em síntese:

- Cria um **fundo único**, formado por 60% dos recursos que estados e municípios devem gastar obrigatoriamente com educação;

- Aumenta o valor mínimo **de 3.200 para 5.000 reais per capita**. Esta é a faixa em que o aumento de recursos está comprovadamente associado a melhorias no desempenho dos alunos;

- Cria alternativas para o uso dos recursos do governo federal hoje destinados à complementação (equidade) – e que passariam a ser usados para promover e **premiar a qualidade e eficiência**;

- Apresenta outras sugestões para aprimorar o atual mecanismo, aumentar a eficiência e dar maior flexibilidade para os estados e municípios no uso dos recursos.

A proposta considera que seria desejável eliminar vinculações e subvinculações.

A espinha dorsal da proposta é a adoção de um fundo único nacional, ideia que foi abraçada pela Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, nos seguintes termos (Relatório Final Conae 2010, p. 113):

Nesse sentido, em perspectiva, entende-se a importância de transformar o Fundeb em um fundo nacional, com igual per capita para todos os Estados, com a aplicação de parte ainda mais significativa dos recursos vinculados à

educação e incorporando também outras formas de arrecadação, não só os impostos.

Também a Conae 2014 (Cf. Relatório Final Conae 2014, pg 109) dispôs:

2.11. Transformar o Fundeb, que deve vigorar a partir de 2022, em um fundo nacional, nivelando por cima todos os valores de custo aluno/ano atingidos nas redes municipais e estaduais pelo valor do maior custo -aluno/ano praticado no País, considerando cada etapa e modalidade da educação básica pública.

Do ponto de vista conceitual, a ideia é atrativa, do ângulo de uma radical solidariedade federativa. Entretanto, há dificuldades operacionais e políticas que não recomendam que seja adotada nesse momento, sem prejuízo de debates futuros.

Escolhido outro caminho, há, contudo, elementos da proposta do nobre parlamentar que procuramos contemplar:

- adoção de corretivos para o critério *per capita*;
- incorporação, no desenho do Fundeb, de instrumentos que promovam a melhoria do desempenho,
  - valor *per capita* mínimo para municípios mais carentes será atendida com o fator fiscal – nova ponderação;
  - parte da complementação segundo critério de qualidade;
  - busca da ampliação do valor por aluno para patamar de ao menos cinco mil reais, na medida em que aumenta a complementação da União.

A **Sugestão 11**, da Deputada Paula Belmonte propõe voltar mais atenção ao período da primeira infância, com estímulo ao atendimento ao grupo de renda mais baixa. Nesse sentido, sugere que o cálculo do valor por aluno leve em conta as peculiaridades de cada etapa. Propõe, ainda, que:

- no mínimo vinte por cento seja aplicado na primeira infância;
- seja prevista a destinação de recursos a partir de índice de avaliação, a exemplo da experiência do estado do Ceará.

Há em nossa proposta, previsão de destinação de parte dos recursos da complementação que bonifiquem o desempenho com equidade nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. Nesse sentido a proposta é acolhida, sendo os detalhes operacionais, como a eventual adoção de índices e a sua construção matéria da lei regulamentadora. Da mesma forma, a priorização da primeira infância é de certa forma incluída na forma da redação oferecida pelo

nobre Deputado Pedro Cunha Lima, que acolhemos no parecer, sendo que o critério para o valor arbitrado dar-se-á quando da discussão da lei.

A **Sugestão 12**, dos Deputados Tábata Amaral, Raul Henry, Felipe Rigoni, Tiago Mitraud, Pedro Cunha Lima, Marcelo Calero e Professor Israel Batista, propõe que 10% da complementação permaneçam como é atualmente, 5% se dê pelo modelo VAAT; e, o que passar dos 15%, que o recurso seja dividido em três partes: 1/3 via incentivos com base em resultados; 1/3 com base em condicionalidades (podendo estas ser, por exemplo, adoção do ICMS educacional; implementação de uma rede de assistência técnica dos estados para que deem suporte aos municípios; forma de escolha dos diretores, foco na carreira do professor, dentre outras); e 1/3 via VAAT (a fim de reforçar o princípio da equidade). Faz, ainda, propostas referentes aos gastos mínimos com profissionais da educação; retirada a menção ao Custo Aluno Qualidade e à responsabilidade solidária do texto como forma de se evitar judicializações; revisão periódica de 10 em 10 anos e criação de fundo plurianual para poupança. Quanto à revisão periódica, propomos que a primeira seja em seis anos, para que coincida com a revisão da EC 95/2016.

Assim, acolhemos a sugestão, nos termos do substitutivo, em texto a que se chegou em reunião com alguns dos autores, na sala do colégio de líderes, em fevereiro de 2020.

A **Sugestão de Regulamentação do FUNDEB - PL 2.595, de 2019**, da Deputada Tábata Amaral, preconiza que a complementação da União se realize com base em indicador fiscal de recursos próprios, instituído por Ato do Ministério da Educação, tendo os Municípios com menor indicador fiscal preferência para recebimento da complementação. A proposta levaria à centralização no MEC. Em nossa proposta esta seria uma nova ponderação, a incidir sob os recursos da cesta - ideia que surgiu, inicialmente, em reflexões apresentadas pelo Movimento Todos pela Educação. Assim, os critérios seriam definidos segundo diretrizes da lei regulamentadora. A sugestão é parcialmente acolhida, nos termos do substitutivo.

A **Emenda nº 1** 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 proposta tem conteúdo meritório. Entretanto, optamos por uma visão sistêmica dos instrumentos de financiamento. O Fundeb representa 63% dos recursos e nos parece um instrumento vocacionado para garantir a inclusão, o acesso e a permanência, além de atuar sobre um insumo fundamental para a qualidade, na medida em que estabelece a subvinculação de recursos para pagamento aos profissionais do magistério. Recorde-se que este mecanismo, herdado do antigo Fundef, acabou com prática chocante de algumas localidades onde sequer se pagava o salário mínimo aos docentes. A nosso ver, aprovamos **a emenda na forma do substitutivo**, que insere o tema na distribuição de recursos da cota municipal do ICMS, nos termos sugeridos pelo nobre Deputado Bacelar, na Sugestão nº 3 e, também ao possibilitar que parte dos recursos da complementação da União sejam distribuídos segundo critérios que considerem o atendimento, redução de desigualdades e resultados educacionais.

A **Emenda nº 2** estabelece que a complementação da União será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos aportados aos Fundos pelos entes subnacionais. No Senado Federal, há proposta que eleva esse patamar, gradativamente, a 40% e que chegou àquela Casa como oriunda do Fórum dos Governadores. Nas audiências públicas da Câmara, técnicos do IPEA propuseram o patamar de 25%. Estudos e simulações de redes de políticas públicas como o Movimento Todos pela Educação e a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, assim como a Fineduca, exploraram possibilidades de fontes.

**Evidências** colhidas a partir de estudos (Cf. VEGAS, Emiliana e COFFIN, CHELSEA. *When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data; Why money matters for improving Education*, VEGAS, Emiliana. The Brookings Institution. Jul 21, 2016.) concluem que até um patamar de **oito mil dólares**, cada mil dólares adicionais por aluno **estão associados a catorze pontos a mais** no exame do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).

O mais recente relatório *Education at a Glance*, de 2019, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a despesa por estudante, no Brasil, é menos da metade da OCDE: em 2016, foi de 3.800 dólares por aluno para o “primário” (média OCDE 8.600 dólares/ano), 3.700 dólares para o “lower secondary” (anos finais, cuja média da OCDE é de 10.200 dólares/ano) e

4,100 dólares para o “upper secondary” (ensino médio, cuja média da OCDE corresponde a 10 000 dólares).

O recente relatório *Novo Fundeb: Relatório de Política Educacional - Prós e Contras das Propostas em Debate* (CRUZ, Tassia, PLANK, David, ELACQUA, Gregory, MAROTTA, Luana, SOARES, Sammara e COSSI, João) afirma:

No entanto, dado que o gasto médio por aluno no Brasil é aquém do gasto nos países que possuem melhores resultados escolares, é provável que aumentar o percentual da complementação da União para 15% ainda não seja suficiente para financiar padrões mínimos de qualidade educacional. Além disso, um aumento para 15% não será suficiente para fechar a lacuna no financiamento de regiões mais pobres e ricas, [...] (p.34,2019)

O documento “Panorama da educação. Destaques do Education at a Glance-EAG 2019”, publicado pelo Ministério da educação (MEC, Inep, 2019, p.23) destaca que “os países latino-americanos presentes no EAG 2019 (México, Costa Rica, Chile, Colômbia e Brasil) apresentam salários iniciais para seus docentes abaixo da média da OCDE (US\$ 34,540), sendo que no Brasil os professores dessa etapa (e na educação básica pública como um todo) contam com um piso salarial nacional anual equivalente a US\$ 14,775, menor que o salário inicial apresentado pelos cinco países mencionados”. Assim, mesmo no cenário latino americano, o Brasil é o que pior paga.

Nesse sentido, a proposta de aumento da complementação da União é louvável e a **Emenda nº 2** que propõe, no mínimo, 15% é **aprovada** na medida em que nossa proposta eleva para, no mínimo, 20%.

A **Emenda nº 3** propõe, inicialmente, **§4º ao novo art. 212-A**, no sentido de 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**”. Em seguida, sugere **alteração ao § 1º do art. 213**. Os temas suscitados requerem debate mais longo e aprofundado e, em dois anos de reuniões, audiências públicas, encontros, jamais apareceram nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial em Brasília. Não há discussão acumulada e amadurecimento em relação às questões trazidas tão recentemente pela emenda. O debate caberia melhor em discussão independente, em outra PEC, para que fosse debatida com a qualidade que merece.

A primeira questão a ser analisada refere-se aos **limites do poder reformador**.

Nesse sentido, a **ministra Carmen Lúcia Rocha Antunes, do STF** (Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucionais. Brasília: Revista de Informação Legislativa, n 30,1993), ao discorrer sobre os fundamentos dos limites ao poder reformador, afirma (grifos nossos):

Faz-se imprescindível a limitação do exercício do poder reformador da Constituição, porque sem essa definição nenhum sistema jurídico se daria ao cumprimento, ficando o direito e, principalmente, a própria sociedade ao sabor de injunções momentâneas, emocionais, precárias.

[...]. De outra parte, se o poder constituinte originário não impusesse limites ao desempenho do poder constituinte derivado de reforma estaria proclamando o seu suicídio, pois estaria a aceitar que a sua obra fragilizasse e fosse substituída e não apenas modificadas, eis que sem limites, a sua transformação em essência deitaria por terra tudo quanto identificasse o sistema por ele criado.

[...] a perda da identidade constitucional, a transformação da ideia de Direito prevalente em determinado sistema, para serem legítimos, precisam ser respaldados diretamente no povo, em cujo seio o poder constituinte tem moradia certa. (ROCHA, 1993, pgs.167,168 e 170).

Reconhece a jurista, acompanhando grande parte da doutrina, a existência de “ limites materiais implícitos ou imanentes, dotados de tanta força vinculante e proibitiva” quanto as contidas nas cláusulas pétreas expressamente previstas. E aduz:

Os limites materiais implícitos ou imanentes são considerados os de mais difícil desate na doutrina e na experiência constitucional contemporânea: difícil porque não estando articulados tendem a ser menosprezados ou desconsiderados pelas maiorias parlamentares que pretendem arvorar-se em grandes reformadores e que, nesta atuação, decidem exorbitar os limites ou não conviver com eles, tanto mais quanto não se possam demonstrá-los articuladamente; importantes porque não poucas vezes, **substitui-se uma Constituição por outra**, sem se permitir o debate sobre a legitimidade e a constitucionalidade da reforma processada, pela modificação ou substituição de princípios e regras que, conquanto não toquem literalmente os limites materiais expressos, **deitam-nos por terra a desfazer todo o arcabouço e a identidade constitucional**. (ROCHA, 1993, p.177).

Fayga Silveira Bedê (Sísifo no limite do imponderável. In: BONAVIDES, Paulo, LIMA, Francisco Gérson Marques de BEDÊ, Fayga Silveira. Coords. Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006) destaca:

Muito embora os limites materiais “implícitos”, “imanentes” ou “não-escritos” não estejam elencados expressamente no rol das “cláusulas pétreas”, reclamam para si a mesma “proteção jurídica reforçada” que se outorga às “cláusulas de eternidade” (constantes no

art. 60, § 4º, da CF/1988). Esta exigência se deve ao fato de que **a supressão de tais matérias implicaria, por via oblíqua, no esvaziamento da identidade constitucional**, operando-se o fenômeno a que alguns autores designam expressivamente de **fraude à Constituição** (transmutação silenciosa de uma constituição em outra, por meio da alteração de seus limites materiais). (BEDÊ, 2006, p.103).

José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional, 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001) afirma a **preferência constitucional** pelo ensino público e assinala:

As normas têm, ainda, o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos. Daí a **preferência constitucional pelo ensino público**, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, **meramente secundária e condicionada** (arts.209 e 213). (SILVA, 2001, pp..316)

E, adiante:

[...]. Esses recursos, como qualquer outro recurso público, **serão destinados à escola pública**. Faculta-se, **por exceção**, dirigir recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, inclusive por meio de bolsas de estudos a quem demonstrar insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando.” (SILVA, 2001, pp..816).

Em seu “Comentário contextual à Constituição” (6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009) o jurista afirma:

O texto é simples. Confirma a **preferência pelo ensino público**, tanto que define que os **recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas**. Mesmo quando **abre exceções**, o faz **em relação a entidades que têm um sentido social** – e a Constituição, assim, as aproxima dos objetivos da escola pública -, que são as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, como tais definidas em lei. Ainda assim, o dispositivo só admite a ajuda pública nas condições enumeradas – quais sejam: comprovarem finalidade não-lucrativa e a aplicação de seus excedentes financeiros em educação; assegurarem a destinação de seu patrimônio a outra escola da mesma natureza ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.” (SILVA, 2009, p.801).

Clara, pois, está o que se denomina da **identidade constitucional**, no caso das normas constitucionais referentes à Educação: a **preferência pelo ensino público**, para o qual são destinados, como regra, os recursos públicos. E a inclusão de instituições que visam lucro desfiguraria o caráter e finalidade social da norma.

Assim, há uma expressiva gama de juristas que põe em relevo a chamada identidade constitucional como parâmetro para a juridicidade e constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição.

Para além desta questão, mais doutrinária, **há outras mais objetivas**.



Em primeiro lugar, não há dúvida sobre o que dispõe a Carta Magna – a destinação de recursos públicos **é para as escolas públicas** e, excepcionalmente, sob condições e restrita a alguns tipos de instituições, pode ser direcionada para instituições privadas de determinada natureza.

Escolas públicas, na **definição expressa contida na Lei nº 9.394/96** (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) são aquelas “criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público” (**art. 19, I, LDB**).

No campo educacional, a preferência pelo ensino público integra o núcleo da identidade constitucional.

O que está **expresso**, e não implícito na Carta Magna, no art. 213, é imperativamente estabelecida em **regra jurídica** (“serão destinados”) – destinação de recursos públicos **para escolas públicas** - e indicada a **exceção**, facultativa (“podendo”), **condicionada** (incisos I e II) e restrita: eventual destinação somente para escolas **de determinada natureza**: comunitárias, confessionais ou filantrópicas – e tão somente pelo período necessário para que o Poder Público saneie a carência local. Somente nesses três casos, e atendidas as condições, a regra terá sua incidência excluída. Para escolas que não tenham essa natureza, sequer há possibilidade de destinação.

Em segundo lugar, apresenta-se uma emenda que contém uma sugestão de parágrafo ao novo art. 212-A, que viola o que **expressamente está previsto no caput do art. 213 – que não é alterado pela emenda nº 3. Continua em vigor e não é objeto da emenda**, o que torna inconstitucional a sugestão de parágrafo que se pretendia acrescentar ao art. 212-A I. Para que fosse eventualmente admissível a proposta, a emenda deveria ter promovido a alteração **do caput** do art. 213 – o que não faz. O caput resta intocado.

E o parágrafo proposto para análise pelo poder constituinte derivado, face a norma emanada do poder constituinte originário, não pode prosperar, **como já decidiu o STF**:

“As normas de uma Emenda Constitucional, **emanadas, que são, de constituinte derivada**, podem, em tese, ser **objeto de controle**, mediante ação direta de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, **quando confrontadas com normas elaboradas pela Assembleia Nacional Constituinte (originária) (art. 102, I, a)**” (**Ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 926-5 - DF**).

O enunciado da emenda n<sup>o</sup> 3, **no que se refere ao parágrafo proposto para o art. 212-A**, vai de encontro, frontalmente, **ao que prevê o caput** do art.

213, que condensou o pacto constituinte em relação ao tema e trata da regra – e da exceção - para distribuição dos recursos públicos. Este dispositivo preceitua:

“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a **escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, definidas em lei, que: [...]

A restrição a um grupo de escolas de determinada natureza **já está prevista no caput**. Este centro orbital do artigo já determina **e exaure** as exceções. Caput que não é alterado pela emenda. É de boa técnica interpretar restritivamente normas restritivas. Ensina Tércio Sampaio Ferraz (grifo nosso):

[...] **uma exceção deve sofrer interpretação restritiva** [...] uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além, é contrariar sua natureza (Introdução ao Estudo do Direito. São Paulo, Atlas, 1990, p.268).

Ressalte-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96 ao definir o conceito normativo de escolas públicas considera que são instituições de ensino públicas as “**criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público**” (art. 19, I, LDB).

A emenda pretende, ainda, alterar o § 1º do art. 213, com a previsão de que “os recursos **de que trata este artigo**” – **que não se limitam aos recursos do Fundeb, mas a todos os recursos de MDE** – “poderão ser destinados a 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 redação dada pelo constituinte ao § 1º do art. 213, que se pretende modificar, é coerente com a preferência ao ensino público estabelecida no *caput*. Tanto assim que a concessão de bolsas somente se é possível, se respeitadas a exigência do caput, quanto à natureza das instituições (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), e “**quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade**”. Não consideramos que seria o melhor método para garantir a transparência e a operacionalidade, a delegação para **instâncias locais, com mais de cinco mil possíveis regras diferentes**.

Não pretendemos reescrever o pacto constituinte. Posto isso, é forçoso **inadmitir** a Emenda nº 3.

A **Emenda nº 4** traz temas relevantes - transparência e prestação de contas - e me permite, a partir de sugestões encaminhadas pelo FNDE e pela STN, dentro de seu espírito propor de maneira mais incisiva a exigência da disponibilização das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público e garantia da rastreabilidade, comparabilidade e publicidade aos dados coletados e respectivas memórias de cálculo. **Aprovada, na forma do substitutivo.**

A **Emenda nº 5** toca em vários **assuntos**. Como está baseada no texto original da PEC 15/2015, acreditamos que alguns temas já estão contemplados em nossa minuta de substitutivo. Assim, os princípios do planejamento, com participação da sociedade e a vedação do uso dos recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões, já estavam, ou no texto original da Deputada Raquel Muniz, em pontos que acolhemos, ou em nossa minuta. Há, também, inovações que são, algumas acolhidas na forma do substitutivo.

Diante do exposto, votamos 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.**

Sala da Comissão, em 18 de fevereiro de 2020.

**DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE**  
**RELATORA**

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

Inserir § 3º no art. 20 da Constituição Federal para dispor sobre a vinculação à educação de parcela dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural; alterar os incisos I e II do parágrafo único do art. 158, para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS; incluir o art. 163-A, de forma a disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados; inserir parágrafo único no art. 193 para tratar do planejamento na ordem social; alterar a redação do § 4º e inserir §§ 6º e 7º no art. 211; acrescentar §§ 7º e 8º no art. 212; inserir art. 212-A, para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; alterar a redação do art. 60 e do inciso I do § 6º do art. 107 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. 20 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20.....

.....

§ 3º Para fins de cumprimento das metas fixadas no plano previsto no caput do art. 214, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão na educação pública parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, incluídos os recursos do Fundo Social, na forma da lei.” (NR)

**Art. 2º.** 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. 3º.** 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. 4º.** 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.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 indispensáveis 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, ao resultante da aplicação dos percentuais referidos no *caput* e no inciso II do art. 212-A.” (NR)

**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”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159; por 20% dos recursos financeiros provenientes de compensação decorrente da desoneração do imposto referido no inciso II do art. 155 e de

compensações relativas a desonerações, adotadas a partir de 2019, dos impostos referidos neste inciso;

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 significativa dos indicadores 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, 15% (quinze 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 - 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;

§ 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 - vinculações legais à educação de receitas de transferências de que trata o § 3º do art. 20;



IV - 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 ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado e de potencial de arrecadação tributária, 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 – 15% (quinze por cento), no primeiro ano;
- II – 16% (dezesseis por cento), no segundo ano;
- III – 17% (dezessete 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 será de 5 (cinco) pontos percentuais, no primeiro ano, acrescido de 0,5 (meio) ponto percentual a cada ano, a partir do segundo ano.

§ 2º A parcela da complementação de que trata a alínea “c” do inciso V do art. 212-A será de 0,5 (meio) ponto percentual, no segundo ano, acrescido de 0,5 (meio) ponto percentual a cada ano, a partir do terceiro ano.

§ 3º. O percentual de que trata o inciso VIII do art. 212-A será alcançado em seis anos, a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência, com redução de um ponto percentual a cada ano subsequente.” (NR)

“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. 9º.** 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. 10.** A vinculação de que trata o art. 20, §3º, observará o disposto na legislação vigente na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

**Art. 11.** É permitida a utilização dos recursos da contribuição de que trata o art. 212, §5º, para o financiamento da complementação prevista no art. 212-A, inciso V, assegurada a manutenção pela União dos programas suplementares referidos no art. 208, inciso VII.

**Art. 12.** 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.

Sala da Comissão, em 18 de fevereiro de 2020.

**DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE**  
**RELATORA**