

CADERNOS DE EDUCAÇÃO

ISSN 1982-758X



FUNDEB



CNTE

Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
www.cnte.org.br

Brasil

Ano XVIII - Número 27 - julho a dezembro de 2014



**Muitas escolas levam
o nome dos responsáveis
pela ditadura no Brasil.**

**MUDE O NOME
DA SUA ESCOLA**
Ditadura nunca mais

O golpe militar de 1964 deixou uma mancha que ainda não se apagou em nossas escolas. Já faz 50 anos e a presença do nome de personagens desse período, que envergonha a história do Brasil, contrasta com a nossa democracia. Você pode mudar isso.

ACESSE: **DITADURANUNCAMAIS.CNTE.ORG.BR**

Gestão 2014/2017

Direção Executiva da CNTE

Presidente

Roberto Franklin de Leão (SP)

Vice-Presidente

Milton Canuto de Almeida (AL)

Secretário de Finanças

Antonio de Lisboa Amancio Vale (DF)

Secretária Geral

Marta Vanelli (SC)

Secretária de Relações Internacionais

Fátima Aparecida da Silva (MS)

Secretário de Assuntos Educacionais

Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho (PE)

Secretário de Imprensa e Divulgação

Joel de Almeida Santos (SE)

Secretário de Política Sindical

Rui Oliveira (BA)

Secretário de Formação

Gilmar Soares Ferreira (MT)

Secretária de Organização

Marilda de Abreu Araújo (MG)

Secretário de Políticas Sociais

Antonio Marcos Rodrigues Gonçalves (PR)

Secretária de Relações de Gênero

Isis Tavares Neves (AM)

Secretário de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Joaquim Juscelino Linhares Cunha (CE)

Secretário de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Francisco de Assis Silva (RN)

Secretária de Saúde dos(as) Trabalhadores(as) em Educação

Maria Antonieta da Trindade (PE)

Secretária de Assuntos Municipais

Selene Barboza Michielin Rodrigues (RS)

Secretário de Direitos Humanos

José Carlos Bueno do Prado - Zezinho (SP)

Secretário de Funcionários

Edmilson Ramos Camargos (DF)

Secretária de Combate ao Racismo

lêda Leal de Souza (GO)

Secretária Executiva

Claudir Mata Magalhães de Sales (RO)

Secretário Executivo

Marco Antonio Soares (SP)

Secretário Executivo

Cleiton Gomes da Silva (SP)

Secretária Executiva

Maria Madalena Alexandre Alcântara (ES)

Secretária Executiva

Paulina Pereira Silva de Almeida (PI)

Secretário Executivo

Alvisio Jacó Ely (SC)

Secretária Executiva

Rosana Souza do Nascimento (AC)

Secretária Executiva

Candida Beatriz Rossetto (RS)

Secretário Executivo

José Valdivino de Moraes (PR)

Secretária Executiva

Lirani Maria Franco (PR)

Secretária Executiva

Berenice D'Arc Jacinto (DF)

Secretário Executivo

Antonio Júlio Gomes Pinheiro (MA)

Coordenador do DESPE

Mário Sérgio Ferreira de Souza (PR)

SUPLENTEs

Beatriz da Silva Cerqueira (MG)

Carlos Lima Furtado (TO)

Elson Simões de Paiva (RJ)

Francisca Pereira da Rocha Seixas (SP)

João Alexandrino de Oliveira (PE)

Maria da Penha Araújo (João Pessoa/PB)

Marilene dos Santos Betros (BA)

Miguel Salustiano de Lima (RN)

Nelson Luis Gimeses Galvão (São Paulo/SP)

Rosilene Correa Lima (DF)

Ruth Oliveira Tavares Brochado (DF)

Suzane Barros Acosta (Rio Grande/RS)

Veroni Salete Del'Re (PR)

CONSELHO FISCAL - TITULARES

José Teixeira da Silva (RN)

Ana Cristina Fonseca Guilherme da Silva (CE)

Flávio Bezerra da Silva (RR)

Antonia Benedita Pereira Costa (MA)

Gilberto Cruz Araújo (PB)

CONSELHO FISCAL - SUPLENTEs

Rosimar do Prado Carvalho (MG)

João Correia da Silva (PI)

João Marcos de Lima (SP)

Endereço CNTE: SDS Ed. Venâncio III, Salas 101/108, Asa Sul, CEP: 70393-900, Brasília-DF, Brasil.

Telefone: + 55 (61) 3225-1003 Fax: + 55 (61) 3225-2685

Site: www.cnte.org.br » E-mail: cnte@cnte.org.br

ISSN 1982-758X

CADERNOS DE EDUCAÇÃO



FUNDEB

Ano XVIII - Número 27 - julho a dezembro de 2014

ISSN 1982-758X

Cad. Educ.	Brasília	n. 27	p.105-334	jul./dez. 2014
------------	----------	-------	-----------	----------------

© 2014 CNTE

Qualquer parte deste caderno pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.cnte.org.br>>

Coordenação deste Caderno

Helena Araújo Filho (Secretaria de Assuntos Educacionais e Coordenação da Esforce)

Consultoria Técnica

Eduardo Beurmann Ferreira

Secretaria da Esforce

Cristina Souza de Almeida

Realização

Frisson Comunicação

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

Noel Fernández Martínez

Copidesque

Eliane Faccion

Revisão

Formas Consultoria (normas técnicas)

*Esta publicação obedece às regras do Novo Acordo de Língua Portuguesa.
Foi feito depósito legal.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Educação / Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). – Ano XVIII, n.27, jul./dez. 2014. - Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 1996–

Semestral
ISSN 1982-758X

1. Educação - Periódico. I. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

CDU 37(81)

Bibliotecária: Cristina S. de Almeida CRB 1/1817

CADERNOS DE EDUCAÇÃO

► Sumário

Apresentação..... 111

Artigos

Fundeb: passado, presente e futuro do mecanismo central
de financiamento da educação básica brasileira..... 115
Paulo de Sena Martins

Política de financiamento da educação: a realidade do Fundeb..... 137
Milton Canuto de Almeida

O Fundeb e a remuneração dos profissionais da educação..... 151
José Marcelino de Rezende Pinto

Quem garante o CAQ da educação básica pública?..... 175
João Monlevade

Uma conquista histórica, o Fundeb está em risco..... 191
Gilmar Soares Ferreira

Resenha

Fundeb, federalismo e regime de colaboração..... 213
Marcelo Semer

Documento

Manifesto em defesa do Fundeb como política indutora
da universalização das matrículas com qualidade e equidade..... 219

Parecer..... 228

Legislação

Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.....275

Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.....283

Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.....315

Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007.....327

Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.....329

Resolução nº 1, de 24 de julho de 2014.....333

48 Entidades Filiadas à CNTE

SINTEAC/AC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre
SINTEAL/AL - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas
SINTEAM/AM - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas
SINSEPEAP/AP - Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá
APLB/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
ASPROLF/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Lauro de Freitas/Bahia
SIMMP/BA - Sindicato do Magistério Municipal Público de Vitória da Conquista
SISE/BA - Sindicato dos Servidores em Educação no Município de Campo Formoso - Bahia
SISPEC/BA - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Camaçari
APEOC/CE - Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais do Ceará
SINDIUTE/CE - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará
SAE/DF - Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar no Distrito Federal
SINPRO/DF - Sindicato dos Professores no Distrito Federal
SINDIUPES/ES - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo
SINTEGO/GO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
SINPROSEMMA/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das Redes Públicas Estadual e Municipais do Estado do Maranhão
SINTERPUM/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Timon/MA
Sind-UTE/MG - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais
FETEMS/MS - Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul
SINTEP/MT - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso
SINTEPP/PA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SINTEM/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa
SINTEP/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Paraíba
SIMPERE/PE - Sindicato Municipal dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial de Recife
SINPC/PE - Sindicato dos Professores do Município do Cabo de Santo Agostinho
SINPMOL/PE - Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Olinda
SINPROJA/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município do Jaboatão dos Guararapes
SINTEPE/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SINPROSUL/PI - Sindicato dos Professores Municipais do Extremo Sul do Piauí
SINTE/PI - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí
APP/PR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná
SISMMAC/PR - Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba
SISMMAR/PR - Sindicato Dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária
SINTE/RN - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública do Rio Grande do Norte
SINTERO/RO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia
SINTER/RR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima
APMI/RS - Sindicato dos Professores da Rede Pública de Ijuí
CPERS/RS - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação
SINPROCAN/RS - Sindicato dos Professores Municipais de Canoas
SINPROSM/RS - Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria
SINTERG/RS - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande
SINTE/SC - Sind. dos Trab. em Educação da Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina
SINDIPEMA/SE - Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju
SINTESE/SE - Sind. dos Trab. em Educação Básica da Rede Oficial de Sergipe
AFUSE/SP - Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação
APEOESP/SP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
SINPEEM/SP - Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo
SINTEI/TO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins

Com o objetivo de atualizar e fortalecer o debate sobre o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), através da Escola de Formação Sindical da CNTE (Esforce), publica mais um número da série *Cadernos de Educação* sobre financiamento da educação básica, com ênfase no Fundeb.

A edição contempla textos de colaboradores e palestras apresentadas em Seminário realizado pela CNTE, durante o Conselho Nacional de Entidades (CNE) - instância deliberativa da Confederação.

Paulo Sena, consultor legislativo na área de educação da Câmara dos Deputados, realiza abordagem histórico-comparativa das estruturas dos Fundos de Financiamento da Educação implementados no Brasil - Fundef e Fundeb - e avalia ser o Fundeb um instrumento de financiamento capaz de assegurar uma educação básica pública de qualidade.

A realidade da política de financiamento da educação básica é tratada pelo vice-presidente da CNTE, Milton Canuto, que avalia a situação dos estados e municípios diante da aplicação do Fundo no país.

A remuneração dos profissionais da educação prevista nos recursos do Fundeb é desenvolvida pelo professor da

USP, José Marcelino. O Fundo destina, no mínimo, 60% da receita total de cada estado e município para a remuneração dos docentes e permite o pagamento de salários dos funcionários da educação dentro dos outros 40% de recursos. Essa política atende a demanda reivindicada pelos sindicatos filiados à CNTE?

O professor João Monlevade põe em questão: Quem garante o custo aluno qualidade na educação básica pública? Nós temos um país de regime federativo, cada unidade da federação (União, estados e municípios) tem o dever de garantir o direito à educação com qualidade social. Qual o papel de cada ente federado nessa tarefa cidadã?

Secretário de Formação Sindical da CNTE e representante titular da Confederação no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), o professor Gilmar Soares reafirma a importância histórica da conquista do fundo e faz um alerta sobre o risco que ele corre, devido à forma como o Governo Federal o está encaminhando.

Cadernos de Educação também traz a colaboração do Juiz de Direito Marcelo Semer na resenha do livro "Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração"; documento da CNTE em defesa do Fundeb; parecer de nossa Assessoria Jurídica e legislação.

Disponibilizamos mais um instrumento de luta às entidades filiadas. Que seja lido, refletido e colocado em prática, para garantir o direito à educação com a valorização dos seus profissionais e um efetivo controle social.

Sigamos firmes na luta!

Secretaria de Assuntos Educacionais da CNTE

Coordenação da Escola de Formação da CNTE (Esforce)

**CADERNOS DE
EDUCAÇÃO**



Artigos



Fundeb

Passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira

PAULO DE SENA MARTINS*

RESUMO: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), fonte que em 2013 representou cerca de 120 bilhões de reais, teve como inspiração remota as propostas dos pioneiros da educação nova e como origem recente o instrumento que o precedeu (o Fundef). Dessa experiência foram aproveitados alguns elementos e promovidos importantes aperfeiçoamentos, como a extensão do efeito redistributivo a toda a educação básica e a constitucionalização da complementação da União, fixada em, no mínimo, 10% do valor total do Fundeb. Cabe transformá-lo em instrumento permanente de financiamento e fortalecer as fontes que o alimentam, com o acréscimo de novos recursos.

Palavras-chave: Fundo. Fundeb. Efeito redistributivo. Complementação da União. Instrumento permanente.

* Doutor em Educação. Consultor legislativo concursado da Câmara dos Deputados (área de Educação, Cultura e Desporto). E-mail: <paulo.martins@camara.leg.br>.

Passado remoto: os fundos e a educação nova

As reformas estaduais lideradas pelos educadores renovadores, nos anos 1920, já incluíam fundos de educação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (março de 1932) propunha a criação de um “fundo especial ou escolar”, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado pelos órgãos de ensino.

Sena e Pinto (2014) apontam que, na V Conferência (1932, Niterói), a Associação Brasileira de Educação (ABE) constituiu a “Comissão dos 10”, que deveria elaborar estudo acerca das atribuições dos governos federal, estaduais e municipais, relativamente à educação. Essa comissão optou por elaborar um anteprojeto como subsídio ao capítulo da educação na nova Constituição.

A justificação do anteprojeto, assinada por Anísio Teixeira, é esclarecedora acerca da visão dos pioneiros sobre a natureza da educação: um serviço independente e autônomo, a ser conduzido pelos conselhos educacionais e departamentos técnicos nas esferas federal e estadual. Daí a necessidade de financiamento **pela constituição dos fundos de educação** para assegurar a autonomia do setor educacional. Assim, a ABE defendia, no anteprojeto (art. 5º, § 1º), a criação de fundo de educação nacional “constituído de uma percentagem não inferior a 10% da renda dos impostos da União, de impostos e taxas especiais e outros recursos financeiros eventuais.” (ABE, 1934, p. 35). A mesma proposição (com diferente percentual – 20%) era feita para os estados e para o Distrito Federal.

Note-se que, na proposição da ABE, os fundos se organizariam **por meio** das vinculações e se transformariam no instrumento de distribuição dos recursos (MARTINS, 2011).

Entre as vitórias que os pioneiros da Escola Nova obtiveram na Carta de 1934, figurava, em relação, especificamente, ao financiamento da educação, a vinculação de recursos à “manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos” (art. 156) e a criação de fundos por esfera de federação, definida nos seguintes termos:

Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação **dos respectivos fundos de educação.**

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei. (grifos nossos).

A redação do texto constitucional, embora representasse uma vitória da Escola Nova, dissociava a vinculação dos impostos dos fundos, itens que apareciam associados na formulação original da ABE.

Introduzia-se, pois, a política de vinculação com a adoção paralela de fontes específicas (fundos). Assim, foram instituídos o Fundo Nacional de Ensino Primário (Decreto-Lei nº4.958, de 14 de novembro de 1942) e, posteriormente, o Fundo Nacional do Ensino Médio (Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954).

A Constituição de 1946 seguiu a mesma trilha, dissociando vinculação e fundos. Anísio Teixeira (1957, p. 24) propôs outra interpretação: se foi estabelecida a aplicação

compulsória dos mínimos de 10% da renda federal de impostos e 20% das rendas estaduais e municipais de impostos, não seria “forçar a Constituição afirmar que a mesma criou deste modo *fundos especiais* para o ensino.” Tais recursos deveriam ser considerados como **fundos de educação**.

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Passado recente: do Fundef ao Fundeb

O Fundef

A ideia da constituição de fundos para o financiamento da educação, formulada pela Escola Nova nos anos 1920-1930, foi retomada ao final do governo Itamar Franco, pelo movimento social, mais especificamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), no âmbito do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e pela Qualidade do Ensino, pelo qual os representantes dos entes federados das três esferas se comprometiam a garantir um piso nacional para os professores da educação básica pública no valor de R\$ 300,00, para a jornada de 40 horas (MONLEVADE, 1997). O pacto decorria do processo de discussão do

plano decenal, deflagrado na gestão do ministro Murilo Hingel, caracterizada pela retomada do diálogo com os setores organizados (FONSECA, 2009).

Contudo, a questão do piso perdeu a centralidade na proposta do Fundef. Esta foi encaminhada em 1995, no contexto de vitória eleitoral e do primeiro ano do mandato do presidente FHC – momento de força política outorgada pelo sucesso nas urnas e pelo impacto do Plano Real na contenção do processo inflacionário.

A construção do Fundef envolveu debates entre os parlamentares e autoridades do Poder Executivo federal e contou com participação de representantes das organizações da sociedade civil, ainda que de forma limitada aos “parceiros” ou “interlocutores” prioritários (INEP, 1997), especialmente a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

A base conceitual do Fundef teve sua expressão maior nos trabalhos de seu primeiro executor, Barjas Negri, secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e formulador da proposta, no Ministério da Educação.

O Fundef, segundo seus proponentes, procuraria atender: a prioridade para o ensino fundamental, a *equidade*, a valorização do magistério e o combate aos desvios. No que se referia à prioridade do ensino fundamental (então a única etapa obrigatória), a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996, fez uma primeira subvinculação: 60% dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), referidos no art. 212 da Constituição

Federal, seriam destinados para o ensino fundamental, no caso dos entes subnacionais. Foi adotado o número de matrículas como critério para a distribuição dos recursos, o que atuou sobre a dimensão da *equidade* no que se refere ao cenário intraestadual. No atinente às disparidades interestaduais, o mecanismo que pretendia minimizá-las, atuando portanto nas dimensões da equidade e do regime de colaboração, era a complementação da União, o que, como veremos, não funcionou.

Para Negri (1997), “aprovou-se uma “minirreforma” tributária, introduzindo nos critérios de partilha e de transferência de parte dos recursos de impostos uma variável educacional.” (p. 7).

A valorização do magistério do ensino fundamental justificou a segunda subvinculação promovida pela referida emenda: 60% dos recursos do Fundef para a remuneração dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental.

Melchior (1997) analisou desde a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que originou o Fundef (PEC nº233, de 1995), até a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996 e a Lei do Fundef (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996). Para o autor, o fundo, apesar de não eliminar as diferenças entre escolas públicas estaduais e municipais e, principalmente, entre escolas urbanas e da zona rural, criava as condições para diminuí-las.

Para Pinto (2005a, p. 95),

se é inegável que o Fundef contribuiu para reduzir as diferenças absurdas entre dependências administrativas de um

mesmo Estado que acabam gerando o aluno estadual e ao aluno municipal, com direitos distintos, esse fundo pouco fez para reduzir as diferenças entre os estados da Federação.

O autor aponta que, entre os extremos, Roraima, maior valor *per capita*, e Bahia, menor valor, a razão foi de 3,2 vezes (PINTO, 2005b).

Na mesma direção, Vazquez (2003) reconheceu uma redução das desigualdades intraestaduais, mas no que se refere às desigualdades interestaduais constatou que “não houve uma convergência dos valores *per capita* aplicados nos Estados e regiões em relação ao valor aluno/ano médio nacional.” (p. 152). Entretanto, seu achado mais importante, em minha opinião, foi que, em comparação com a situação anterior (que o autor define como primeiro momento), a introdução do Fundef, em 1998, operou, naquele ano, uma redução das desigualdades.

Entretanto, com o congelamento do valor mínimo do Fundef em 1999, iniciou-se a perda da importância da complementação da União. Nos anos subsequentes a 1998, Vazquez (2005) aponta uma queda contínua do valor mínimo em relação à média nacional – critério proposto pela lei, mas nunca adotado: 66,49% em 1999, 62% em 2000 e 59% em 2001, patamar que foi mantido em 2002 e 2003. O autor conclui que o Fundef foi um caso típico em que o ajuste fiscal impôs limites aos gastos sociais. E, conforme apontou a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (COFF), no que se refere ao percentual da complementação em relação ao fundo o decréscimo foi contínuo até atingir apenas 1% do valor do fundo em seu último ano.

Tabela 1 – Complementação da União ao Fundef (1998 -2006), em R\$ milhões.

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valor	487	580	506	392	321	336	485	395	369
% do total	3,7	3,8	2,9	2,0	1,4	1,3	1,7	1,2	1,0

Fonte: COFF (2006 apud MARTINS, 2011).

Isso significa que a complementação da União – único instrumento utilizado para a correção das desigualdades interestaduais (VAZQUEZ, 2005) – poderia ter tido um papel mais relevante, mas foi comprometida pelo desvio da trajetória planejada e anunciada, com o subfinanciamento pelo poder central, sob o impacto da “Crise da Rússia”, que levou ao congelamento do valor mínimo, caracterizando o descumprimento da lei em relação à regra da adoção do valor mínimo igual à média nacional, o que tornou ineficaz o Fundef como instrumento de redução das desigualdades interestaduais. Responsabilidade dos agentes executores, e não culpa da lei aprovada pelo Congresso Nacional.¹

Observe-se, ainda, que, segundo o autor, o valor correspondia então a 72,25% da média nacional – isto é, sequer chegava à proposta original do Executivo de fixar o valor em 90% da média.

De qualquer maneira, o Fundef trouxe algumas inovações positivas:

- » a natureza contábil do fundo;

¹ O relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas do governo no exercício de 1999 já apontava o aumento da distância entre as médias estaduais (BRASIL, 2000).

- » as contas únicas e específicas com repasses automáticos;
- » a limitação do fundo ao âmbito de cada estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais;
- » a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento;
- » o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- » a destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica (artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);
- » a possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados;
- » a complementação da União.

Esses elementos seriam aproveitados e aperfeiçoados no desenho de seu sucedâneo: o Fundeb.

O Fundeb

O Fundeb ingressou na agenda parlamentar pouco tempo após o início da vigência do Fundef, com a apresentação da PEC nº 112, de 1999 pela bancada do PT na Câmara dos Deputados. Em publicação do núcleo do PT na Câmara dos Deputados, a deputada Iara Bernardi (2000) apresenta os objetivos e as características da proposta, que incluía a composição do fundo com 25% de todos os impostos e propunha a subvinculação de 80% para os profissionais da educação.

O antigo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001) fazia uma referência expressa à adoção, “no futuro”,

de um fundo único, que não seria outro senão o Fundeb. Dessa forma, atendeu à sugestão do Conselho Nacional de Educação (CNE), que reconhecia (BRASIL, 1999b) o avanço do Fundef em termos distributivos e gerenciais, **mas propunha a instituição do Fundeb** “com radicalização do princípio redistributivo [...] expandindo os aspectos positivos do Fundef a todas as etapas e modalidades da Educação Básica, à exceção da Educação Infantil oferecida a crianças de zero a três anos, em creches. (grifos nossos).

Para o CNE (BRASIL, 1999b), o Fundeb (note-se, sem as creches) seria “o principal instrumento de execução do PNE.”

Com a eleição do presidente Lula, cujo programa apresentava o compromisso de implantação do Fundeb, gerou-se a expectativa do envio de mensagem de emenda constitucional nessa direção ou do aproveitamento da apresentada pela bancada do PT quando na oposição,

A partir de 2004, foram realizados os primeiros colóquios, organizados pelo Ministério da Educação (MEC), para discutir a proposta preliminar do Fundeb, dos quais participaram gestores estaduais e municipais de educação, além de representantes de movimentos sociais². A partir dessa discussão preliminar, o MEC iniciou um debate com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, do qual resultou a proposta encaminhada ao Congresso Nacional.

Nas primeiras audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, o debate centrou-se, inicialmente,

2 Foram realizados colóquios em Brasília/DF (14/06/2004), Porto Alegre/RS (21/06/2004), São Paulo/SP (30/06/2004), Belo Horizonte/MG (05/07/2004), Teresina/PI (12/07/2004) e Palmas/TO (19/07/2004).

na questão do saneamento das insuficiências do Fundef e também no reconhecimento dos seus aspectos positivos acima mencionados.

Entre os aspectos sujeitos a saneamento, foram destacados: a limitação do Fundef ao ensino fundamental e a complementação insuficiente da União ao Fundef, o que comprometia a equidade entre os alunos de diferentes estados; e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social.

A PEC nº 415, de 2005, que continha a proposta do Executivo para o Fundeb, trazia um contrabando. Propunha a seguinte redação para o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

§ 3º A complementação da União será realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

Esse dispositivo foi derrubado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara.

Para iniciar a discussão sobre o Fundeb, o MEC apresentou, em julho de 2004, um documento preliminar (*Diretrizes para o Fundeb*) para todos os órgãos e entidades que participariam do debate (Executivo, Legislativo e movimentos sociais). Estas constituíram o ponto de partida para as negociações com a Undime, o Consed, a CNTE e todos os atores sociais envolvidos, e para a discussão em colóquios realizados pelo MEC naquele ano.

O documento indicava: (a) que impostos integrariam o fundo, sendo excluídos os impostos municipais

próprios e incluídos os estaduais, no patamar de 25%; (b) que matrículas entrariam no fundo (as matrículas em creche seriam consideradas, mas com “corte de renda”); e (c) que matrículas seriam financiadas pelo salário-educação.

O tema que dominou o debate inicial na Câmara dos Deputados foi a polêmica com relação à ausência das creches na proposta do Executivo.

Ao contrário do processo de discussão do Fundef, em que predominaram as negociações entre os representantes dos poderes Executivo e Legislativo no plano federal, a Lei do Fundeb, assim como a EC nº 53/2006, contou com uma participação intensa de atores dos poderes públicos das esferas subnacionais (estados, DF e municípios) e dos movimentos sociais. O cenário era distinto daquele do Fundef. Desde 1999, por exemplo, a Campanha Nacional pelo Direto à Educação passou a articular em rede um conjunto de entidades e a promover submovimentos, como o “Fundeb pra Valer!” e “Fraldas Pintadas”, que pressionaram pela inclusão das creches.

Além da inclusão das creches, outra grande vitória jurídico-institucional dos movimentos foi a constitucionalização da complementação da União e a adoção do critério de, no mínimo, 10% do valor do fundo – proposta apoiada pelos parlamentares das diferentes agremiações na Comissão Especial e “bancada” pela relatora, deputada Iara Bernardi, e contra a posição do Ministério da Fazenda, que em reunião com seu titular estabeleceu o posicionamento de que o Fundeb seria uma política provisória e a adoção do critério proposto seria uma ação anticíclica, que não caberia.

Em texto de 2005, já propúnhamos que se discutisse “a complementação da União a partir de um esforço financeiro, isto é, o compromisso de um percentual do próprio fundo.” (MARTINS, 2005, p. 46).

Presente: o Fundeb hoje

O Fundeb, apoiado em seu impactante efeito redistributivo, consolidou-se como a base do financiamento da educação básica. Cabe aprimorá-lo, para enfrentar os novos desafios colocados pelas metas do PNE do próximo decênio, inclusive seu papel na construção e consolidação do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ).

Segundo a Portaria nº 364, de 28 de abril de 2014, que promoveu o ajuste anual referente ao exercício de 2013, o valor total do Fundeb foi de cerca de 120 bilhões de reais, sendo **a complementação da União** de 10,8 bilhões de reais, dos quais 1.082 bi referente aos 10% aplicados na complementação do piso salarial (Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013). A complementação da União ao piso foi, nos termos do art. 4º da Lei nº 11.738, de 16 de Julho de 2008, encaixotada na complementação ao Fundeb (art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007). Sempre defendemos que, conceitualmente, tratam-se de duas complementações distintas, até porque entes federados de Fundeb que não se credenciam ao recebimento da complementação da União/Fundeb (por superarem o valor mínimo) podem necessitar da complementação da União/piso.

Foram contemplados, inicialmente, nove estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Após o ajuste anual, foi acrescentado o Rio Grande do Norte.

O valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano consolidado em 2013 foi de R\$ 2.287,87.

Para 2014 (Portaria Interministerial nº 19, de 27 de dezembro de 2013) a previsão é de 10,7 bilhões, sendo 1.075 bi para a complementação do piso. Os Fundeb's beneficiados são os de âmbito dos dez estados beneficiados em 2013.

É necessário não descuidar dos componentes da cesta-Fundeb (IPVA, ITCM, ICMS, IPI, FPE, FPM, ITR)³. Segundo Afonso et al. (2014), como reflexo da chamada guerra fiscal, a renúncia tributária estadual do ICMS ou de todos os tributos é expressiva e crescente. Os autores destacam:

Mesmo sem plena cobertura das unidades federadas, a soma das renúncias informadas pela maioria dos estados brasileiros aponta para montantes entre 41 e 52 bilhões de reais, a valores históricos, no triênio 2012/2014, enquanto a renúncia tributária federal foi projetada entre 146 e 192 bilhões de reais para o mesmo período, embora compreendendo um conjunto mais amplo e sólido de receitas (sem computar previdência).

Para fins de comparação, menciona-se que, em 2012, a renúncia dos estados que a informaram representou 15,6% da arrecadação de ICMS e equivalente a 1,2% do PIB, enquanto a Receita Federal estimou a sua renúncia para o mesmo ano em 20% da receita administrada e equivalente a 3,2% do PIB. (p. 40).

3 Imposto sobre a propriedade de veículos automotores; imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens e direitos; imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; imposto sobre produtos industrializados; fundo de participação dos estados; fundo de participação dos municípios; imposto territorial rural.

O fundo de participação dos municípios é uma transferência constitucional (BRASIL, 1988) da União para os estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Assim, quaisquer desonerações desses impostos impactam sobre a cesta-Fundeb.

Na Tabela 2, é apresentada a estimativa do TCU (Acórdão nº 713, de 2014) para os valores não distribuídos em decorrência das desonerações do IPI e IR, no período de 2008 a 2012.

Tabela 2 – Estimativa do TCU das desonerações do IPI e IR, no período de 2008 a 2012, em bilhões R\$.

Região	FPM	FPE	IPI Exp.	Fundeb	FCO/ FNE/ FNO	Total	% Não distribuído
Nordeste	21,98	29,57	2,4	9,35	5,9	68,2	35,9%
Sudeste	19,13	4,78	14,28	15,4	-	54,5	28,7%
Sul	10,76	3,67	6,85	5,05	-	27,1	14,3%
Norte	5,34	14,3	1,75	3,51	1,97	26,7	14,1%
Centro-Oeste	4,41	4,04	1,02	2,21	1,97	13,52	7,1%
Total	61,62	56,38	26,3	35,52	9,84	190,11	100%

Fonte: Brasil (2014b).

Para recompor algumas perdas, o Congresso Nacional discute Propostas de Emenda à Constituição (PECs nºs 406/2009, 212/2012, 261/2013, 310/2013, 335/2013, 340/2013, 341/2013 e 354/2013), cujo substitutivo confere mais dois pontos percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI aos municípios, via FPM (de 22,5% para 24,5%).

Futuro: perspectivas para o Fundeb

O Fundeb tem prazo para terminar: 2020, a meio caminho do recém-aprovado Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que vigorará até 2023.

Esse fundo, assim como era o Fundef, foi inserido no ADCT⁴, o que não nos parece uma localização adequada. Esse aspecto estava mais bem encaminhado na PEC nº 112, de 1999, que trazia a reforma do financiamento da educação **para o corpo permanente da Constituição**.

De fato, como opina o jurista José Afonso da Silva (2009, p. 931), “não é usual – e nem tem cabimento – emendar disposições transitórias, por isso é que são transitórias, situadas, pois, em um contexto de transição de um regime constitucional para outro.”

Para a ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia Rocha, enquanto as normas constitucionais do corpo permanente voltam-se para o presente e o futuro, as disposições constitucionais transitórias são voltadas para o passado, com repercussões no presente:

[...] Aquelas são, pela sua própria função e característica da Constituição, sujeitas parcialmente a reformas e mutações, o que decorre da própria dinâmica das instituições e da ebulição social a que se sujeitam, enquanto as disposições transitórias subtraem-se da possibilidade de reformas e emendas (particularmente de emendas aditivas), porque seria tornar perene o que transitório é, e não apenas no nome, senão que também, e especialmente, em sua função precípua e singular (ROCHA, 2001, p. 394-395).

4 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para a autora, a prática de emendar o ADCT torna o que seria uma regulamentação de passagem em “instabilidade institucional permanente” (p. 400-401). Da mesma maneira, Bucci (2006) considera alterações ao ADCT um expediente discutível, do ponto de vista da técnica constitucional.

Dessa forma, parece oportuna a PEC nº 191, de 2012, que insere o art. 212-A na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundeb um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. Na justificção da proposta observa-se que “o fim do Fundeb provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa.” Em 12/03/2014 a proposição recebeu parecer da CCJC⁵ pela admissibilidade.

A proposta harmoniza-se com o novo PNE que estabeleceu como meta (20.1) garantir fontes de financiamento **permanentes** e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica.

Enfim, cabe transformar o Fundeb, que tem prazo para acabar, em 2020, em instrumento permanente de financiamento e fortalecer as fontes que o alimentam, além de agregar novos recursos, como os resultantes de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos. Observe-se que ainda não foi editado o regulamento da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que prevê, entre outros itens, que os recursos provenientes de *royalties* de plataforma continental que

5 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

são destinados à União terão a vinculação imediata em 50% do Fundo Social. Esses recursos poderiam eventualmente ser dirigidos à complementação da União ao Fundeb ou viabilizar uma complementação distinta ao piso salarial.

O Fundeb, aprimorado e “turbinado”, **há de ser a coluna vertebral do sistema nacional de educação.**

Referências

AFONSO, José Roberto et al. **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Brasília, DF: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6350/FMM%20DP%20A%20ren%C3%Bancia%20tribut%C3%A1ria%20do%20ICMS%20no%20Brasil.pdf;jsessionid=83BB05723E36DE0C5658A9FF51325562?sequence=1>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO (ABE). **O problema educacional e a nova Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

BERNARDI, Iara. **FUNDEB: a alternativa para melhorar a Educação**. Brasília, DF: ADN, 2000. (Cadernos de Educação).

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942. Institue o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1942.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais

Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996b.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 112**, de 22 set. 1999. Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 1999a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Subsídios oferecidos à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, relativos ao Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: CNE, 1999b.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República: exercício de 1999**. Brasília, DF: TCU, 2000.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes para o Fundeb**. Brasília, DF: MEC, 2004.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 415**, de 16 de junho de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2005.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 191**, de 15 de junho de 2012. Insere o art. 212-A 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. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados, 2012.**

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012, e Portaria Interministerial MEC/MF nº 04, de 7 de maio de 2013. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013a.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 19, de 27 de dezembro de 2013. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013b.

_____. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013c.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 364, de 28 de abril de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014a.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 713/2014.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 2014b. Seção 1, p. 272.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014c.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FONSECA, Marília. Gestão escolar em tempo de redefinição do papel do Estado: planos de desenvolvimento e PP em debate. **Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, p. 185-198, jan./jun., 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Evolução da educação básica no Brasil**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1997.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Orgs.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília, DF: Edição Independente, 2005.

_____. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, João A. **Educação pública no Brasil: contos & de\$contos**. Brasília, DF: Idéa, 1997.

NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília: [s.n.], 1997. Mimeo.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. **Linhas Críticas**, v. 11, n. 20, p. 93-102, jan./jun. 2005a.

_____. Os números do financiamento da educação no Brasil. **Pro-Posições**, v. 16, n. 3, p. 75-86, set./dez. 2005b.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito constitucional**:

estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

SENA, Paulo; PINTO, José Marcelino de Rezende. Como seria o financiamento de um sistema nacional de educação na perspectiva do manifesto dos pioneiros da Educação Nova. In: Conferência O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação, 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FE/USP, 2014. No prelo.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio Editor, 1957.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais**: os impactos do Fundef. 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.

Política de financiamento da educação

A realidade do fundeb

MILTON CANUTO DE ALMEIDA*

RESUMO: O texto mostra a realidade do Fundeb após a crise econômica e financeira mundial, e como as diversas políticas de isenção fiscal praticadas pelo Governo diminuíram os recursos oriundos de impostos, afetando a educação nos municípios.

Palavras-chave: Fundeb. Financiamento da Educação. Recursos para a Educação.

* Especialização em Direito Educacional. Vice-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e vice-presidente do Conselho Estadual do Fundeb/AL.
E-mail: <miltoncanuto@yahoo.com.br>.

Introdução

A educação é o instrumento de desenvolvimento de qualquer sociedade que deve ser implementada como política de Estado de forma articulada entre *níveis*, etapas e modalidades, em sintonia com os marcos legais e ordenamentos jurídicos, e que expresse a efetivação do direito social, de cidadania e de liberdade pessoal com qualidade para todos. Tal perspectiva implica, ainda, na garantia de interfaces das políticas educacionais com outras políticas sociais. Portanto há de se considerar historicamente o contexto social em que se inscreve.

Do período colonial até hoje, a história da educação brasileira tem sido marcada pelo descaso, tanto na sua oferta quanto nos mecanismos de financiamento por parte do Estado. A educação brasileira nasce privatizada (autofinanciamento jesuítico), sem um modelo estável de fornecimento de recursos.

Ao longo do processo de constituição da formação social brasileira, o financiamento da educação vive a contradição permanente entre aumento da demanda social por escolaridade e sua contenção, através de uma oferta pública seletiva e/ou reduzida.

Sendo assim, ao discutir o financiamento da educação, temos que levar em conta o grau de desenvolvimento **socioeconômico do país** (grifo do autor), ou seja, a sua riqueza, o Produto Interno Bruto (Pib); a distribuição da renda, que incide na formação dos extratos sociais; a composição e incidência dos impostos sobre a população;

o acesso da sociedade aos bens públicos e privados; os índices de alfabetização e de bem estar social etc. No nosso caso e da maioria dos países predominantemente pobres, quando comparamos o grau de comprometimento de investimentos, devemos sempre levar em consideração esses índices de desenvolvimento.

Vinculação dos recursos

O Brasil é um dos poucos países do mundo a manter uma vinculação de recursos tributários, como uma das garantias da existência de recursos financeiros para a educação, onde o financiamento do ensino público é assegurado, em montante anual estimável e com continuidade, por força de preceito constitucional. Dentro dessa vinculação com o objetivo de equacionar melhor a distribuição dos recursos vinculados, foi instituído o mecanismo da subvinculação, no primeiro momento através do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), constituído como um fundo contábil em cada unidade federada (UF), que retém 15% dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), compensação por desoneração de impostos. Os recursos do Fundo recolhidos do ente estadual e dos entes municipais eram redistribuídos pelo

número de alunos do ensino fundamental de cada rede de ensino. O valor-aluno, assim encontrado, se fosse inferior ao mínimo nacionalmente definido pelo Executivo Federal, seria complementado pela União.

Em 19 de dezembro de 2006 o mecanismo de fundo foi ampliado com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef de natureza semelhante no que tange à natureza, organização e funcionamento, entrando em vigor em janeiro de 2007, através da Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do 2006, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Sua implantação se deu de forma gradual, alcançado a plenitude em 2009, quando o Fundo passou a funcionar em todo o universo de alunos da educação básica pública presencial, com os percentuais de receitas alcançando o patamar de 20% de contribuição.

O Fundeb também é um fundo contábil em cada unidade federada (UF), composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios estados, Distrito Federal e municípios, constituído hoje de 20% dos impostos a seguir: FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87, de 1996), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios, receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título

de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, também estabeleceu o prazo de 14 anos, a partir de sua promulgação, para vigência do Fundeb. Assim, o prazo será completado no final de 2020, com os seus recursos destinados ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (ensino fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos estados e municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, ou seja, o Estado receberá recursos do Fundeb para o financiamento do ensino fundamental e médio e o Município para o ensino infantil e fundamental.

O Fundeb, originário de intensa luta dos trabalhadores em educação e de negociações envolvendo entes federados, passou a constituir uma política de subvinculação dentro do financiamento da educação, que aponta avanços importantes ao investimento na educação básica, buscando equacionar as desigualdades regionais, permitindo a integralização das matrículas e apontando mecanismos para avançar na valorização profissional,

em especial na consolidação do Piso Salarial Profissional Nacional e Carreira (PSPN). Vamos nos ater, neste texto, à realidade do Fundeb, em decorrência da sua implementação, em especial os fatores ocorridos após 2009 e, de forma mais contundente, em 2012 e 2013, em função da crise econômica e financeira mundial, que também tem afetado o país, além da implementação de diversas políticas de isenção fiscal praticadas pelo Governo, implicando a diminuição das receitas tributárias e, por consequência, acarretando a diminuição dos recursos oriundos de impostos, afetando centralmente a grande massa dos municípios brasileiros, em especial no Nordeste, que têm uma alta concentração de matrículas e sua base maior orçamentária calcada no FPM - composto pelo IPI e pelo imposto de renda.

Recursos a menos

O primeiro impacto negativo forte, no Fundeb, se deu em 2009, quando o valor anual por aluno de R\$ 1.350,09, instituído pela Portaria Interministerial Nº 221, de 10 de março de 2009, foi reduzido pela Portaria Interministerial Nº 788, de 14 de agosto de 2009, para R\$ 1.221,34. No entanto, no fechamento do ano, o valor aluno real foi de R\$ 1.227,17, o que ocasionou problemas, em especial com a valorização das carreiras dos profissionais em educação. Já em 2012, a instabilidade foi muito maior para os municípios e estados brasileiros, tendo em vista a grande queda nos recursos do Fundeb, em especial

entre os meses de julho a outubro. No entanto, o Governo Federal não encaminhou ações imediatas para minimizar a gravidade do problema e garantir a confiabilidade e sustentabilidade do Fundeb.

A Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.809, de 2011, que inicialmente instituiu o custo/aluno mínimo para 2012 em R\$ 2.096,68, acabou só sendo revista do ponto de vista orçamentário em 28 de dezembro de 2012, pela PI nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012. Ou seja, quando o ano já estava no seu término - o que é, no mínimo, absurdo - , rebaixou o valor mínimo para R\$ 1.867,15, quando já era possível visualizar que, mesmo com toda crise econômica e isenções de impostos praticadas, o custo/aluno mínimo real não seria mais o estabelecido na nova portaria.

Os fatos são recorrentes, tendo em vista o governo não ter agido com prudência nas estimativas, mesmo ciente dos efeitos da crise mundial, pondo em cheque a confiabilidade do Fundeb, quando se estimara o seu crescimento em 21,24%, porém, no dia 28 de dezembro de 2012, através de simples Portaria e sem nenhuma compensação financeira aos entes federados, rebaixou a estimativa para 7,97%.

Em vários documentos encaminhados às autoridades competentes, a CNTE já havia se manifestado cobrando que a correção das estimativas do Fundeb fosse feita e medidas saneadoras fossem tomadas tendo em vista que, em abril de 2012, o Governo Federal, através da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, havia determinado que o repasse dos recursos

para complementar o Piso Salarial do Magistério para os nove estados que recebem a Complementação da União, no valor de R\$ 1,048 bilhões, fossem redistribuídos conforme repasse normal, questão ratificada pela Resolução nº 07, de 26 de abril de 2012, assinada pelo ministro da Educação. No entanto, mesmo com a queda de recursos especialmente entre os meses de julho a outubro, a portaria não foi efetivada, e, certamente, teria sido outra a realidade, se posta em prática a base orçamentária em 2012. Para melhor entendimento, vamos expressar o que ocorreu do ponto de vista orçamentário nesse ano.

A base orçamentária do Fundeb para 2012, prevista na PI nº 1.809, previa recursos oriundos dos estados e municípios correspondentes a R\$ 104,89 bilhões, enquanto que a complementação da União somaria R\$ 9,44 bilhões, perfazendo, assim, um orçamento anual de R\$ 114,33 bilhões; já a Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, que revogou a anterior faltando dois dias para o encerramento do ano, reduziu a previsão orçamentária para R\$ 102,60 bilhões, ou seja, uma queda de R\$ 11,7 bilhões, o que representa 11,43% menos. No entanto, a realidade consolidada até dezembro de 2012 não era essa, devido a um maior crescimento das receitas em novembro e dezembro, portanto, o custo/aluno seria, naquele momento, bem maior que o publicado, o que asseguraria maior reajuste do Piso para 2013. Segundo levantamento feito pela CNTE, através dos dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, constatava-se que os recursos transferidos de janeiro a dezembro de 2012 representariam um total de R\$ 106,5

bilhões, portanto bem superior aos R\$ 102,60, publicados pela portaria de 28 de dezembro de 2012, fato que se consolidou com a Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013, que tratou do ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundeb, no exercício de 2012, com a publicação orçamentária na ordem de R\$ 106,6 bilhões. Sendo assim, verifica-se que a queda real entre os recursos preliminarmente previstos e o apurado até 31 de dezembro de 2012 foi de 7,25%. Mas, se o governo tivesse cumprido o que estabeleceu, a Resolução nº 07, de 26 de abril de 2012, que determinou a distribuição dos recursos reservados para complementar o Piso Salarial no valor de R\$ 1,048 bilhões, a queda orçamentária anual teria sido de 6,21%.

Certamente, as flutuações estabelecidas nas previsões de arrecadação afetaram a forma de definir o critério de reajuste do piso e passaram a comprometer a credibilidade do Fundeb, tendo em vista que as estimativas de arrecadação estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional no mês de dezembro é a que serve de parâmetro para o reajuste do Piso. Essa realidade praticada em 2012 também voltou a ocorrer em 2013 com a mesma contundência, tendo em vista que a portaria 1.496 de 28 de dezembro de 2012 previa um orçamento anual de 116,77 bilhões, para o ano de 2013. No entanto, da mesma forma praticada em 2012, a Secretaria do Tesouro Nacional, em 17 de dezembro de 2013, publicou a portaria nº 16, que revogou a anterior, reduzindo a previsão orçamentária para R\$ 111,18 bilhões, provocando uma queda da ordem de R\$ 5,59 bilhões (5,03%), ou seja, a menor. Naquele momento a CNTE já constatava em seus

estudos, tendo como base os recursos até então depositados nas contas de cada ente, informados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que o montante correspondia a R\$ 116,60 bilhões, o que certamente garantiria um reajuste maior no valor do Piso, o que foi consolidado para mais, de acordo com a Portaria MEC nº 364, de 28 de abril de 2014, referente ao demonstrativo do ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundeb, no exercício 2013, na ordem de R\$ 119,10 bilhões.

Conclusão

A CNTE tem uma posição clara de que se faz necessário rever os mecanismos de apuração e consolidação dos recursos do Fundeb, bem como os mecanismos de correção do Piso, que hoje ocorre através de estimativas de receitas. No entanto, o correto seria estabelecer o mecanismo de reajuste através do balanço contábil consolidado do Fundeb, o que exigiria também a alteração do artigo 5º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, passando a data referencial de reajuste para 1º de maio. Somente em relação a 2013 e 2014, já se acumula uma defasagem no valor do Piso da ordem de 6,36%.

Outra questão que precisa ser debatida e aperfeiçoada diz respeito à complementação da União, que acaba acarretando distorções entre os estados que a recebem e os demais estados, em especial aqueles que se aproximam do custo/aluno mínimo. No caso hoje, dos dez que recebem a complementação da União, os recursos são divididos em

13 meses e não em 12, portanto, dos 100% a serem transferidos, 85% são repassados de janeiro a dezembro e os 15% restantes no primeiro mês do ano seguinte, como décima terceira parcela; por outro lado, desse total são reservados 10% para a aplicação em programas e ao Piso para aqueles estados abaixo do custo/aluno mínimo que comprovarem incapacidade de pagamento, norma prevista na Lei que regulamenta o Fundeb. No entanto, ninguém até então conseguiu captar esse recurso. Esses mecanismos acabam provocando distorções: por exemplo, o estado do Paraná, entre outros, tem custo/aluno próximo do custo/aluno mínimo nacional, praticado pelos dez estados que recebem complementação, mas não faz jus à complementação da União e muito menos ao complemento estabelecido para o Piso; por outro lado, vários municípios deste mesmo estado têm custo/aluno médio inferior aos municípios dos estados que recebem a complementação da União, conforme mostra o quadro abaixo.

Comparativo entre o custo/aluno médio de municípios de Alagoas e do Paraná no ano de 2014

ALAGOAS MUNICÍPIOS	CUSTO/ ALUNO MÉDIO	PARANÁ MUNICÍPIOS	VARIAÇÃO C/A/M
Pariconha	R\$ 2.679,61	Toledo	R\$ 2.514,19
Estrela de Alagoas	R\$ 2.631,23	Bela Vista do Paraíso	R\$ 2.497,96
Igaci	R\$ 2.591,13	Ponta Grossa	R\$ 2.495,39

ALAGOAS MUNICÍPIOS	CUSTO/ ALUNO MÉDIO	PARANÁ MUNICÍPIOS	VARIAÇÃO C/A/M
Mínador do Negrão	R\$ 2.566,91	Ivai	R\$ 2.494,04
Limoeiro de Anadia	R\$ 2.533,72	Santa Lucia	R\$ 2.466,84
Senador Rui Palmeira	R\$ 2.526,18	Altonia	R\$ 2.438,94
Arapiraca	R\$ 2.522,72	São Sebastião do Amoureira	R\$ 2.437,57
Piranhas	R\$ 2.512,64	Bom Susesso do Sul	R\$ 2.416,98

Fonte: FNDE/Fundeb

É imprescindível rever os métodos de estimativas das receitas do Fundeb e os seus mecanismos de complementação, pois as atuais regras têm comprometido sobremaneira a execução das políticas educacionais no país, além de fragilizar o mecanismo de atualização do Piso do Magistério.

É necessário assegurar a complementação da União aos fundos estaduais, de forma a estabelecer um maior equilíbrio no custo/aluno praticado por cada ente, ao mesmo tempo em que se torna imperiosa a fiscalização mais rigorosa da sua aplicação.

É preciso observar que a União ainda contribui muito pouco com os investimentos educacionais, conforme apontam os dados oficiais do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): a cada R\$ 1,00 investido em educação, o Governo Federal contribui apenas

com R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos 26 estados e do Distrito Federal e R\$ 0,39 dos municípios. Ou seja, o ente que mais arrecada é aquele que menos contribui com a educação. Portanto, se faz necessário mais do que nunca que novos recursos sejam destinados a manutenção e desenvolvimento de ensino, ampliando em especial a complementação da União ao Fundeb para assegurar a aplicação e a progressiva ampliação do Piso Salarial Profissional para todos os profissionais da educação, bem como os insumos para expandir a escolaridade da população brasileira – instituindo uma verdadeira escola de qualidade para todos e todas.

Referências

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 788, de 14 de

agosto de 2009. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 1.809, de 28 de dezembro de 2011. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. Resolução MEC nº 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 16, de 17 de dezembro de 2013.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 364, de 28 de abril de 2014. Dispõe sobre o ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no exercício de 2013.

O Fundeb e a remuneração dos profissionais da educação

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO*

RESUMO: O artigo mostra que o salário médio dos professores da rede pública continua desvalorizado, embora os recursos disponibilizados pelo Fundeb possibilitem maior remuneração, o que talvez não ocorra por problemas de gestão a serem fiscalizados.

Palavras-chave: Desvalorização salarial. Remuneração docente. Fiscalização do Fundeb.

* Doutorado em Educação. Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP-USP) e presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca). E-mail: <jmrpinto@ffclrp.usp.br>

Introdução

A desvalorização da profissão docente parece ser característica indelével do sistema de ensino brasileiro, já observada no precursor estudo de José Ricardo Pires de Almeida, publicado originalmente em 1889 (ALMEIDA, 1989). Mesmo com boa parte da literatura sobre a relação entre insumos e qualidade do ensino ressaltando a importância da existência de bons professores para a adequada aprendizagem dos alunos (BROOKE; SOARES, 2008), o país teima em fazer ouvidos moucos à constatação. Até mesmo estudos feitos por instituições insuspeitas de possuir um viés sindical, como é o caso do levantamento realizado pelo McKinsey (2007), mostram que, nos países com melhor desempenho nos testes padronizados (e não acreditamos que este seja o melhor instrumento para medir qualidade), a profissão docente é altamente regulamentada e só são admitidos nos cursos de formação para professores os alunos com melhor desempenho nos exames de conclusão do ensino médio. Segundo os autores do trabalho,

as pesquisas mostram que a não ser que os sistemas escolares ofereçam salários iniciais que sejam compatíveis com aqueles oferecidos por outras profissões que exigem formação equivalente, as pessoas que puderem ter acesso a esses empregos não ingressarão na carreira docente. (2007, p. 27).

Vejamos, então, como, no Brasil, a profissão docente situa-se no confronto com outras. Os dados são apresentados na Tabela 1, que tem por base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 do IBGE.

Tabela 1 – Rendimento médio mensal e jornada semanal para algumas profissões – 2009

Rank	Ocupação no trabalho principal	Tipo*	N**	Média***
1	Médicos	1	220.872	6.140
2	Professores do ensino superior	1	195.491	4.467
3	Engenheiros civis e afins	1	116.362	4.428
4	Fiscais de tributação e arrecadação	2	51.685	4.115
5	Agrônomos e afins	1	32.689	3.683
6	Contadores e auditores	1	285.944	3.602
7	Advogados	1	429.174	3.583
8	Economistas	1	93.967	3.570
9	Cirurgiões-dentistas	1	149.058	3.450
10	Analistas de sistemas	1	205.897	3.282
11	Administradores	1	96.370	3.242
12	Arquitetos	1	68.903	3.162
13	Biólogos e afins	1	32.394	3.012
14	Jornalistas	1	41.482	2.445
15	Psicólogos e psicanalistas	1	79.006	2.352
16	Corretores de imóveis	2	135.247	2.291
17	Farmacêuticos	1	68.137	2.197
18	Enfermeiros de nível superior	1	214.895	2.189
19	Corretores de seguro	1	78.056	1.997
20	Professores do ensino médio	1	395.846	1.916
21	Fisioterapeutas e afins	1	99.900	1.826
22	Cabos e soldados da polícia militar	3	268.714	1.744
23	Caixas de bancos	3	88.628	1.709
24	Técnicos químicos	2	54.809	1.664
25	Téc. de segurança de trabalho	2	99.964	1.626
26	Técnicos em contabilidade	2	111.795	1.606
27	Professores dos anos finais ens. fundamental	1	434.802	1.603
28	Técnicos em edificações	2	31.018	1.590
29	Assistentes sociais e afins	1	129.958	1.576
30	Desenhistas e modelistas	2	184.972	1.463

Rank	Ocupação no trabalho principal	Tipo*	N**	Média***
31	Professores dos anos iniciais ens. fundamental	1	320.532	1.454
32	Técnicos em programação	2	221.995	1.399
33	Técnicos em telecomunicações	2	74.703	1.380
34	Carteiros e afins	3	71.721	1.293
35	Operadores de computadores	2	52.652	1.244
36	Professores da educação infantil	1	107.991	1.208
37	Técnicos de análises clínicas	2	47.284	1.156
38	Motoristas de transporte coletivo	3	386.810	1.087
39	Téc. de controle de produção	2	164.287	1.055
40	Escriturários e auxiliares administrativos	3	2.702.186	1.014
41	Professores do ens. fundamental	2	213.202	997
42	Técnicos e auxiliares de enfermagem	2	574.009	978
43	Vigilantes e guardas de segurança	3	601.183	881
44	Vendedores em lojas ou mercados	3	4.956.249	735
45	Trabalhadores de higiene e beleza	3	938.650	722
46	Professores da educação infantil	2	103.438	702
47	Agentes da saúde e meio ambiente	2	385.496	685

Obs.:

* Profissionais das ciências e das artes (formação em nível superior); 2 = técnicos de nível médio; 3 = Outros trabalhadores de nível médio

** Estimava da população

*** Valores médios para jornadas de trabalho semanais iguais ou superiores a 30 horas, expressos em R\$. O salário mínimo em setembro/2009 era R\$ 465.

Fonte: Adaptado de Alves e Pinto (2011), a partir da PNAD de 2009.

Os dados da Tabela 1 são o testemunho incontestável de uma profissão pouco remunerada; não importa o nível de formação de um professor, ele sempre ganhará menos que um profissional com o mesmo nível de formação. Assim, um professor formado em nível superior e que atua, por exemplo, nos anos finais do ensino fundamental, ganha menos que um soldado da Polícia Militar,

ou que um caixa de banco, ocupações que não exigem sequer formação técnica de nível médio. Esse mesmo profissional ganha cerca da metade do que ganham outros profissionais formados em nível superior, tais como engenheiros, arquitetos, advogados, dentistas, sem falar nos médicos. No polo oposto, temos os professores formados em nível médio na modalidade Normal, que chegam a ganhar menos que os trabalhadores de higiene e beleza, ou que vendedores em lojas. E os dados da PNAD ainda apresentam uma superestimação, pois eles não discriminam os professores da educação infantil entre aqueles que atuam na pré-escola e seus colegas de creche, os quais, em geral, apresentam condições muito piores de remuneração e jornadas, e não são reconhecidos como docentes em muitos planos de carreira, inclusive.

A realidade dos baixos salários independe de o docente atuar na rede pública ou privada. Aliás, no mesmo estudo (ALVES; PINTO, 2011), mostramos que, em 2009, com exceção do ensino médio, a rede privada já estava pagando menos que a rede pública, não obstante o valor das mensalidades muito acima dos gastos por aluno da rede pública.

Quem deseja ser professor?

Com base nesses dados não é de se estranhar o resultado de pesquisa feita pela Fundação Carlos Chagas para a Fundação Victor Civita (2009) e sob assessoria geral da pesquisadora Bernadete Gatti com estudantes do último

ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, sobre a atratividade da carreira docente, sintetizados a seguir. A pesquisa, que não possui caráter amostral, foi feita em oito cidades (Campo Grande, Curitiba, Feira de Santana, Fortaleza, Joinville, Manaus, São Paulo e Taubaté, envolvendo 18 escolas, com aplicação de questionários com 1.501 respondentes) e grupos de discussão (193 participantes). Embora seus resultados não possam ser generalizados, parece-nos que são representativos do que podemos chamar do senso comum sobre a profissão docente no Brasil.

A primeira constatação é que os respondentes, de maneira geral, reconhecem a profissão docente como muito importante. Contudo, dos 1.501 que responderam ao questionário, apenas 31 (2%) afirmaram que pretendiam seguir a carreira. Destes, 87% eram alunos de escola pública. Daqueles cujos pais eram formados em nível superior, apenas 16% pretendiam escolher a carreira docente.

Selecionamos algumas das respostas, em especial aquelas dadas por alunos da rede privada, mais contundentes, que refletem o sentimento geral sobre a profissão. Com relação à escolha pela licenciatura:

Eu acho que ser professor é muito difícil, é muito trabalhoso e pelo que ganha, eu acho que é muito difícil alguém sair da universidade querendo ser professor. Por isso que essa profissão está desvalorizada, porque é muito trabalhoso, é muito desgastante. Você tem alunos que não querem aprender, você não quer sair da universidade pra fazer isso. Tanto é que os cursos voltados para ser professor têm pouca concorrência, porque ninguém quer ser professor. Então é muito trabalhoso é muito difícil e acho que não compensa. (Marcos, escola particular, Campo Grande) (FVC, 2009, p. 51).

Quanto ao reconhecimento social, uma aluna afirma:

Pelo que eu saiba, antigamente era uma profissão muito valorizada, muito respeitada e hoje em dia já não é bem assim. Ser professor, muitas vezes, assim, a pessoa olha assim: 'Você vai ser professor? Ah! Que pena! Tipo, meus pêames!' Porque o cara vai ser desvalorizado, não vai ter muita remuneração. Meu irmão vai ser professor e uma vez conversando com ele, ele falou isso mesmo, que muita gente questionou: 'Você tá escolhendo ser professor?' Mostrando para ele que ele não deveria ir para essa área, seria horrível, que não ia ganhar nada, ia ser desrespeitado. Eu acho que deveria dar um valor muito grande para o professor. (Thais, escola particular, Manaus) (FVC, 2009, p. 52).

Quando questionados sobre a posição de suas famílias caso optem por serem professores, temos os seguintes depoimentos:

Não, ninguém da minha família vai gostar. Talvez meus avós porque avô aceita tudo, mais ninguém. Meu pai ia detestar, ia ter um surto. Talvez a minha mãe me apoiasse, mas não ia gostar disso. (Tânia, escola particular, Curitiba) (FVC, 2009, p. 58).

A minha mãe, eu acho que ela ia ser a primeira a dizer: 'você tá ficando louca? Você me viu a vida inteira trabalhando com isso, sendo professora, não ganhando dinheiro', assim como deixar tudo pra tentar ser bem de vida... Ela não ia acreditar, por experiência própria. (Tânia, escola particular, Curitiba) (FVC, 2009, p. 60).

O depoimento de Camila, filha de professora, chama atenção para um aspecto contundente da questão, os professores que não desejam que seus filhos sejam professores. Há também como que um abandono da escola pública por parte de seus professores. Em trabalho já citado (ALVES; PINTO, 2011), com base nos dados da

PNAD de 2011, constatou-se que 40% dos professores das escolas públicas matriculavam seus filhos em escolas privadas. No Distrito Federal, que possui a melhor rede pública do Brasil e que também paga os melhores salários, 80% dos professores da rede pública de ensino declararam matricular seus filhos na rede privada. Em São Paulo, esse índice foi de 50%.

Vejam, agora, a reação dos amigos: “Primeira coisa: iam perguntar: ‘você tá louco?’” (Alberto, escola pública, Taubaté) (FVC, 2009, p. 59).

André faz uma cômica, não fosse trágica, afirmação:

Eu acho que meus amigos iam pensar que eu tava fumando. Eu acho que minha família também ia pensar que eu tava fumando. Eu acho que eles não iam aceitar, porque depois de tantos anos investidos em mim, eu resolver ser professor, é uma profissão que não dá tanto futuro, quanto eles esperam em mim (André, escola particular, Campo Grande) (FVC, 2009, P. 59).

Todas essas afirmações, francas e contundentes, como costumam ser as falas dos adolescentes, embora causem um mal-estar em quem as lê, particularmente, se é professor, devem ser ressaltadas, pois mostram a absoluta perda de atratividade da profissão docente. A ponto de chegarmos ao seguinte paradoxo, apontado com lucidez por Cláudia:

Hoje em dia, quase ninguém quer ser professor. Nossos pais não querem que nós sejamos professores, mas eles querem que existam bons professores. Mas como é que vai existir bons professores se meu pai não quer, o dela não quer, não quer...? Como é que vai ter professores? Ai fica difícil, não é? (Cláudia, escola pública, Feira de Santana) (FVC, 2009, p.70).

O Fundeb pode mudar esse quadro?

Quando foi inaugurada a política de subvinculação via fundos, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que entrou em vigor em todo o Brasil em 1998, foi provocada, por parte do Executivo federal, uma grande expectativa em relação à valorização da profissão. Afinal, o fundo trazia em seu nome o compromisso de “valorização do magistério”. Mas o sonho durou pouco. A primeira frustração foi quanto ao valor do piso salarial. Anunciado nas propagandas iniciais do Fundef como valendo R\$ 300,00 (R\$ 864, em valores de hoje), o que seria piso transformou-se em “salário médio”, uma mera abstração matemática. Com o descumprimento da lei que determinava que o valor mínimo por aluno do fundo não poderia ser inferior à média nacional até que se definisse (com data marcada) o Custo Aluno Qualidade e com as contribuições da União cada vez mais minguadas, o Fundef só provocou algum efeito de melhoria salarial naquelas redes (em geral as mais municipalizadas da região Nordeste) que praticavam salários irrisórios e claramente ilegais. Nada que, de longe, pudesse tornar a profissão mais atraente.

A experiência frustrante do Fundef nos governos FHC, ao menos, serviu para que os trabalhadores da educação e todos aqueles empenhados na defesa de uma escola pública de qualidade ficassem atentos, por ocasião da discussão e votação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

dos Profissionais da Educação (Fundeb). E, nesse aspecto, a Ementa Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, que criou o novo fundo, representou um nítido avanço. Entre eles, cabe mencionar: 1) ampliação do conceito de “profissionais do ensino” do inc. V do art. 206 para “profissionais da educação” que é mais abrangente; 2) introduziu o inciso VIII, que estabeleceu como um dos princípios do ensino no país a existência de “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública” a ser regulamentado em lei federal. Dar constitucionalidade ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) foi fundamental para barrar as pretensões dos governadores que buscaram alegar, sem sucesso, a sua inconstitucionalidade. Outra medida importante propiciada pela emenda e consubstanciada no Fundeb foi a ampliação da complementação da União, condição vital, como veremos, para equalizar as oportunidades educacionais e viabilizar a valorização profissional. Nunca é demais ressaltar, contudo, que a formulação da complementação da União no Fundeb era bem melhor que aquela que consta no Fundeb. Porém, como aquela nunca foi cumprida pelo Executivo federal, no novo fundo foram criados mecanismos mais eficazes de impedir burlas. Após uma fase inicial de transição, a contribuição deve corresponder, no mínimo, a 10% do valor destinado ao fundo por estados e municípios. O problema é que o “no mínimo” transformou-se em “no máximo”. Mais adiante veremos se os recursos totais aportados pelos entes federados ao Fundeb podem efetivamente viabilizar uma profissão mais atraente. Um último comentário

deve ser feito sobre a previsão da lei federal que regulamentasse o PSPN, o que foi feito através da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que também propiciou avanços importantes. Em primeiro lugar, essa lei fixou um valor de R\$ 950 mensais para uma jornada máxima de 40 horas para profissionais com formação em nível médio, modalidade Normal. Outro aspecto fundamental foi estabelecer um limite máximo de dois terços da carga horária total para a realização de atividades de interação com os educados. Por fim, definiu janeiro como data para o reajuste do PSPN, que terá por base o crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb. Como limitações da lei, entre outras, podemos citar o fato de tratar apenas dos profissionais do magistério, excluindo, assim, as outras categorias de profissionais da educação, o pequeno valor do piso, a não definição de um diferencial na remuneração para os profissionais formados em nível superior (o que tem elevado a um achatamento da carreira), a não definição de uma parcela mínima de hora para trabalho extraclasse na escola e a não sinalização para a definição de uma jornada mínima de trabalho e para a dedicação exclusiva. A questão de jornadas escolares dos alunos em dois turnos, o que viabilizou a sua dobra pelos professores, talvez seja uma das questões que mais comprometem a qualidade do ensino no Brasil em relação à de outros países. Além disso, a possibilidade de “dobrar” o salário via jornada dupla permite também aos empregadores pagarem a metade pela jornada “simples”.

Os valores propiciados pelo Fundeb

Considerando que os salários dos trabalhadores da educação respondem por cerca de 85% do total que se gasta com educação e que boa parte dos municípios (em especial os mais pobres e menores) e estados brasileiros possuem atualmente como fonte básica para o financiamento da educação o Fundeb, será da receita advinda do fundo que sairão os recursos para a necessária valorização profissional. Pode-se alegar que o Fundeb não é a única fonte de recursos para a educação, mas quando se considera as despesas indiretas e aposentadorias, constata-se que, na prática, este é o recurso efetivamente disponível (com exceção dos municípios maiores e que possuem uma boa receita própria, uma minoria que não chega a 100 em um universo superior a 5.000).

A Tabela 2, a seguir, procura mostrar a evolução média dos recursos por aluno do fundo, para os diferentes estados da federação, considerando os valores efetivamente declarados de receita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim como a matrícula do ano em recursos que são arrecadados e aplicados.

Tabela 2 – Evolução do valor médio disponibilizado por aluno pelo Fundeb 2007/2012 (R\$ de 2012)

	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	var 12/07
AC	2.094	2.242	2.228	2.344	2.561	2.589	24%
AL	1.247	1.380	1.531	1.730	2.113	2.232	79%
AM	1.220	1.482	1.499	1.861	1.906	2.162	77%
AP	2.253	2.444	2.477	2.537	2.843	2.947	31%
BA	1.142	1.329	1.487	1.752	2.087	2.358	107%
CE	1.141	1.374	1.554	1.759	2.246	2.198	93%
ES	2.019	2.217	2.215	2.442	2.616	2.718	35%
GO	1.555	1.794	1.942	2.186	2.473	2.844	83%
MA	1.192	1.329	1.546	1.570	2.202	2.313	94%
MG	1.552	1.766	1.858	2.090	2.229	2.349	51%
MS	1.908	2.111	2.143	2.284	2.548	2.683	41%
MT	1.643	1.868	1.966	2.004	2.122	2.232	36%
PA	1.128	1.339	1.448	1.656	2.146	2.301	104%
PB	1.244	1.408	1.621	1.783	2.165	2.142	72%
PE	1.178	1.357	1.635	1.806	2.199	2.222	89%
PI	1.220	1.317	1.577	1.758	2.167	2.189	79%
PR	1.538	1.700	1.874	1.995	2.253	2.406	56%
RJ	1.482	1.628	1.861	2.162	2.378	2.477	67%
RN	1.434	1.565	1.677	1.828	2.128	2.271	58%
RO	1.765	1.860	1.947	2.162	2.419	2.342	33%
RR	2.978	2.971	3.351	3.120	3.418	3.347	12%
RS	1.859	2.215	2.393	2.674	2.829	2.923	57%
SC	1.760	1.927	2.145	2.428	2.694	2.785	58%
SE	1.570	1.730	1.845	2.123	2.372	2.507	60%
SP	2.120	2.341	2.506	2.888	3.021	3.158	49%
TO	1.944	2.209	2.248	2.321	2.758	2.816	45%
Média	1.553	1.748	1.867	2.107	2.313	2.382	53%

Nota: Matrícula e receitas referem-se ao ano de 2012. Correção pelo INPC.

Fonte: dados retirados do site do FNDE e se referem aos anos de 2007 a 2012.

Os dados apontam uma grande evolução, no período de 2007 a 2012, nos valores disponibilizados por aluno pelo Fundeb (média de 53%), puxada principalmente pelo crescimento nos anos iniciais da série e, particularmente, pelos estados nos quais houve complementação da União. No último biênio, o crescimento real foi de apenas 13% e, o que é pior, influenciado principalmente pela queda de matrícula. A constatação é grave, pois pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 200, que determina a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade até 2016, a matrícula deveria estar aumentando. E se a matrícula estivesse crescendo conforme o esperado haveria, na verdade, uma queda no valor disponibilizado por aluno do fundo (PINTO; ALVES, 2011), comprometendo automaticamente qualquer política de valorização salarial.

Para se ter noção das limitações dos recursos do Fundeb, não obstante os avanços que ele representou em termos de redução das desigualdades regionais e entre as redes estaduais e municipais, bem como na ampliação dos valores das unidades mais pobres, basta comparar, por exemplo, o valor/aluno do fundo no estado de São Paulo (R\$ 3.158/ano, em 2012), um dos mais altos do país, com o valor da mensalidade paga em uma escola privada frequentada por jovens de famílias de classe média nesse mesmo estado (cerca de R\$ 800/mês). Ou seja, o que se gasta em três meses com esse aluno é superior ao investimento de um ano de um aluno da rede pública. Quando se consideram as escolas “campeãs” do Enem, o valor/aluno anual do Fundeb corresponde a uma mensalidade!

E o que vale para São Paulo vale para todo o Brasil.

Uma discussão interessante que pode ser feita sobre o potencial do Fundeb em propiciar uma remuneração adequada decorre da constatação de existir uma relação relativamente constante entre o gasto/aluno-ano e a remuneração docente. Em uma rede ensino relativamente bem organizada e sem contabilizar os gastos com aposentadoria, tem-se como provar que (considerando uma média de 24 alunos/professor e que os salários dos professores representem 55% do gasto/aluno total) o valor do gasto/aluno anual é muito próximo do rendimento médio mensal bruto do professor. Em outras palavras, uma rede de ensino que gasta R\$ 2.000/aluno-ano tem como pagar uma remuneração média de R\$ 2.000/mês. Tomando por base esse parâmetro, o Brasil poderia pagar um salário médio próximo a R\$ 2.400, considerando uma jornada do docente de 25 horas em atividades com os alunos (o que representa cerca de 40 horas semanais de jornada total) e uma jornada do aluno de 25 horas/semana. Só São Paulo e Roraima teriam condições e para um salário médio um pouco acima de R\$ 3.000. A maioria (15 estados) ficaria abaixo de R\$ 2.500.

Vejamos, agora, quais os valores médios efetivamente aplicados pelas redes. A Tabela 3 foi gentilmente elaborada pelo Prof. Thiago Alves, da Universidade Federal de Goiás, com base nos dados da PNAD. Foi considerado o rendimento indicado para aqueles respondentes que indicaram a docência na educação básica como atividade principal e declararam uma jornada entre 24 e 40 horas de trabalho semanais. É importante ressaltar que,

pelo questionário da PNAD, não é possível identificar se o docente indicou apenas a jornada com os alunos, ou a jornada total (incluindo eventual hora de atividade extraclasse). É importante alertar, também, que os dados da PNAD são amostrais, e por isso foram indicados na primeira coluna o número de professores respondentes e, na segunda, o número estimado de docentes em cada unidade da federação. Para reduzir erros amostrais, foram considerados professores com formação em nível médio e superior.

Tabela 3 – Rendimento médio dos professores da educação básica das redes estaduais e municipais por região e UF para jornada semanal de 25 a 40 horas – 2012

(valores em R\$)

Região	UF	Formação em nível superior e médio					
		Amostra	Número de docentes	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Desvio-padrão (R\$)	Coefficiente de variação
Norte	Rondônia	74	18.214	1.956	1.883	919	47%
	Acre	55	10.257	2.064	2.000	1.051	51%
	Amazonas	67	22.814	1.422	1.178	702	49%
	Roraima	30	5.194	2.182	2.200	919	42%
	Pará	177	64.922	1.778	1.500	1.049	59%
	Amapá	75	18.397	2.748	2.800	1.176	43%
	Tocantins	102	24.733	2.110	2.079	865	41%
	Região	580	164.531	1.991	1.866	1.039	52%

O Fundeb e a remuneração dos profissionais da educação

Região	UF	Formação em nível superior e médio					
		Amostra	Número de docentes	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Desvio-padrão (R\$)	Coefficiente de variação
Nordeste	Maranhão	46	34.344	1.393	1.315	606	44%
	Piauí	46	25.871	1.644	1.580	586	36%
	Ceará	127	66.548	1.681	1.600	918	55%
	R. G. do Norte	37	22.812	1.293	1.260	524	41%
	Paraíba	53	32.641	1.262	1.200	514	41%
	Pernambuco	119	57.793	1.422	1.200	632	44%
	Alagoas	44	26.522	1.416	1.265	586	41%
	Sergipe	43	14.798	1.848	1.920	827	45%
	Bahia	156	88.140	2.025	2.000	1.133	56%
Região	671	369.469	1.632	1.500	863	53%	
Sudeste	Minas Gerais	210	137.529	1.486	1.300	811	55%
	Espírito Santo	64	34.964	1.765	1.755	1.011	57%
	Rio de Janeiro	123	76.913	1.911	1.500	1.286	67%
	São Paulo	332	369.286	1.976	1.800	1.120	57%
	Região	729	618.692	1.805	1.500	1.081	60%
Sul	Paraná	154	90.019	2.176	1.800	1.332	61%
	Santa Catarina	82	56.882	1.942	1.883	860	44%
	R. G. do Sul	179	75.883	2.069	1.700	1.391	67%
	Região	415	222.784	2.083	1.800	1.280	61%
Centro-Oeste	M. G. do Sul	60	25.172	2.632	2.450	1.520	58%
	Mato Grosso	82	33.720	1.788	1.800	864	48%
	Goiás	129	53.387	1.772	1.500	989	56%
	Distrito Federal	93	27.184	4.397	4.000	1.673	38%
	Região	364	139.463	2.588	2.190	1.678	65%
BRASIL	2.759	1.514.939	1.947	1.700	1.192	61%	

Nota: o coeficiente de variação é obtido pela razão entre o desvio padrão e o rendimento médio em %.

Fonte: Thiago Alves a partir dos microdados da PNAD de 2012 (reponderados em 2013).

Os dados da Tabela 3 reforçam, agora dando um recorte regional, a constatação dos baixos salários e, portanto, da baixa atratividade da profissão docente no Brasil, tendo em vista o rendimento médio nacional de R\$ 1.947. Com exceção de Brasília, cujo financiamento da educação está a cargo do governo federal, os demais estados da federação, em sua maioria, pagam salários médios abaixo de R\$ 2.000 mensais. O valor médio nacional foi de R\$ 1.947. Outro ponto a se comentar refere-se à mediana que indica o salário que divide a amostra de respondentes na metade. Em outras palavras, até metade dos professores brasileiros que responderam à PNAD nas redes indicadas ganhavam, em 2012, até R\$ 1.700 que é um valor inferior ao salário mínimo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), e apenas 17% superior ao PSPN para o mesmo ano. Cabe comentar que o PSPN refere-se apenas a professores com formação em nível médio, enquanto 90% dos professores que responderam à PNAD declararam possuir nível superior. Mesmo considerando as dificuldades em aferir a jornada efetiva dos professores que responderam à PNAD em virtude da indefinição quanto à hora de atividade extraclasse, trata-se de uma remuneração claramente insuficiente quando se pensa em valorizar a profissão. Uma terceira informação importante refere-se à grande variação do rendimento no interior dos estados. Cabe comentar, com base nos microdados da PNAD, que essa variação ocorre tanto entre os que possuem nível superior quanto com aqueles portadores de formação em nível médio e que, portanto,

estão mais relacionadas a diferenças de remuneração no interior de cada unidade da federação, seja entre a rede estadual e as redes municipais, seja entre estas últimas. Por último, essa variação pode também estar associada às diferentes fases da carreira em que se encontram os professores entrevistados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que fica claro no exemplo do Distrito Federal. No país, a variação no rendimento médio fica em 61%, situando-se entre 40 e 60% na maioria dos estados. Cabe alertar para que se olhem os dados com certo cuidado, dado o pequeno tamanho da amostra em muitas unidades federadas.

Finalmente, na Tabela 4, é feito um exercício bastante grosseiro de potencial de remuneração mensal advinda do Fundeb (considerada como igual ao valor/aluno-ano) em comparação com o rendimento médio obtido via PNAD. Em um sistema em que os recursos estivessem com uma alocação adequada, a razão apresentada na última coluna da tabela ficaria próximo à unidade.

Tabela 4 – Comparação entre rendimento médio dos professores da rede pública e valor/aluno do Fundeb – 2012

	Valor/aluno-Fundeb a	Rendimento médio b	Razão a/b
AC	2.589	2.064	0,8
AL	2.232	1.416	0,6
AM	2.162	1.422	0,7
AP	2.947	2.748	0,9

	Valor/aluno-Fundeb a	Rendimento médio b	Razão a/b
BA	2.358	2.025	0,9
CE	2.198	1.681	0,8
ES	2.718	1.765	0,6
GO	2.844	1.772	0,6
MA	2.313	1.393	0,6
MG	2.349	1.486	0,6
MS	2.683	2.632	1,0
MT	2.232	1.788	0,8
PA	2.301	1.778	0,8
PB	2.142	1.262	0,6
PE	2.222	1.422	0,6
PI	2.189	1.644	0,8
PR	2.406	2.176	0,9
RJ	2.477	1.911	0,8
RN	2.271	1.293	0,6
RO	2.342	1.956	0,8
RR	3.347	2.182	0,7
RS	2.923	2.069	0,7
SC	2.785	1.942	0,7
SE	2.507	1.848	0,7
SP	3.158	1.976	0,6
TO	2.816	2.110	0,7
Brasil	2.382	1.947	0,8

Obs.: não se inclui a comparação para o Distrito Federal tendo em vista que o Fundeb não é a principal fonte de recursos educacionais nessa unidade da federação.

Fonte: autor, a partir dos dados das Tabelas 2 e 3.

Como se constata, com exceção do estado do Mato Grosso do Sul, em todos os outros a razão entre o valor/aluno-Fundeb e o rendimento mensal médio é inferior a um. Isso indica, em uma primeira aproximação, que seria possível ampliar os salários nessas unidades tendo por base os recursos propiciados pelo Fundeb. Valores em torno de 0,6, como o caso de São Paulo, Pernambuco, Paraíba, Maranhão, Goiás e Espírito Santo, indicam claramente problemas no uso dos recursos educacionais. No caso de São Paulo, o baixo valor do índice pode estar relacionado ao peso dos aposentados na rede estadual, bem como a um processo de municipalização feito sem qualquer planejamento. Embora os índices apresentados na última coluna devam ser vistos com certa cautela, em particular considerando o caráter amostral dos dados de rendimento, eles podem servir como um primeiro elemento de monitoramento por parte dos sindicatos dos profissionais da educação, bem como da sociedade civil, sobre eventuais problemas de gestão adequada dos recursos educacionais.

À guisa de conclusão, podemos dizer que, embora o Fundeb tenha representado um avanço importante, em especial com o complemento da União, para acabar com os salários miseráveis e ilegais que foram comuns até a década de 1990, ele ainda está distante de assegurar uma remuneração que se aproxime daquela paga pelas profissões com nível de formação e exigência equivalentes à docência. Os dados apontam também que, ao que tudo indica, com os recursos disponibilizados pelo Fundeb, seria possível pagar salários maiores que aqueles atualmente praticados.

Embora até mesmo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização voltada essencialmente para as questões econômicas e que avalia a educação apenas pelo viés restrito do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), tenha publicado uma obra cujo título é *Professores fazem diferença* (2005), mostrando a importância de se atrair e manter bons professores, no Brasil, em 2012, o salário médio de seus professores da rede pública correspondia apenas a 75% daquilo que o Dieese considerava como o mínimo necessário para que qualquer trabalhador, sem qualquer qualificação específica, pudesse sobreviver.

Referências

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889):** história e legislação. Tradução de Antonio Chizzotti. São Paulo: Educ.; Brasília: Inep/MEC, 1989.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), v. 41, n. 143, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (FVC). **Atratividade da carreira docente no Brasil**. São Paulo: FVC, 2009. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2009/atratividade-carreira-docente-530689.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

McKINSEY. How the world's best-performing school systems come out on top. **McKinsey & Company**, set. 2007. Disponível em: <<http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Teachers matter**. Attracting, developing and retaining effective teacher. Organization for OCDE, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. **Educação e Realidade**, v. 36, p. 605-624, 2011.

Quem garante o CAQ da educação básica pública?

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE*

RESUMO: Este artigo aprofunda a concepção de Custo Aluno Qualidade (CAQ) e descreve as responsabilidades da União e dos entes federados nas redes públicas de educação básica, observando a tensão entre o direito do cidadão à educação básica e o do trabalhador da educação à valorização profissional.

Palavras-chave: CAQ. Educação básica do trabalhador. Valorização profissional.

* Doutor em Educação, Sociólogo, licenciado em Filosofia e Mestre em Administração Escolar. Professor aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), consultor legislativo do Senado Federal e ex-diretor da CNTE. E-mail: <professormonlevade@gmail.com>.

Introdução

Embora as polêmicas sobre Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) se tenham desencadeado a partir da Conae 2010, no contexto da elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), é fundamental reconhecer que se trata de uma questão estrutural da educação básica pública no Brasil. Há referências, pelo menos ao primeiro conceito, desde os escritos e palestras de Anísio Teixeira, na década de 1950; e os fundamentos legais se encontram tanto na Constituição de 1988 quanto no texto inicial da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Vou-me aprofundar na concepção de CAQ e descrever as responsabilidades da União e dos entes federados em todas as redes públicas de educação básica, sob o fundamento dos textos constitucionais, da LDB e da Lei nº 11.934 (que regulamentou o Fundeb), contextualizados historicamente na tensão entre os direitos dos cidadãos à educação básica e o dos trabalhadores da educação à sua valorização profissional, em especial pela conquista de remunerações dignas.

A qualidade como princípio do ensino

A história da “educação escolar” no Brasil começa, oficialmente, com a fundação, em Salvador, no ano de 1550, do Colégio dos Meninos de Jesus. Embora o nome

soe como de uma instituição “piedosa”, ela era altamente elitista, refletindo o cuidado do Governo Português em assegurar a melhor qualidade para os que nela se formassem para “dilatara Fé e o Império” na colônia nascente. Da população de crianças e adolescentes da Bahia – indígenas, negros, mulatos, mamelucos e brancos –, só tinham direito à matrícula os batizados de sexo masculino. A qualidade definia-se na seleção dos que entravam: a elite do Recôncavo Baiano. E da formação dos religiosos jesuítas que cuidavam do ensino – da alfabetização aos graus superiores – não se podia duvidar: dois anos de religião, dois de letras, três de filosofia, três de estágio de magistério e quatro de teologia. Sem contar a excelência das instalações, das refeições, das bibliotecas, dos laboratórios, garantida pelo trabalho de religiosos “coadjutores” e de escravos de “pescar e lavar”.

Em 1827, passados quase três séculos de educação de qualidade elitista, a lei abre as escolas para as meninas e a política imperial permite a presença da iniciativa privada. A qualidade se deslocou da elitização da matrícula para a seletividade dos cursos e percursos. Começaram a conviver escolas de renome e escolas medíocres, balizadas um pouco pelas características da clientela ou pelo preço das mensalidades e outro pouco pela exposição dos resultados na aprendizagem, agora, medidos pelos exames às poucas e seletivas faculdades instituídas no país: direito, engenharia, medicina, agronomia. A oferta de ensino primário público cresce desde 1834, quando, concomitantemente, são responsabilizadas as províncias (e depois os estados) e passam a ser bem preparados

os mestres e mestras nos cursos normais. Entretanto, o ensino secundário continua elitista não mais por imposição legal, mas por artifícios políticos e forças sociais: até 1930 em cada estado existia um ginásio público (que oferecia também o ensino médio) e algumas escolas normais, enquanto as instituições privadas se multiplicavam, seja para acolher filhos e filhas de fazendeiros em internatos, seja para propiciar ascensão social às populações das cidades que se multiplicavam e cresciam em todo o país. Com esse fenômeno da urbanização, que coincide com o aumento dos imigrantes e das indústrias, explode a demanda pelas escolas primárias gratuitas. Os estados se vêem obrigados a abrir mão da jornada integral e da presença obrigatória de professores habilitados: ainda antes de 1930 são instituídos os turnos reduzidos (primeiro o matutino e vespertino, depois os “intermediários”) com a desculpa da “democratização do acesso”. A qualidade das escolas públicas se deteriora e passa a ser preocupação de educadores, de acadêmicos e de governantes. Nesse contexto, Anísio Teixeira profere em Ribeirão Preto sua célebre conferência, que se traduzirá no livro *Educação não é privilégio*; e se desnuda a correlação entre investimentos financeiros e qualidade do ensino e da aprendizagem – até ali atribuídas ao resultado do desempenho de alunos inteligentes ou de professores titulados ou comprometidos.

Não admira que o discurso de ministros e secretários de educação se concentre na pretensa busca da qualidade do ensino, que se julgava perdida pela massificação da oferta. Assim como reconhecem a desvalorização do

magistério, os constituintes de 1987/1988 diagnosticam a desqualificação da educação escolar e estabelecem a “garantia do padrão de qualidade” como princípio do ensino no Brasil – art. 206, X, da Constituição.

Em 1996, depois de oito anos de discussões no Congresso Nacional, é sancionada a LDB, que assim se pronuncia sobre a qualidade do ensino:

- » no artigo 3º, IX, como princípio: “garantia do padrão de qualidade”;
- » no artigo 4º, IX, como dever do Estado: “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a quantidade e variedade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.”

São evidentes dois “movimentos” do texto. O primeiro, da condição abstrata de “princípio do ensino” para o dispositivo concreto de “dever do Estado”. O segundo, de definição e operacionalização do conceito de qualidade, indicando sua relação finalística com o processo de ensino-aprendizagem e sua articulação com elementos de gestão, considerados como “causas eficientes” da qualidade: insumos mínimos indispensáveis, em quantidade e variedade, o que supõe o planejamento da presença de “componentes” identificados, desagregados e medidos, “por aluno”. Como os componentes têm valores financeiros (e orçamentários), nasce daí o conceito de CAQ, central neste texto, que passamos a descrever.

O CAQ na LDB e na política educacional

A discussão da qualidade na LDB não ficou restrita aos artigos iniciais, identificados como filosofia da Lei. A expressão “por aluno” prenunciava a relação entre qualidade e financiamento da educação, tanto pública quanto privada.

No caso desta última, o céu é o limite. Observando-se o valor das mensalidades das escolas, percebe-se que a correlação com o desempenho dos alunos é quase “automática”. O fenômeno é tão óbvio que dispensa comentários. Mas autoriza dizer que se o gasto por aluno de algumas escolas privadas for muito maior que a média das públicas e a maior parte das particulares, elas terão indiscutivelmente maior qualidade.

Contudo, é forçoso focarmos o CAQ como elemento da gestão das escolas públicas, uma vez que 85% dos estudantes brasileiros estão nelas matriculados, quanto porque a LDB se restringe a elas no capítulo do financiamento:

- » Art. 74 A União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá *padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental*, baseado no custo mínimo por aluno, capaz de assegurar *ensino de qualidade*.
- » Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais *no custo dos insumos* e as várias modalidades de ensino.

Embora não estejam as palavras "custo", "aluno" e "qualidade" reunidas na expressão hoje consagrada do CAQ, é patente que seu conteúdo está explícito, ainda que restrito ao ensino fundamental (o obrigatório de então),

adjetivado pela palavra fatídica que também se aplica aos salários ('mínimo') e como que descolado dos orçamentos, à força da expressão mais abstrata de "oportunidades educacionais" – o que caracteriza despesa potencial, mas não efetivada. A articulação das expressões do parágrafo único com o texto do artigo 4º é mais do que explícita: custo mínimo anual, variações no custo dos insumos, várias modalidades de ensino (EJA, educação rural etc.). Mas a LDB, nos artigos deste texto que tiveram origem no Ministério da Educação (MEC), é ainda mais operacional:

- » Art. 75 A ação supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino.
- » § 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a *fórmula de domínio público* que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo estado, do Distrito Federal ou do município a favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.
- » § 2º A *capacidade de atendimento* de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o *custo anual do aluno relativo ao padrão mínimo de qualidade*.
- » § 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.
- » § 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos estados e dos municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11, em número inferior à sua capacidade de atendimento.
- » Art. 76 A ação supletiva e distributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento, pelos

estados, Distrito Federal e municípios, do disposto nesta lei, *sem prejuízo de outras prescrições legais.*

De propósito, antecipamos a questão da complementação da União para provar que havia, desde 1995, quando esse texto foi construído pelo senador Darcy Ribeiro e o MEC, sob a chefia de Paulo Renato de Souza, uma concepção de CAQ articulada com a de complementação da União. No entanto, os arts. 74, 75 e 76 nunca foram cumpridos ou postos em prática. Por quê?

A complementação da União

Em 19 de outubro de 1994, no governo Itamar, havia sido assinado um Pacto Nacional pela Valorização do Magistério, em que se garantia para os professores em jornada de 40 horas semanais o pagamento de um Piso Salarial Nacional, no valor de R\$ 300,00 – a partir de janeiro de 1995. Eleito Fernando Henrique Cardoso e sendo o MEC confiado ao economista Paulo Renato, foi concebido o Fundef – para garantir financiamento público para o ensino fundamental em todos os estados e seus municípios num patamar que se julgava suficiente para assegurar o mínimo de qualidade e um “salário médio” decente para os professores. Os R\$ 300,00 valiam tanto para o valor-mínimo-nacional-qualidade, quanto para o salário médio potencial mensal.

Os §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (quatro dias após a sanção da LDB), representaram um verdadeiro *tsunami* que sepultou a complicada equação dos arts. 74 e 75 da LDB, que hoje

consideramos fundamentos científicos para se fixar o CAQ. O que diziam eles? Que o valor mínimo do Fundef para 1997 seria de R\$ 300,00 – como dito anteriormente, garantindo complementações da União para nove estados (PA e oito do NE, exceto RN) e aumentos substanciais de salário para seus professores; e que, a partir de 1998, ele seria definido pela União, nunca abaixo da seguinte conta: divisão da previsão de arrecadação total do Fundef pela previsão de matrículas. Ora, estávamos no terceiro ano do Plano Real, com a inflação bem reduzida e a arrecadação em crescimento superior ao das matrículas, pela primeira vez no século XX. Ou seja: esperava-se para 1998 um valor mínimo de pelo menos R\$ 400,00 – o que fazia aumentar substancialmente a complementação da União, que se esperava para doze ou treze estados, incluindo Minas Gerais e Goiás.

Qual não foi a surpresa quando o governo FHC fixou arbitrariamente o valor mínimo em R\$ 315,00 para 1998 (mesmo assim, garantiu complementação para nove estados) e, reeleito em outubro desse ano, congelou-o para o ano seguinte!

Daí por diante, durante o segundo mandato de FHC e o primeiro de Lula, não somente os arts. 74 e 75 da LDB foram descumpridos como também o art. 6º da Lei nº 9.494. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) entrou na Justiça por meio do Ministério Público da União, mas o processo encontrava mil barreiras para tramitar, enquanto crescia a dívida da União. O Ministério da Fazenda se defendia ora com a desculpa das crises internacionais que impediam o

aumento da complementação, ora com argumentos hoje risíveis, mas que protelavam o posicionamento do Judiciário. No governo Lula, a questão passou a ser política: em 2005, ele protocolou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que se converteria na Emenda Constitucional nº 53, que substituiu o Fundef pelo Fundeb, garantindo complementações crescentes da União, até atingir, “no mínimo”, o equivalente a 10% da arrecadação total do Fundo. Até hoje a União não passou desse patamar – que expressa uma “disposição mínima” de colaboração dela no financiamento da educação básica.

Valor mínimo *versus* CAQ

Pode-se perceber que a lógica da política de fixação do CAQ perdeu para o “trator” das imposições do Ministério da Fazenda; R\$ 315,00 anuais em 1998 ou R\$ 2.096,00 em 2013 não dependem de um estudo dos componentes da qualidade, nem mesmo com as pressões sindicais depois da implantação do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em 2009. Do teto de “disponibilidade orçamentária” da União (cerca de R\$ 11 bilhões em 2013) – congelado nos 10% da receita total do Fundeb –, se deduz um valor mínimo e se distribui a complementação pelos estados cujo custo médio por aluno não o atingiu. Nessa conta, entrou um décimo estado, o Amazonas. Os outros 16, que representam cerca de 75% das matrículas na educação básica pública, financiam suas escolas com recursos próprios, à

exceção de programas suplementares do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – como os de alimentação e transporte escolar, livros didáticos e bibliotecas, manutenção física e outros menores – dependentes de contribuições sociais como a do salário-educação e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

De alguns anos para cá, a sociedade civil tem lutado pela inclusão de um mecanismo de financiamento chamado Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), baseado em componentes (ou insumos) objetivos que contribuem para o alcance dos objetivos de aprendizagem nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, no patamar mínimo da oferta de escolarização em turno reduzido de quatro horas diárias. As simulações mais conhecidas são de José Marcelino Rezende, professor da USP. Na verdade, esse CAQ já tinha sido aventado no final da década de 1980, nas discussões da última Constituinte, em reuniões da Direção da antiga Confederação de Professores do Brasil (CPB). Outros referenciais que têm sido levantados são os custos médios anuais das escolas federais, como os do Colégio D. Pedro II, os das escolas militares e os dos cursos de ensino médio dos atuais Institutos Federais. Essas comparações dão combustível para a ideia da “federalização” da educação básica e a da substituição do piso do magistério por uma carreira nacional, como prega o senador Cristovam Buarque.

No texto do PNE, a polêmica se concentra não mais no conceito de CAQ ou CAQi, mas de sua sustentação

pelas verbas da União, a que explicitamente se opõem governistas e muitos acadêmicos, pelas razões que serão expostas na última seção deste artigo.

Entretanto, é fundamental se proclamar que enquanto o valor mínimo do Fundeb ficar preso a disponibilidades do Tesouro – congeladas nos 10% de uma receita do Fundo que não cresce mais na mesma velocidade dos primeiros anos deste século – e não for calculado de forma científica e democrática, preferivelmente dentro das estratégias do PNE, ele será mesmo um valor mínimo e não um valor de qualidade.

Essa mudança de política é possível?

Complementação da União, mas não só

Os governistas e acadêmicos parecem ter razão em apontar que o CAQ ou até mesmo o CAQi não podem ser sustentados unicamente pelo esforço a mais da União. Por duas razões plausíveis. A primeira é que muitos estados e municípios não praticam o *esforço fiscal* a que alude a LDB. Impostos são subarrecadados, sonegados e alvos de isenções e até de imunidade fiscal – principalmente o ICMS. Os tributos sobre os patrimônios (como o ITR¹, ITCD² e IPTU³) têm receitas imoralmente baixas. A segunda é que, por ser o Brasil uma República Federativa e por ter a tradição de quase 200 anos de oferta

1 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

2 Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos.

3 Imposto Predial e Territorial Urbano.

da educação básica descentralizada para estados e municípios, não tem sentido concentrar na União o seu financiamento (o que já acontece com a educação superior) e comprometer a saúde das finanças públicas responsáveis pelo equilíbrio fiscal na volatilidade do mundo globalizado.

É verdade que cumpre à União aumentar sua parcela na conta, o que pode ser feito pelo aumento de receita do ITR, pela criação do IGF e destinação de novos tributos (*royalties* do petróleo, gás e minérios – por exemplo) à educação. Mas não se pense que dá para aumentar de 18% para 25% dos impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como se fez de 13% para 18% em 1988. As outras políticas públicas iriam se rebelar. A conta da educação tem que ser repartida com os entes federados, inclusive no alcance da aplicação de 10% de recursos públicos do PIB no setor.

Cabe à União, inclusive aos poderes Legislativo e Judiciário, comandarem essas mudanças para incremento de receita em todas as esferas, com mais justa distribuição de encargos de pessoas e empresas, segundo a capacidade contributiva de cada uma.

Finalmente, três considerações político-sociais derivadas de uma sadia interpretação de dados censitários.

Primeiro, não se pense que a demanda por educação está diminuindo, como acusa o Censo Escolar: não somente existem 70 milhões de adultos que não concluíram a educação básica (agora obrigatória até o fim do ensino médio), frente a cinco milhões de matrículas na EJA, como quase 10 milhões de crianças até cinco anos

de idade que não têm vaga na educação infantil gratuita a que têm direito. Isso vai forçar o investimento de novos recursos públicos, sob pena de congelar o valor mínimo e o piso do magistério, que precisa se ampliar para todos os profissionais da educação. O que dizer do expressivo aumento da oferta de escolas em jornada integral, que passaram de 3% para 10% nos últimos anos e que se pretende elevar a 50% até 2024? Isso significa a necessidade premente de mais recursos e substituir o CAQi pelo CAQ a médio e mesmo a curto prazo.

Segundo. Nem todo mundo está atento ao mecanismo de atualização do piso salarial do magistério: enquanto o critério for a variação do valor mínimo do Fundeb, muito justo, aliás, ele só vai garantir ganho real com aumento de receita para o Fundeb, seja por mais arrecadação dos impostos estaduais e municipais, seja pelo aumento do valor da complementação da União. Como seria possível prever, alguns espertinhos estão apostando na diminuição progressiva das matrículas, que assegura o aumento formal do valor mínimo por aluno, que só pode ser transferido para a remuneração do magistério público à custa da demissão proporcional de professores. Sem contar que diminuir matrículas, além de negar direitos dos cidadãos e minar a democratização da educação, a médio prazo contribui para a redução da categoria e enfraquecimento dos sindicatos.

Terceiro. Os ganhos salariais dos trabalhadores em geral e a redução das taxas de natalidade estão invertendo a tendência já secular de aumento das matrículas na educação básica pública, agora em favor das particulares.

Mas não se pense que isso vai ficar só por conta das mensalidades das famílias. Mecanismos do Fundeb em relação à educação infantil e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) na educação profissional estão comprometendo cada vez mais recursos públicos em instituições privadas. Já provocam disputas: o que fazer primeiro, celebrar parcerias usando verbas públicas em escolas privadas ou garantir “ganhos reais” no piso e na remuneração dos profissionais da educação? Essa é uma briga de gente grande, que requer muita luta sindical, política e... eleitoral. Alguém duvida que uma volta de antigos protagonistas do veto aos 7% do PIB para a educação, à inclusão de toda a educação básica no Fundeb e ao piso salarial nacional não será uma marcha à ré em nossa história?

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 maio 2009.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da CONAE**. Brasília: MEC, 2010.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio Editor, 1957.

Uma conquista histórica, o Fundeb está em risco

GILMAR SOARES FERREIRA*

RESUMO: O acompanhamento do Fundeb exige a compreensão da dinâmica das finanças públicas e a gestão pública não vem cumprindo os preceitos legais na aplicação dos recursos. Os conselhos não cumprem o papel de acompanhamento da aprovação ou reprovação das contas por falta de condições.

Palavras-chave: Fundeb. Finanças para educação. Gestão da educação. Conselhos de educação.

* Secretário de Formação Sindical da CNTE. Secretário do Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Conselheiro do Conselho Técnico, Científico da Educação Básica da Capes. *E-mail:* <gilmarsoares.ferreira@gmail.com>.

Introdução

O que estamos fazendo enquanto conselhos do Fundeb? Temos desempenhado nosso papel de fiscalizadores neste fundo? Que condições temos, de fato, para acompanhá-lo e fiscalizá-lo?

A verdade é que o Fundeb possui um Conselho, instituído quase que para não funcionar. O Fundeb foi constituído e conquistado ao longo de mais de uma década e carregou, durante a vigência do Fundef, o desafio da superação de uma política reducionista do investimento mínimo por aluno, de ausência principalmente da União no financiamento em educação. Logo, a condição do Fundeb, hoje, é a de uma conquista histórica da sociedade brasileira, um “instrumento republicano de superação de diferenças e desigualdades regionais” que se encontra em risco.

Temos um desafio enquanto CNTE: a da luta para fazer valer esse fundo, para fazê-lo acontecer e responsabilizar todas as esferas de governo, mas principalmente a União, para que possa cumprir as metas para o que foi pensado, inicialmente.

Para ajudar nesta reflexão, buscamos entender, na história, porque há tanta dificuldade para garantir mais recursos para a educação pública e, assim, fazer valer um fundo importantíssimo como o Fundeb. A resposta às perguntas vai nos levar a uma das condições que justificam os riscos do Fundeb; e a marca do Estado brasileiro sempre foi ausente no financiamento público à educação.

A história do financiamento público da educação

Trabalho central para entender a história do financiamento da educação no Brasil é a tese do professor João Monlevade. [2. MONLEVADE: 2000]. Não dá para falar de financiamento, sem lembrar que começamos os primeiros 50 anos de Brasil sem escola. Os colonizadores que aqui aportaram em definitivo, em 1500, se utilizaram de uma forma sutil de dominação: negaram o acesso ao conhecimento sistematizado à maioria da população. Essa situação nos possibilita uma leitura inicial da opção pelo financiamento: a opção por negar investimentos na educação. Essa ausência, principalmente por parte da União, será a marca indelével, permanente, que não se apaga, do financiamento da educação no Brasil, até hoje.

No período de 1550 a 1759, o dos jesuítas, teremos uma segunda fase, em que, pelo viés de uma escola pública, foi negado, à maioria da população, o direito à educação pública, o que Monlevade (2000) chama de “instrução pública”. Pela própria condição existencial dos jesuítas, de religiosos que faziam votos de pobreza e obediência e se autosustentavam financeiramente, pela condição de sacerdotes e irmãos coadjutores, ao assumirem a condição de professores e funcionários da educação não favoreceram a legitimação de uma cultura de financiamento público da educação.

Sob uma condição política e econômica específica, proporcionada pelo colonizador, possibilitou-se aos religiosos que tivessem posses. O gado era a principal

riqueza, o que possibilitou grandes construções de prédios escolares, com oficinas, bibliotecas e até laboratórios, proporcionando muitos inventos e experiências inovadoras em educação.

No período dos jesuítas, estudos apontam que eram investidos em educação mais do que 10% do PIB, mesmo sendo elitista o atendimento educacional da população. Ao expulsá-los, em 1759, o Marquês de Pombal retoma um período em que os colonizadores “condenaram” o País a não oferecer “instrução pública” à maioria. A situação era: que tipo de escolas teríamos? Sem os professores “sacerdotes” e sem os funcionários da educação (os irmãos coadjutores), qualquer pessoa que tivesse o mínimo acesso poderia se tornar mestre e professor, ou seja, lecionar. O mesmo aconteceria com o pessoal não-docente, para atuar no apoio à educação. Todos participaram, viveram as condições e consequências da ausência de estrutura de financiamento e de uma condição sistematizada de ensino. .

De 1772 a 1822, há as aulas régias, em que qualquer um, com um mínimo de conhecimento, poderia se candidatar a professor e o funcionário de escola era um escravo. Segue, assim, a condição cultural, que vamos herdar como condição existencial para o funcionário e funcionária de escola, cuja história é inaugurada na subalternidade: o irmão jesuíta era subalterno ao sacerdote e essa condição, de 1772, vai migrar, de “irmão coadjutor”, que possuía condições estruturais de trabalho, para a de escravo, que não recebia salário, muito menos condições estruturais de trabalho, que não tinha

nenhuma preparação, porque o “poder público” não se responsabilizava por ela.

Historicamente, isso vai explicar a ausência da valorização profissional, do plano de carreira, da inclusão e profissionalização dos/as funcionários/as da educação. A deslegitimação acontece em função desse substrato, dessa herança política nefasta, do ponto de vista da garantia da educação cujo eixo central é o financiamento.

O Brasil, que vai de 1824, com a promulgação da Constituição por D. Pedro I, até meados do século XX, vai se pautar pela implantação de um modelo descentralizador de Estado. O poder central, nesse período, jogou para se desvencilhar do atendimento da educação elementar, da educação primária ou básica, como hoje denominamos. As províncias ficaram com a incumbência do atendimento dessa demanda. O poder central vai determinar as consequências futuras, no processo de industrialização a ser implantado no País, em que a crescente população urbana demandará a massificação das matrículas, sem que a maioria das províncias tenha resguardadas suas condições de financiamento.

O financiamento no século XX

A conjuntura dos anos 40 e 50 do século XX será de elitização do ensino público, em que os estados mais desenvolvidos, por seu próprio financiamento, garantirão a expansão das escolas.

Em 1971, o tecnicismo terá um aparato forte, que vai garantir mão de obra ao desenvolvimentismo, nos termos estabelecidos pelo regime militar.

Na década de 80 do século XX haveria o desafio da massificação das matrículas aliado a uma luta forte da sociedade, com a Nova República (a democratização), por uma escola pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, que depois terá continuidade nas inúmeras conferências, nos sindicatos e movimentos sociais pelo país.

Havia uma expectativa, no movimento social, frustrada com a eleição do presidente Fernando Collor de Melo, então candidato forjado pela direita, que, pelas ações iniciais para estabelecer o “estado mínimo neoliberal”, impediria as mudanças historicamente reivindicadas, inclusive o financiamento em educação.

Só com o impeachment do presidente, em 1992, se criam novas bases de articulação social por mais investimentos em educação. Com o novo governo, há a construção do que viria a se chamar “Pacto pela Valorização do Magistério”, com iniciativas por parte do ministro da Educação, Murilo Hingel, e do presidente Itamar Franco. Mas, a eleição do ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, para a Presidência da República, por uma aliança de centro-direita e de recorte neoliberal, sepulta as articulações em torno desse pacto e culmina no engavetamento da proposta, frustrando todo o movimento social que já exigia, “além de vagas, qualidade social na educação”.

De 1994 a 2006, acentua-se a desresponsabilização do Estado no financiamento da educação básica. Se a

sociedade havia, a partir de 1930, logrado certo compromisso da União com a educação, mesmo que de recorte descentralizador, a partir de 94, veríamos aprofundado o recorte do “estado mínimo na educação”. Nem mesmo toda a luta por uma nova LDB muda os rumos do financiamento da educação pública no País.

De forma simultânea à instituição de uma nova LDB, há a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passa a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental.

O que se segue, diferentemente do se propunha, pelas características do próprio Fundef de atender prioritariamente apenas os alunos do ensino fundamental, é o período de desresponsabilização do Estado (União, estados e municípios), que redundará em forte municipalização e promoção das escolas particulares na educação básica para atender etapas não financiadas pelo Fundef.

A eleição de um governo de aliança democrático e popular, com o presidente Lula, reacende as expectativas do movimento social organizado da nova condição de financiamento em educação, buscando, inclusive, a reivindicação histórica dos 10% do PIB a serem investidos em educação pública. Tal expectativa foi frustrada com os 7% do PIB no Plano Nacional de Educação que vigorou

entre 2001 e 2010, mas fundamentalmente a frustração veio com os vetos de FHC (aliança PSDB-DEM) a todos os artigos que mencionavam a questão do financiamento da educação. Sob o comando de FHC, a população brasileira viu perpetuar-se a condição de um Estado ausente do financiamento da educação pública, agora sob o viés neoliberalizante e privatista.

A luta social é intensa para a superação do Fundef pelo Fundeb (2006), buscando uma nova condição de participação da União no financiamento da educação básica no País. A história dessa luta da sociedade organizada, até então, vai demonstrar que, no financiamento da educação, tivemos um poder público cuja ausência era a forma de marcar presença.

Não reconhecimento do “público”

A atuação histórica do Estado gerou uma cultura perversa, na população, que se transformou em problema nacional: a de que ela não se reconhece na política pública e, por isso, não se sente responsável pelos bens públicos. O que resulta dessa postura é uma desresponsabilização para com tudo que tem essa marca: quando a gente tinha o orelhão como telefone público de massa, a gente o destruía e não se esforçava em preservar porque era público; por isso também, a gente picha a parede da escola que por vezes não nos reconhecemos como “nossa” pública escola; quando há um bem público, o prédio público, uma condição pública, eu não tenho compromisso porque eu

não me reconheço neles. Essa talvez seja a pior herança do Estado apropriado por uma elite que o colocou quase que exclusivamente a seu serviço.

Faço aqui a memória de uma fala do professor Júlio César Martins Viana, ex-presidente do Sintep e da CUT em Mato Grosso: “quando se fala em elite, a gente fala do que de melhor podemos ter em determinado espaço e grupo de pessoas com funções específicas de comando e ação. Mas, quando falamos em “elite brasileira” estamos falando do que de pior nós produzimos em 500 anos de nação, porque essa ‘elite’ saqueou e vem saqueando o Brasil em benefício próprio ou da elite internacional”, na mesma acepção da afirmação dos irmãos africanos, presentes no Seminário sobre Financiamento em Educação, ao nos explicar o processo de exploração capitalista das nações europeias sobre as nações africanas, como uma “elite” que “pilhou” o Estado, do ponto de vista de sua apropriação, para sempre favorecer uma minoria.

Outro elemento para avaliar a luta da sociedade pelo financiamento na educação é o caminho da vinculação constitucional. Antes da Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983, a Emenda João Calmon, regulamentada pela Lei 7.348, de 24 de julho de 1985, já trazia elementos de vinculação da educação nacional ao patamar de 13% de investimento, para a União, dos recursos oriundos de impostos que, em 1988, consagra os 18% e também os 25% de estados e municípios.

Para a CNTE, sempre foi clara a opção pela vinculação de receitas, diante da “apropriação” do Estado pelas elites. Sempre tivemos claro, também, que a opção pela

política de fundos seria a forma mais viável para resguardar a educação das legislações flexíveis, que sempre dominaram o arcabouço constitucional brasileiro.

A política de fundo visa a recuperar determinados prejuízos ao longo da história. O indicador dessa luta é a qualidade na aprendizagem. Em um país que historicamente negou à maioria da população o acesso à escola pública, só se garantirá aprendizagem de qualidade social se houver mecanismos seguros de mais investimentos em educação. O caminho mais curto era e é, portanto, o da vinculação e dos fundos.

O Fundeb, avanços e limites

O Fundeb teve e tem uma centralidade histórica no processo de luta para garantir a aprendizagem aos estudantes. Há uma ampliação da base de investimento/aluno, diferente do que havia no Fundef. Com o Fundeb, o aluno tem que estar na escola pública para ser contado financeiramente. E como a escola é o espaço-fim da aprendizagem, é preciso uma referência mínima de financiamento para garanti-la. Estamos falando de aprender com uma qualidade com referência social e pública, não é a qualidade do Sistema S em que o chão está brilhando, mas lá na parede está a informação - curso de torneiro mecânico, por exemplo, em tantas horas, valendo tantos reais - e, ao final de uma formação compactada, temos o sujeito capaz de desenvolver as ações de produção mas com poucos referenciais de cidadania e defesa

dos seus direitos. Não é essa a qualidade que nos interessa, mas a centrada na condição social da população, que tem na escola pública gratuita e de qualidade sua referência de inclusão social e de cidadania.

A política de fundo vem responder a essa condição e, por isso, são necessários mais recursos financeiros para a educação como condição para assegurar os demais recursos. Com a nossa dívida histórica, sem ampliação dos recursos para a escola pública, não haverá como saldá-la, pois ela se acentuou com a massificação das matrículas, a partir da segunda metade do século XX.

Portanto, também dentro do marco da Educação Para Todos (*Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. UNESCO, Jomtien, Tailândia 1990), nós tivemos que aceitar algumas fragilidades no financiamento da educação e uma delas foi ter que conviver com o Fundef, que se fosse aplicado na prática, como inicialmente pensado, teria tido eficiência muito maior.

O Fundef apresentou inúmeras limitações, já conhecidas, dentre elas a questão da vigência do fundo, que também se encontra no Fundeb, embora com diferenças significativas, sendo a principal a abrangência das matrículas, o que o torna, de fato, um instrumento republicano de superação das diferenças regionais em educação. Fato é que, se o Fundef tinha tempo para terminar, o Fundeb também o tem - e isto é algo com que temos que nos preocupar, uma vez que as bases (programas) políticas dos governos eleitos sempre oferecem insegurança para as políticas públicas no País.

A valorização do profissional da educação é outro elemento que traduz uma dívida histórica deste país para com os educadores. No caso do Fundeb, vai-se manter essa dicotomia: mesmo com a Constituição de 1988 falando em valorização profissional, na prática, nos deparamos apenas com a valorização do magistério. Somente a partir de 2003, com o Governo Lula, desenvolvem-se ações para o pessoal não-docente, com o Profuncionário¹, em que pese a crítica da CNTE de ser um programa de governo e não uma política de Estado.

Mesmo o Fundeb sendo, de fato, uma conquista para a educação básica, vários mecanismos vêm promovendo a diminuição na aplicação dos recursos da chamada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Art 70 e 71 da LDB). O olhar para as receitas da educação apenas voltado para o Fundeb é um destes mecanismos. Isto porque ele se constitui apenas por alguns impostos, que compõem uma cesta, e de um percentual (20%), abaixo daquilo que é a vinculação constitucional dos 25% a serem aplicados. Os gestores, que raramente se comprometem a fazer a formação permanente dos integrantes do Conselho de Acompanhamento, se preocupam em olhar apenas para os recursos do Fundeb. Nesse lapso de acompanhamento, os/as conselheiros/as não observam os demais 5% dos impostos da cesta do Fundeb e os 25% dos demais impostos que não o compõem, mas que exigem os 25% constitucionais para a educação; e, com isso, deixamos de acompanhar os recursos, que são significativos para

1 Profuncionário é um programa que visa a formação dos funcionários de escola, em efetivo exercício, em habilitação compatível com a atividade que exerce na escola.

a valorização profissional e, também, para a manutenção e o desenvolvimento das nossas escolas. Sem falar na opção dos gestores no pouco esforço para uma boa arrecadação do IPTU², ITBI³, ISSQN⁴ e Dívida Ativa, impostos em que os 25% ficam para o município e, se arrecadados, possibilitarão a elevação do valor per capita por aluno, dotando o município de melhor condição financeira para manter a educação.

Outro limite do Fundeb é a correlação de atendimento das matrículas entre estado e municípios. Basta fazer as contas para saber que se um município, por sua condição de menor participação no bolo tributário nacional, se arvora em atender a maior parte da demanda das matrículas, ao invés de receber recursos do Fundeb, estará dividindo com o estado os recursos próprios arrecadados. Essa inversão de princípio legal, prevista na Constituição e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tem prejudicado o atendimento da demanda na educação infantil, em especial, das crianças em idade de creche.

Novos paradigmas a defender

Jamais podemos esquecer o que foi o Fundef para a escola pública: na negação e desestímulo às matrículas na educação infantil, creche e alfabetização, no ensino médio, na educação de jovens e adultos, na educação

2 Imposto Predial e Territorial Urbano.

3 Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis.

4 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Ou simplesmente ISS.

especial, na educação do campo, no ensino profissional, e, portanto, também, na sua frágil existência, na negação do horizonte da valorização dos profissionais de educação. Coisa que se mantém no Fundeb. Trata-se de um desafio muito grande à CNTE, para conquistar, na prática e na lei, a valorização dos profissionais de educação.

O que foi o Fundeb para a escola pública? A gente precisa ter claro o alcance do que foi sair do espaço do Fundef para o Fundeb, para que não se perca de vista o que está acontecendo hoje. Foi a possibilidade de avançar na promoção da equalização, para a universalização do atendimento na escola pública, de lutar para reduzir as desigualdades, de valorizar os profissionais da educação.

Para quem observa o Projeto de Lei nº 8.530, de 2010, de autoria do Poder Executivo, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), os deslizos continuam. Fala-se em valorização profissional, mas, nos detalhes, se fala, novamente, em valorização do magistério. As contradições não param por aí. Busquem os votos dos ministros no Supremo Tribunal Federal, no longo julgamento da Lei do Piso Nacional (valorização para eles é valorização dos professores). Há um grande desafio para superar a compreensão limitada da valorização profissional.

A Emenda Constitucional 53 constitui elemento paradigmático na história do financiamento da educação e da valorização dos profissionais da educação. A Resolução CNE/MEC nº 2, de 28 de maio de 2009, que estabelece as diretrizes para o Plano de Carreira do Magistério, aponta esse caráter paradigmático para a organização das políticas públicas educacionais pelos entes federados.

A adoção do Fundeb marcou o início de uma nova fase do Estado brasileiro, a de regulamentação das premissas constitucionais para a educação, à luz de uma nova visão política, com três pontos fundamentais:

A concepção sistêmica da educação na perspectiva de um sistema nacional articulado, que para nós tem sido um grande desafio, porque, pela própria organização do Estado, pela Constituição Federativa, há a experiência única de municipalização, que a partir de 88 ganhou grande enfoque do ponto de vista do investimento das políticas públicas. A Emenda Constitucional 53 vem possibilitar a condição de se concretizar o sistema nacional articulado da educação.

A segunda condição dessa nova fase do Estado é a ampliação do financiamento público ao conjunto da educação básica, a diferença do que foi o Fundef para o Fundeb.

E a necessidade de se reconhecer e valorizar todos os profissionais das redes públicas de ensino como condição sine qua non para a garantia do direito à educação pública de qualidade.

A evolução e o papel dos conselhos

O que significou o Fundeb, de início, em termos participação da União no financiamento da educação? Quando nós concluímos o Fundef em 2006, a União repassava, apenas, algo em torno de 400 milhões de reais para estados e municípios. Com o Fundeb, a União passou a investir progressivamente no fundo: dois bilhões

no primeiro ano (2007), três bilhões no terceiro ano (2008), 4,5 bilhões no terceiro ano (2009) e 10% do valor total do Fundo a partir de 2010, o que hoje significa mais de oito bilhões de reais. Ou seja, se comparamos 2007 com 2013, nós saímos de 400 milhões para oito bilhões e meio. Estamos falando de um cifra significativa.

Mas o Fundeb é um fundo de natureza contábil, composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios estados, Distrito Federal e municípios e, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente. Como fundo contábil resultante de impostos, há dois problemas: 1) o fato de que, desde o Fundef, o Governo Federal vem criando taxas e não impostos, o que desonera a educação de arrecadar; e 2) o problema das isenções fiscais.

O Fundeb está envolto em uma crise de recursos, uma vez que, diante da crise econômica e da necessidade de os governos lançarem políticas de isenções e renúncias fiscais, a cada ano, o Ministério da Fazenda revê, para menor, o valor custo-aluno, prejudicando diretamente os entes estaduais e municipais no atendimento às suas redes e aos profissionais da educação, que sofrem os abalos do não atendimento às reivindicações de valorização salarial, principalmente.

Fato é que, desde o Conselho Nacional, passando pelos conselhos estaduais e conselhos municipais, a questão do acompanhamento exige a compreensão dessa dinâmica nas finanças públicas. Fato também é que a própria gestão pública não vem cumprindo os preceitos legais da aplicação dos recursos.

Como conselheiro, representante da CNTE no Conselho Nacional do Fundeb, tenho apresentado, via notas e manifestações, as questões que colocam em risco o fundo: o fato de que o governo, ao diminuir a arrecadação de impostos, promove o rebaixamento imediato do valor aluno. Entretanto, quando há o crescimento da receita, não acontece o repasse imediato, ficando para o ano seguinte, sem a obrigação do gestor de cumprir com as prerrogativas do piso.

A CNTE tem, reiteradas vezes, apontado que a União necessita garantir a previsão inicial, para evitar a descontinuidade de ações no âmbito das redes. Caso contrário, de instrumento de reparação de diferenças, o Fundeb aprofundará os problemas de planejamento de gestão e de valorização dos profissionais em educação. Portanto, temos que refletir sobre essa condição, sob pena de se colocar em risco um instrumento da causa republicana, que é a reparação das desigualdades regionais no financiamento da educação. O Fundeb foi criado para isso.

A situação que envolve o Fundeb é agravada pela desvalorização do papel dos conselhos de acompanhamento. No caso da prestação de contas dos entes junto aos tribunais de contas dos estados, a lei estabelece que elas deveriam ser acompanhadas de um parecer do Conselho Municipal, Estadual ou do Conselho Nacional do Fundeb. Que Conselho tem feito isso? E qual é o Tribunal de Contas que leva em conta esse parecer do Conselho para a aprovação das contas dos entes? O Conselho Nacional do Fundeb e em sua maioria os conselhos estaduais e municipais não têm desenvolvido o seu papel de acompanhamento da aprovação ou reprovação das contas. E

não têm desenvolvido seus papéis porque não são considerados e não lhes são oferecidas condições.

Como conselheiro do Fundeb em nível nacional tenho dificuldade de pautar as questões dentro do Conselho, do ponto de vista de alguns representantes do próprio Governo Federal, mas principalmente do Consed, que sempre hegemoniza a Presidência. Outros segmentos têm uma participação fragilizada, o que não favorece a aprovação de resoluções para cobrar os responsáveis por encaminhamentos mais concretos e resguardar o fundo dos impactos financeiros negativos. O mesmo acontece com os representantes da CNTE nos conselhos nos estados, com raras exceções de conselheiros que se dedicam exclusivamente ao acompanhamento do Fundeb.

Nós temos protocolado enquanto Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação vários documentos. Em novembro de 2012, protocolamos um documento alertando que o Governo Federal deveria resguardar a condição do Fundeb, para que estados e municípios não tivessem, em 2013, as dificuldades que tiveram no mês de janeiro, quando mais de 400 municípios atrasaram o pagamento no salário de dezembro.

No caso dos conselhos estaduais e municipais de educação, a situação não é muito diferente. Aliás, temos alguns limites a mais: o atrelamento do Cacs-Fundeb aos conselhos municipais e estaduais de educação, que não sabemos se de fato desenvolvem as suas funções. No nível local, o papel de aprovação e reprovação de contas do Conselho não surte efeito, portanto, não importa hoje se ele aprova ou reprova as contas, não tem feito a mínima

diferença. Em alguns locais, a existência de Conselho parece não fazer a menor diferença. Em outros casos, há conselhos que passam anos sem regularização.

Conclusão e alguns desafios

São várias as situações de ausência de condições para que o Fundeb possa desenvolver seu papel, bem como para que o Cac-Fundeb também possa desenvolver o seu papel. As questões são de natureza fiscal e de aplicação do Fundo, com responsabilização dos gestores que não cumprem a Constituição e a promoção de mecanismos que possam lhes possibilitar realizar de fato o seu papel.

Neste sentido apontamos:

1. A urgência que nós temos agora, uma vez que está vencido o prazo de cinco anos na lei e temos uma avaliação a fazer, capaz de apontar as ações dos entes de forma a resguardar os princípios do Fundo.
2. Temos um elemento dentro do Fundeb, o custo aluno/qualidade, que tem avançado muito pouco em sua regulamentação. Previsto no projeto do Plano Nacional de Educação, é preciso fazer valer sua definição e prazo de execução, pois constitui opção real de reivindicar mais recursos para a educação, na queda de braço entre o Ministério da Fazenda e o MEC.
3. Temos a questão do reconhecimento do próprio Conselho do Fundeb e o desafio para que seja atuante. Nesse caso, ele teria que existir segundo os parâmetros dos conselhos de saúde, porque, dependendo da

aprovação de determinadas matérias no Conselho Municipal ou Estadual de Saúde, os gestores terão de responder administrativamente e judicialmente, o que não está acontecendo na educação. Portanto, nós precisamos abrir uma reflexão para cobrar essa condição de atuação no Conselho do Fundeb.

4. A criação de um mecanismo de responsabilização dos gestores, a exemplo do Siope; não esperar dois anos para que se incluam os dados das redes de ensino, o que não teria nenhuma serventia para comprovar se os municípios cumprem com os 25% constitucionais.

5. É preciso outra condição, com critérios mais rígidos, para a transferência voluntária dos recursos, caso o ente não cumpra os 25% constitucionais e os do Fundeb. Nesse caso, não há como fazer convênio para construção de creche, por exemplo. É necessário ter essa postura: se há comprovação de aplicação correta dos recursos, deve haver transferência voluntária.

6. Na comprovação de pagamento do Piso Nacional, é necessária a revisão da portaria 213, de 02 de março de 2011, que instituiu a resolução 5, de 2011, onde, por exemplo, apenas os entes que recebem complementação da União podem solicitar recursos para pagá-lo.

7. A Comissão Intergovernamental de Financiamento, que regula o valor-aluno, precisa ser demandada nas várias questões aqui apresentadas. A dificuldade é que não há relação entre essa comissão e o Conselho do Fundeb. A comissão não tem a participação dos trabalhadores e conta somente com representação do Consed, da Undime e do Governo Federal. Outra questão a ser refletida.

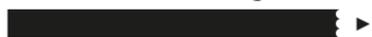
8. A questão do Piso, a questão da atualização trimestral do custo/aluno, resguardando, em caso de crises financeiras, os valores previstos inicialmente e também a ampliação do financiamento, em caso de ampliação das matrículas, são elementos fundamentais para se avançar.

O grande desafio, enfim, é a capacitação dos conselheiros do Fundeb. Sem uma capacitação constante e sem as mudanças propostas neste artigo, haverá dificuldade de realizar a condição republicana do Fundo. É fundamental exigir do Governo Federal, através do MEC, que a União tenha maior responsabilidade na execução dessa conquista histórica da sociedade e da classe trabalhadora.

Referências

MONLEVADE, João Cabral. *Valorização Salarial dos Professores* - O papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Campinas. 2000.

CADERNOS DE EDUCAÇÃO



Resenha



Fundeb, federalismo e regime de colaboração

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração*. Campinas/SP: Ed. Autores Associados, 2011. 352 p. ISBN: 8574962724.

Responsável pela resenha:

MARCELO SEMER*

A pesquisa realizada sobre Financiamento Público por Paulo de Sena Martins não lhe rendeu somente a sua tese de doutorado defendida na Universidade de Brasília (UnB/FE), mas também essa interessante obra publicada no ano de 2011.

Para quem entende ou quer entender de políticas públicas dirigidas à educação, vale a pena conhecer o trabalho de Paulo Sena, que analisa com profundidade histórica e conhecimento jurídico as íntimas relações entre o federalismo e o financiamento público, abarcando as várias legislações e a influência política e dos movimentos sociais em suas elaborações.

* Juiz de Direito em exercício no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP). Membro e ex-presidente da Associação Juizes para a Democracia (AJD), escritor e colunista na Revista Terra Magazine. E-mail: <marcelo_semer@terra.com.br>.

O livro faz um apanhado desde o Império, quando o Estado unitário centralizador mantinha-se omissivo no desenvolvimento da educação básica (“as províncias deveriam oferecer a educação primária com seus próprios recursos, insuficientes, dada a estrutura tributária que privilegiava o governo central”) até à República e seu incipiente federalismo, em grande parte contaminado pelo patrimonialismo.

Martins chama a atenção para o fato de que nos anos 20, “em decorrência do otimismo educacional e da ascensão de camadas urbanas que reivindicavam a mudança das instituições e costumes políticos, a educação passou a ser considerada problema nacional, e tendo como porta-voz os pioneiros da Escola Nova, foram propostas a vinculação de recursos à educação e a criação de fundos, bandeiras incorporadas à Constituição de 1934” e que passaram a vigorar nas Cartas de todos os períodos de democracia, suprimidos nos regimes de exceção.

Por fim, analisa a Constituição de 1988 que adotou o federalismo cooperativo e consagrou o direito à educação e o dever do Estado de oferecê-la – revigorando os mecanismos de vinculação, contidos nas Cartas anteriores.

Para o autor, os fundos contábeis, implementados a partir dos anos 90, o Fundo de Desenvolvimento, Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) contribuíram para organizar os recursos vinculados com repasses automáticos – e, tal como “minirreformas tributárias”, alteraram a distribuição aos

entes federativos, restritas a fundos de participação e cotas do ICMS.

Apesar de ter contribuído para um melhor equilíbrio federativo (com a solidariedade temperando a autonomia) e para a equalização do valor disponibilizado por aluno, o sucesso do Fundef não se deu na dimensão interestadual, segundo Martins, porque a própria União descumpriu a regra de complementação do fundo, como era previsto em lei – “o Fundef sucumbiu ante a frágil fiscalização por parte dos conselhos de acompanhamento e controle social”.

Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, e melhor instrumentalizar os controles, o Fundeb tornou-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade entre os entes. O autor elenca, ainda, outros avanços do Fundeb: equacionamento da complementação da União; estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial do magistério, criação de espaço federativo de negociação, além da disponibilização de instrumentos mais efetivos de fiscalização.

Para essa “continuidade com aprimoramento”, o autor, que descreve com riqueza de detalhes os trâmites e os agentes do processo legislativo, avalia ter sido fundamental o protagonismo dos movimentos sociais, organizados em rede e com alto grau de coesão.

Mas para que o Fundeb efetivamente cumpra a promessa de se transformar em instrumento adequado de financiamento público da educação, sugere que ainda há muito o que fazer: fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento como instância de

negociação federativa; utilização da complementação da União para promover a equalização e, especialmente, a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais para controle e correção dos rumos, inclusive para a fiscalização da crônica “insuficiência de recursos”.

Em resumo, como a democracia já se acostumou a nos ensinar, não há avanços sem controle; nada que se destine ao povo é conquistado sem dor, sofrimento e pressão.

CADERNOS DE
EDUCAÇÃO



Documento



Manifesto em defesa do Fundeb como política indutora da universalização das matrículas com qualidade e equidade

As reformas neoliberais da década de 1990 trouxeram graves consequências para a formação escolar do povo brasileiro, até hoje não superadas. A desresponsabilização do Estado e a consequente abertura do “mercado da educação” à iniciativa privada provocaram a fragmentação das políticas públicas – com prioridade ao ensino fundamental. Os entes públicos deixaram de prover atendimento com qualidade nas escolas de educação infantil e, especialmente, no ensino médio, EJA e ensino técnico-profissional, com agravantes para as populações do campo, indígenas e quilombolas.

Ainda neste período, a sociedade brasileira, que há décadas exigia outro patamar de investimento na educação pública, passou a conviver com propostas de centralização curricular e pedagógica e, ao mesmo tempo, com a descentralização dos investimentos escolares. Tal agenda estimulou a transferência de matrículas no ensino fundamental (anos iniciais) das redes estaduais para os municípios, sem a devida contraprestação financeira, gerando mais distorções no atendimento da educação infantil, sem recursos adicionais da União e das esferas estaduais. Por outro lado, o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997 desautorizou a ampliação da rede federal

de ensino técnico-profissional e os estados não assumiram na proporção devida a demanda escolar.

Em relação aos trabalhadores da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), um dos pilares da reforma neoliberal, além de ficar restrito a um só segmento da categoria, proporcionou a quebra de isonomia na carreira profissional – com prejuízos para quem atuava fora do ensino fundamental – e condicionou a remuneração média do magistério a aproximadamente dois salários mínimos (em junho de 2001, na metade da vigência do Fundef, o salário mínimo no Brasil era de R\$ 180,00, equivalente a US\$ 75,00; e um/a professor/a com formação de nível médio (e em muitos casos com graduação plena) e com cerca de 15 anos na profissão recebia, em média, sobretudo nas redes municipais, R\$ 363,00 ou US\$ 150,00 por 20 horas de trabalho semanais).

A eleição de um governo de aliança democrático-popular reacendeu a esperança de um novo marco para as políticas públicas, em especial na educação. A pauta dos movimentos sociais de protagonizar o papel do Estado como indutor do processo de desenvolvimento, com inclusão social, foi colocada em prática, não obstante as restrições impostas pelas políticas neoliberais, sob as quais o país permanecia refém para manter a estabilidade democrática em seu território e no continente.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional nº 53, traduz parte da reivindicação histórica da categoria

dos trabalhadores em educação de viabilizar o financiamento para todas as etapas e modalidades do nível básico e de valorizar os profissionais que atuam nas escolas públicas do país. Corroborando essa visão, o Parecer nº 9/2009, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que versa sobre as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destaca que *a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, constitui elemento paradigmático para a organização das políticas públicas educacionais por parte da União e dos demais entes federados. Ela marca o início da terceira fase de regulamentação das premissas constitucionais para a educação, à luz de uma nova visão política do Estado brasileiro, que tem pautado: i) a concepção sistêmica da educação, na perspectiva do Sistema Nacional Articulado de Educação; ii) a ampliação do financiamento público ao conjunto da educação básica; e iii) a necessidade de se reconhecer e valorizar todos os profissionais das redes públicas de ensino, como condição sine qua non para a garantia do direito da população à educação pública de qualidade...*”.

Após muita pressão popular e intensas negociações entre os entes federados, o movimento sindical na educação, representado pela CNTE, e as entidades da sociedade civil, representadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007, foi aprovada no Congresso Nacional prevendo, entre outras coisas:

- » A inclusão de todas as matrículas da educação básica nos Fundos Estaduais, inclusive creches públicas e conveniadas.
- » O repasse da União em percentual mínimo de 10% sobre o valor agregado dos Fundos Estaduais, a título de complementação aos entes que não atingirem a média per capita

de investimento nacional por estudante – hoje, essa quantia alcança o patamar de R\$ 10 bilhões frente os R\$ 400 milhões do FUNDEF, podendo e devendo ser majorada para atingir a reivindicação social de Custo Aluno Qualidade.

- » A ampliação representativa dos conselhos de acompanhamento e controle social, impondo limites à atuação dos gestores públicos nesses espaços de fiscalização, embora essa ainda seja uma tarefa que está longe de ser concluída.
- » O estabelecimento de piso salarial profissional para o magistério público, vinculado à formação profissional, ao vencimento inicial das carreiras e à jornada de trabalho com no mínimo 1/3 de hora-atividade (trabalho extraclasse). Em comparação com o exemplo acima, atualmente, o vencimento inicial para a carreira do/a professor/a com formação de nível médio, em todo país, que cumpre jornada de trabalho de no máximo 40 horas semanais, não pode ser inferior, segundo cálculos do MEC, a R\$ 1.567,00 (US\$ 783,00). Ou seja, o que à época do FUNDEF era pago no meio da carreira como remuneração deslocou-se, com ganho real de US\$ 180,00, para o patamar inicial dos vencimentos. E mesmo estando longe de significar a valorização pretendida pela categoria, essa política continua despertando intensos questionamentos no Supremo Tribunal Federal, já acumulando dois pedidos de inconstitucionalidade da Lei 11.738. Por outro lado, permanece o desafio de regulamentar o art. 206, VIII da Constituição, que estende o piso salarial nacional para todos os profissionais da educação.

Embora tenhamos consciência das limitações do Fundeb, política de caráter transitório pois o financiamento consistente e perene da educação pública depende de ampla Reforma Tributária que priorize o combate às desigualdades regionais, não podemos abrir mão de uma política pública que, além de promover a equidade educacional, também resguarde a capacidade de gestão dos entes estaduais e municipais, a fim de melhor atender seus compromissos para com a escola pública e a valorização de seus profissionais.

O desafio do Estado brasileiro, neste momento, consiste em criar as condições que assegurem o direito à educação básica pública de qualidade, nos termos da EC nº 59, com equidade, laicidade, valorização profissional, financiamento compatível com o Custo Aluno Qualidade e democracia nas escolas e nos sistemas de ensino. Para tanto, faz-se necessário aprovar, com urgência, o novo Plano Nacional de Educação na perspectiva de institucionalizar o Sistema Nacional de Educação. E sem recursos financeiros provindos de novas fontes de receitas do Estado, especialmente dos royalties do petróleo, dificilmente será possível transpor as atuais barreiras que impedem a melhoria da qualidade da educação no país.

Enquanto esse novo paradigma educacional não se configura, o Fundeb continuará sendo a referência para o financiamento da escola pública básica, devendo, cada vez mais, cumprir seus objetivos equalizadores das realidades educacionais.

Entretanto, nos últimos anos, especialmente após 2009, em função da crise econômica que continua afetando a economia do país e do mundo, diversas políticas de isenções fiscais lançadas, sobretudo, pela União vêm acarretando forte diminuição nos impostos que compõem o Fundeb. Não bastasse isso, as estimativas anuais para o Fundo – de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/Fazenda) – ao destoarem fortemente das receitas efetivas (consolidadas) passaram a comprometer sobremaneira a execução das políticas de investimento e custeio educacionais e, por consequência, a fragilizar o próprio mecanismo de atualização do Piso do Magistério.

O ano de 2012 ilustrou essa situação vivida por estados e municípios, na medida em que a queda dos recursos do Fundeb, à luz da previsão inicial da STN e sem que o Governo encaminhasse ações que pudessem minimizar a gravidade do problema, atingiu sua credibilidade e sua própria sustentabilidade.

A Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.809, de 28 de dezembro 2011, que inicialmente instituiu o custo aluno mínimo para 2012 em R\$ 2.096,68, acabou sendo revista somente em 28/12/2012, por meio da Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, que rebaixou o per capita para R\$ 1.867,15. A situação beirou o absurdo, pois comprometeu as previsões orçamentárias, principalmente dos entes que recebem a suplementação federal e que só a três dias do fim do ano foram informados de que o recurso previamente prometido não seria mais repassado para cobrir as despesas já executadas.

Outra situação preocupante diz respeito à falta de efetividade do encaminhamento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, ratificada na Resolução MEC nº 7, de 26 de abril de 2012, que previa o repasse dos recursos reservados ao pagamento do piso salarial do magistério, no valor de R\$ 1.048.930.436,48, de forma conjunta com os 90% restantes da complementação federal. Isso, porém, não ocorreu e contribuiu para agravar ainda mais a situação nos nove estados que recebem a complementação federal.

Assim como em 2009, também em 2012, a CNTE cobrou inúmeras vezes a correção das estimativas de custo aluno e a adoção de medidas saneadoras, por parte da União,

para compensar as perdas no Fundeb decorrentes das isenções fiscais que afetaram o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), mas nada foi feito!

Não bastasse esse tipo de inoperância, os órgãos fazendários, em especial a Secretaria do Tesouro Nacional, voltou a publicar informações impróprias acerca da arrecadação do Fundeb, em 2012, por ocasião da Portaria Interministerial nº 1.495. A defasagem é de quase R\$ 4 bilhões, e foi usada como artifício para amenizar o percentual de atualização do piso em 2013.

Para fins de melhor entendimento da situação, passemos aos números. A Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.809, de 28 de dezembro 2011, estimou os seguintes valores per capita para o Fundeb em 2012:

- » Receita própria de Estados e Municípios R\$ 104,89 bilhões
- » Receita proveniente da complementação da União R\$ 9,44 bilhões*
- » Total R\$ 114,33 bilhões

Em 28/12/2012, a Portaria nº 1.495 revogou a anterior, supracitada, e estimou os seguintes valores para o Fundeb em 2012:

- » Receita própria de Estados e Municípios: R\$ 94,13 bilhões
- » Receita proveniente da complementação da União: R\$ 8,47 bilhões*
- » Total: R\$ 102,60 bilhões

* *Saldo que exclui a parcela destinada à suplementação do piso salarial.*

Considerando as duas portarias interministeriais, verificamos a redução de R\$ 11,7 bilhões entre os valores estimados para o ano de 2012. No entanto, pesquisa

feita pela CNTE nas contas do Fundeb, estado por estado, mostrou outra realidade de receitas consolidadas até dezembro de 2012. Pelas informações extraídas diretamente do Banco do Brasil, o valor total depositado nas contas do Fundeb dos estados e municípios, em 2012, acrescida a complementação da União, foi de R\$ 106,4 bilhões, portanto, bem superior aos R\$ 102,6 anunciados na Portaria de 28/12/12. Esse valor, por consequência, significa um per capita maior que R\$ 1.867,15, utilizado para reajustar o piso do magistério em 7,97% para 2013.

Hoje, o Fundeb é responsável por mais de 41 milhões de matrículas na educação básica, sendo 17,9 milhões em redes estaduais e 23,1 milhões nas municipais. O apoio aos municípios com maior número de matrículas porém menos receita fiscal precisa ser garantido, mesmo em tempos de crise econômica, caso contrário essa política de financiamento perderá seu objetivo.

Para além das questões suscitadas neste documento, enfatizamos outras providências que ensejam a urgente atenção dos poderes públicos, quais sejam:

- » Evitar manobras sobre os fatores de correção das verbas destinadas à educação básica e à valorização de seus profissionais.
- » Prover a integral compensação de eventuais quedas de receitas decorrentes de isenções fiscais, a fim de manter a previsão inicial do custo aluno.
- » Atualizar trimestralmente o per capita do Fundeb, visando preservar o correto investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de recolhimento dos tributos.
- » Impedir o acúmulo de repasse da União de um ano para o outro aos estados e municípios, uma vez que parte significativa dos entes federados não aplica esses recursos remanescentes de acordo com as regras do Fundo, sobretudo em relação

aos 60% para pagamento dos profissionais do magistério.

- » Rever a forma de complementação do Fundeb para contemplar todos os municípios que efetivamente se encontram abaixo do valor per capita nacional.
- » Promover ajustes de contas nas matrículas municipalizadas.
- » Condicionar a transferência de recursos voluntários da União aos estados e municípios no cumprimento das legislações educacionais e no combate à renúncia fiscal nos entes.
- » Investir na capacitação dos conselheiros sociais.
- » Estimular o controle social, disponibilizando todas as informações necessárias, em consonância com os objetivos da Lei de Acesso à Informação.

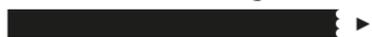
O Fundeb foi um passo importante para a superação do modelo de financiamento imposto pelas reformas neoliberais, especialmente para combater a lógica da fragmentação, que impedia a inclusão de milhares de crianças, jovens e adultos na escola pública. Atualmente, as redes públicas detêm 86% das matrículas na educação básica, e é preciso garantir mais investimentos para melhorar a qualidade do ensino nessas instituições.

Este manifesto tem por objetivo cobrar das autoridades públicas a responsabilidade com uma política que, embora ainda insuficiente, tem se mostrado importante para combater a exclusão escolar e as diferenças regionais, em prol da qualidade na aprendizagem e da valorização dos profissionais da educação.

Brasília, 22 de março de 2013

Conselho Nacional de Entidades da CNTE

CADERNOS DE EDUCAÇÃO



Parecer



Brasília (DF), 16 de março de 2005.

Ilm^a. Sra.

Professora **JUÇARA DUTRA VIEIRA**,

DD. **Presidente** da CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO- CNTE

REF.: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO POR ALUNO. FUNDEF. DECRETO Nº 4.861/2003. INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PARCIAL. POSSIBILIDADES DE PROPOSIÇÃO.

Prezada Professora Juçara Dutra Vieira,

Vimos, por intermédio do Parecer em anexo, apresentar a essa Confederação estudo sobre as possibilidades de proposição de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Federal, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da conduta omissiva do Governo Federal em não proceder ao cálculo do valor mínimo por aluno, referente ao FUNDEF, na forma estabelecida pelo art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sendo o que tínhamos para o momento e colocando-nos, desde já, ao seu inteiro dispor para eventuais esclarecimentos que se façam necessários, subscrevemos.

Atenciosamente,

Paulo Lemgruber (OAB/DF nº 20.647)

Dameres Medina (OAB/DF nº 14.489)

Claudio Santos (OAB/DF nº 10.081)

Assessoria Jurídica Nacional

PARECER

REF.: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO POR ALUNO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL. DECRETO Nº 4.861/2003. INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PARCIAL. POSSIBILIDADES DE PROPOSIÇÃO.

I. DO OBJETO

1. O presente parecer tem por objeto a análise acerca da possibilidade de proposição de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com vistas à declaração de inconstitucionalidade por omissão parcial do Decreto nº 4.861, de 20.10.2003, que fixou o valor mínimo anual por aluno referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF em desconformidade com os parâmetros de cálculo estabelecidos no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como no art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424, de 24.12.1996, violando, por conseguinte, os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do acesso à educação.

II. DOS PARÂMETROS DE CÁLCULO PARA O VALOR MÍNIMO

2. Primordialmente, faz-se mister discorrer acerca dos parâmetros de cálculo do valor mínimo por aluno referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental-FUNDEF, estabelecidos no art. 60, §§1^o, 2^o, 3^o, 4^o e 7^o 4^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como no art. 6^o, da Lei nº 9.424, de 24.12.1996, nos seguintes termos:

“ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS -ART. 60. Nos 10 (dez) primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o ‘caput’ do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1^o. A distribuição de responsabilidade e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2^o. O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15% (quinze por cento) dos recursos a que se referem os arts. 155, II; 158, IV e 159, I, a e b; e II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3^o. A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1^o, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4^o. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, e em um prazo de 5 (cinco) anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

(...)

§ 7^o. A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.”

(...)

Lei nº 9.424, de 21.12.1996. –

“Art. 6^o. A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1^o sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1^o. O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4^o, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental, no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2^o, §1^o, incisos I e II.”

3. Ao se proceder à leitura do supratranscrito art. 60, § 4^o, do ADCT, observa-se que o valor por aluno deve corresponder a um *“padrão mínimo de qualidade de ensino”*, suficiente para a assegurar aos discentes do ensino fundamental as condições básicas para o acesso à educação, cujo oferecimento por parte do Estado configura requisito essencial para a formação da cidadania, além de constituir uma das prestações necessárias à concretização do primado da dignidade da pessoa humana.

4. No fito de atender tal diretriz programática, o art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424, de 24.12.1996 estipulou que o sobredito valor mínimo por aluno nunca seria inferior à razão entre a previsão de receita total para o FUNDEF e o número total de matrículas no ensino fundamental aferido no ano anterior. O dispositivo em tela determinou, de igual modo, que a União complementaria os recursos do Fundo sempre que o valor mínimo obtido pelas Unidades Federativas não alcançar a quantia por aluno definida nacionalmente, por meio de decreto do Poder Executivo Federal.

5. No entanto, não obstante a clareza dos dispositivos em tela, o Poder Executivo, ao regulamentar o art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96, formulou parâmetro de cálculo em total dissonância com

as diretrizes formuladas pelo dispositivo legal em referência, bem como pelo art. 60, § 4^o, do ADCT, obtendo, dessa forma, um *quantum* por aluno significativamente menor.

6. A fórmula utilizada pelo Poder Executivo consistiu na divisão entre a quantia arrecadada individualmente em cada Estado e a quantidade de discentes matriculados nas respectivas redes de ensino das Unidades da Federação. Dos 27 (vinte e sete) valores obtidos, escolheu-se o *quantum* intermediário, que foi fixado pelo Decreto nº 4.861, de 20.10.2003, como o valor mínimo nacional, nos seguintes termos:

“Art. 1^o. Fica fixado em R\$ 462,00 (quatrocentos e sessenta e dois reais) para o exercício de 2003, o valor mínimo de que trata o art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. Em função do disposto no ‘caput’, fica fixado em R\$ 485,10 (quatrocentos e oitenta e cinco reais e dez centavos) o valor mínimo garantido pela União para os alunos referidos no inciso II do art. 2^o do Decreto nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999.”

7. Diante disso, resta evidente a dissonância entre os parâmetros de cálculo formulados no art. 60, § 4^o, do ADCT, bem como no art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96, e aqueles levados à cabo pela Administração Pública, e que culminaram com a obtenção do irrisório valor mínimo por aluno estipulado por meio do Decreto nº 4.861, de 20.10.2003.

III. DO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONFERIR A MÁXIMA EFICÁCIA POSSÍVEL AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS ÍNSITOS AO ART. 60, § 4o, DO ADCT.

8. O art. 60, § 4^o, do ADCT, objetiva assegurar aos discentes do ensino fundamental as condições básicas para o acesso à educação, surgindo a obrigação de prover um valor por aluno que corresponda a um *“padrão mínimo de qualidade de ensino”*. É obrigação

do Estado, que deve formar cidadãos, como corolário para a concretização do primado da dignidade da pessoa humana.

9. Tal assertiva se constata na medida em que o sobredito dispositivo do ADCT deve ser interpretado em conjunto com os princípios fundamentais inseridos no art. 1^o, II, III, bem como no art. 6^o, da Constituição Federal, que asseguram, respectivamente, o direito à cidadania, à dignidade da pessoa humana e ao acesso à educação, nos seguintes termos:

“Art. 1^o. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

- a cidadania;

- a dignidade da pessoa humana. (...)

Art. 6^o. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (DESTACOU-SE)

10. Os dispositivos constitucionais, mormente aqueles que pretendem conferir prestações de cunho social, não se interpretam isoladamente, sob pena de malferimento ao princípio da unidade da constituição. Tal primado estabelece que os preceitos da Lei Maior são partes de um corpo unitário e harmônico, cujo ponto de convergência a nortear e ordenar tais dispositivos faz-se representado pelo elenco de preceitos fundamentais constantes da *Carta Magna*.

11. Nesse sentido, convém trazer à colação as lições de Luís Roberto Barroso¹ e Inocêncio Mártires Coelho² acerca da matéria, senão veja-se:

1 BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5a Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. p. 196.

2 MÁRTIRES COELHO, Inocêncio. **Interpretação Constitucional**. 2a Edição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2003. p. 130-131.

“A idéia de unidade da ordem jurídica se irradia a partir da Constituição e sobre ela também se projeta. Aliás, o princípio da unidade da Constituição assume magnitude precisamente pelas dificuldades geradas pela peculiaríssima natureza do documento inaugural e instituidor da ordem jurídica. É que a Carta fundamental do Estado, sobretudo quando promulgada em via democrática, é o produto dialético do confronto de crenças, interesses e aspirações distintos, quando não colidentes. Embora expresse um consenso fundamental quanto a determinados princípios e normas, o fato é que isso não apaga o ‘pluralismo e antagonismo’ de idéias subjacentes ao pacto fundador.

É precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade na interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundado em determinadas idéias que configuram um núcleo irredutível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior.” (DESTACOU-SE)

(...)

“Segundo essa regra de interpretação, as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria constituição. Em consequência, a constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque-

relembre-se o 'círculo hermenêutico' - o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes." (DESTACOU-SE)

12. Em função do princípio da unidade da Constituição, tem-se que os *standards* fundamentais da cidadania, dignidade da pessoa humana e acesso à educação, constantes dos artigos 1^o, II e III, e 6^o, da *Carta Magna*, devem necessariamente integrar o sentido e alcance do art. 60, § 4^o, do ADCT, no que diz respeito à fixação do valor mínimo por aluno.

13. Por conseguinte, tal integração impõe ao Poder Público o dever de conferir a máxima eficácia possível ao art. 60, § 4^o, do ADCT, tendo em vista que o referido dispositivo estabelece prestação tendente a materializar os sobreditos direitos fundamentais, cuja aplicação é imediata, por força do art. 5^o, § 1^o, da Constituição Federal³.

14. A fim de reforçar tal assertiva, convém transcrever o magistério de Ingo Wolfgang Sarlet⁴ acerca da matéria:

"Diversamente do que enuncia o art. 18/1 da Constituição Portuguesa, que expressamente prevê a vinculação das entidades públicas e privadas aos direitos fundamentais, a nossa Lei Fundamental, neste particular, ficou silente na formulação do seu art. 5^o, § 1^o, limitando-se a proclamar a imediata aplicabilidade das normas de direitos fundamentais. A omissão do Constituinte não significa, todavia, que os poderes públicos (assim como os particulares) não estejam vinculados pelos direitos fundamentais. Tal se justifica pelo fato de que, em nosso direito constitucional, o postulado da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais (art. 5^o, § 1^o, da CF) pode ser compreendido como um

3 "Art. 5o. (...OMISSIS...)
(...)

§ 1º. As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata."

4 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 3ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p. 342,343.

mandado de otimização de sua eficácia, pelo menos no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos dessa aplicabilidade, a maior eficácia possível. Assim, por exemplo, mesmo em se tratando de norma de eficácia inequivocamente limitada, o legislador, além de obrigado a atuar no sentido da concretização do direito fundamental, encontra-se proibido (e nessa medida também está vinculado) de editar normas que atentem contra o sentido e a finalidade da norma de direito fundamental.

(...)

No que diz com a relação entre os órgãos da administração e os direitos fundamentais, no qual vigora o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis que àqueles sejam conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não observância destes postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais, problema que diz com o controle judicial dos atos administrativos. (...) O que importa, neste contexto, é frisar a necessidade de os órgãos públicos observarem nas suas decisões os parâmetros contidos na ordem de valores da Constituição, especialmente dos direitos fundamentais, o que assume especial relevo na esfera da aplicação e interpretação de conceitos abertos e cláusulas gerais, assim como no exercício da atividade discricionária.” (DESTACOU-SE)

15. Diante disso, observa-se que o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais impunha ao Poder Público a adoção de interpretação, bem como de medidas, no sentido

de assegurar, da melhor forma possível, a concretização dos princípios da cidadania, dignidade da pessoa humana e acesso à educação subjacentes ao art. 60, § 4^o, da Constituição Federal, quando da fixação do valor mínimo por aluno.

16. Contudo, os parâmetros de cálculo adotados pela Administração Pública, que culminaram com o valor mínimo estabelecido no Decreto nº 4.861/2003, acabaram por restringir o sentido e o alcance dos citados direitos fundamentais ínsitos ao art. 60, § 4^o, do ADCT.

17. Tal assertiva se constata na medida em que a forma de cálculo estabelecida no art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96, ao determinar a divisão entre a previsão de receitas captadas e o total de matrículas no ensino fundamental da rede pública pátria, pretendeu estabelecer um valor mínimo de caráter verdadeiramente global, em estrita observância à parte final do art. 60, § 4^o, do ADCT, cujo texto determina que o referido *quantum* será “definido nacionalmente”.

18. A Administração Pública, ao contrário, efetivou 27 (vinte e sete) cálculos diferentes e definiu como “valor mínimo nacional” o *quantum* intermediário verificado entre o maior e o menor resultado. Tal procedimento não culminou com a obtenção de um valor nacional, conforme determinado pelo art. 60, § 4^o, do ADCT, mas sim com a aplicação de um determinado valor estadual que, por força do Decreto nº 4.861/2003, foi aplicado em nível global.

19. Observa-se, dessa forma, que o referido Decreto, ao regulamentar o art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96, acabou por se afastar das diretrizes instituídas pelo art. 60, § 4^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como dos princípios constitucionais da cidadania, dignidade da pessoa humana e acesso à educação.

20. Em razão disso, restou caracterizada a inobservância, por parte do Poder Executivo, no que diz respeito ao dever de conferir máxima eficácia aos preceitos fundamentais ínsitos ao art. 60, § 4^o, do ADCT.

IV. CARACTERIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DOS PARÂMETROS DE CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO COMO OMISSÃO PARCIAL.

21. A inobservância do dever de conferir máxima efetividade ao art. 60, § 4^o, por parte da Administração Pública, ao fixar o valor mínimo por aluno, culminou com a omissão desta em realizar a norma programática preceituada no referido dispositivo constitucional.

22. Tal assertiva se constata na medida em que os preceitos fundamentais elencados na Constituição Federal devem ser concretizados pelo Poder Público (legislativo e executivo) de modo a resguardar o conteúdo axiológico daqueles, sem restringir-lhes o alcance, conforme se depreende da lição de Paulo Bonavides⁵:

“Os direitos fundamentais, em rigor, não se interpretam; concretizam-se. A metodologia clássica da velha hermenêutica de Savigny, de ordinário aplicada á lei e ao Direito Privado, quando empregada para interpretar direitos fundamentais, raramente alcança decifrar-lhes o sentido.

(...)

Com acuidade, Hans-Joachim Koch assinalou a complexidade e a peculiaridade na interpretação dos direitos fundamentais, destacando a necessidade de considerar os seguintes aspectos, indubitavelmente de extrema relevância: o círculo de proteção que deve envolver cada direito fundamental, as respectivas reservas de lei, as normas legais preenchedoras dessas reservas, as normas jurídicas infralegais, sobretudo os decretos, as normas de legislação procedimentais e de competência e os demais mandamentos da Constituição, tais como o princípio do Estado de Direito. (DESTACOU-SE)

5 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 545-557.

23. Desse modo, quando o Poder Público regulamenta determinado dispositivo da Constituição que veicula direito fundamental, o respectivo ato deve ser exarado com vistas a garantir a plena realização daquela garantia basilar.

24. Por conseguinte, nas hipóteses em que os direitos fundamentais previstos na *Carta Magna* são regulamentados de forma restritiva, verifica-se que a concretização daqueles preceitos opera-se de forma incompleta, porquanto o Poder Público, por meio de seus atos normativos, inviabiliza o acesso dos cidadãos à integralidade das garantias originalmente instituídas pelo legislador constituinte.

25. A situação em tela configura a chamada omissão parcial, que decorre da regulamentação insuficiente por parte do Poder Público, no que diz respeito à concretização de direito fundamental previsto na Constituição.

26. A omissão total difere da parcial tendo em vista que, na primeira espécie, inexistente dispositivo a regulamentar o direito fundamental previsto na Constituição, ao passo que na segunda, a norma infraconstitucional existe, sendo, contudo, insuficiente para assegurar, na prática, o acesso dos cidadãos às garantias previstas na *Carta Magna*.

27. Ante o exposto, observa-se sem maiores dificuldades que a situação em tela caracteriza cristalina omissão parcial, na medida em que o Poder Público, por meio do Decreto nº 4.861/2003, fixou valor mínimo insuficiente para a obtenção dos “padrões mínimos de qualidade” estabelecidos no art. 60, § 4^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja interpretação em conjunto com os princípios da cidadania, dignidade da pessoa humana, acesso à educação e máxima eficácia dos direitos fundamentais, impunha a aplicação do parâmetro de cálculo mais favorável aos cidadãos.

28. Importa ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.439, reconheceu a existência de omissão parcial em situação análoga à ora

analisada. Na referida demanda, questionou-se a Medida Provisória nº 1.415/96, que, ao definir o valor do Salário Mínimo, impossibilitou, na prática, a obtenção das necessidades vitais elencadas no art. 7^o, IV, da Constituição Federal⁶.

29. O Pretório Excelso, à ocasião, reconheceu a existência de omissão parcial, tendo em vista que a regulamentação do art. 7^o, IV, da Constituição Federal, por meio da referida Medida Provisória, foi insuficiente para concretizar a norma programática prevista naquele dispositivo constitucional.

30. Faz-se mister, nesse sentido, transcrever trechos pertinentes do aresto em referência, senão veja-se:

“DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO. MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.

O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um ‘facere’ (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. – Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torna-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse ‘non facere’ ou ‘non praestare’, resultará a inconstitucionalidade por omissão,

6 “Art. 7^o São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV- salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.”

que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

(...)

SALÁRIO MÍNIMO. VALOR INSUFICIENTE. SITUAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PARCIAL.

A insuficiência do valor correspondente ao salário mínimo, definido em importância que se revele incapaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e dos membros de sua família, configura um claro descumprimento, ainda que parcial, da Constituição da República, pois o legislador, em tal hipótese, longe de atuar como o sujeito concretizante do postulado constitucional que garante à classe trabalhadora um piso geral de remuneração (CF, art. 7^o, IV), estará realizando, de modo imperfeito, o programa social assumido pelo Estado na ordem jurídica.

(...)

As situações configuradoras de omissão inconstitucional- ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política, de que é destinatário- refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança das Constituições, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário.” (DESTACOU-SE) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.439-MC/DF. RELATOR: Min. Celso de Mello. DJ: 30.5.2003, p. 28).

31. Ante todo o exposto no presente tópico, resta evidente que o malgrado Decreto nº 4.861/2003, ao estabelecer valor

mínimo insuficiente para concretizar a norma constitucional de eficácia limitada constante do art. 60, § 4^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incidiu em omissão parcial, nos termos definidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

32. O sobredito dispositivo constitucional, por veicular prestação de cunho social, bem como por especificar os direitos fundamentais previstos nos artigos 1^o, II e III, e 6^o, da Constituição Federal, deveria ser concretizado pelo Poder Público de modo a assegurar máxima eficácia possível dos postulados da cidadania, dignidade da pessoa humana e acesso à educação.

33. Em razão desse “*non facere*” veiculado pelo Decreto nº 4.861/2003, o referido dispositivo regulamentar acabou por malferir diretamente aqueles princípios fundamentais ínsitos ao art. 60, §4^o, do ADCT.

V. DO CABIMENTO DE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NA ESPÉCIE

34. A argüição de descumprimento de preceito fundamental, prevista genericamente no art. 102, § 1^o, da Constituição Federal⁷ e regulamentada pela Lei nº 9.882, de 3.12.1999, foi instituída no fito de permitir o controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos e diplomas legais insuscetíveis de serem atacados por outros institutos processuais.

35. Justamente em razão disso, a Lei nº 9.882/99 estabeleceu em seu art. 4^o, § 1^o, o requisito da subsidiariedade, que exige, para a proposição de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a inexistência de qualquer outro meio eficaz no ordenamento jurídico pátrio para fazer cessar a inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

7 “Art. 102. (...OMISSIS...)”

§1o. A argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

“Art. 4^o. A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1^o. Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (DESTACOU-SE)

36. No caso em tela, o referido requisito encontra-se preenchido na medida em que o Decreto nº 4.861, de 20.10.2003, por regulamentar dispositivo de lei, não é passível de ser atacado por Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, conforme demonstrar-se-á oportunamente.

37. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, ademais, não representa meio eficaz para fazer cessar as lesões subjacentes ao Decreto nº 4.861/2003, porquanto não se admite a concessão de liminar em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão, nem tampouco é possível obrigar o Poder Público a concretizar o dispositivo constitucional de eficácia limitada violado.

38. De igual modo, os instrumentos processuais cabíveis em sede de controle difuso não se mostram aptos a sanar a inconstitucionalidade decorrente da fixação do valor mínimo por aluno em desconformidade com os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e na Lei e, por conseguinte, em cabal afronta aos princípios da cidadania, dignidade da pessoa humana, universalização do acesso ao ensino fundamental e máxima eficácia dos direitos fundamentais.

39. A fim de demonstrar o cumprimento do requisito da subsidiariedade na espécie, faz-se mister discorrer mais detalhadamente acerca do descabimento e ineficácia de Ação Direta de Inconstitucionalidade com vistas à impugnação judicial do Decreto nº 4.861/2003, bem como da ineficácia dos instrumentos de controle difuso para sustar, em abstrato, a lesão decorrente do

descumprimento dos parâmetros de cálculo do valor mínimo por parte do Poder Executivo.

V.a) Do Descabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

40. Muito embora o descumprimento dos parâmetros de cálculo do valor mínimo nacional, por parte do Poder Executivo, configure omissão parcial, tal conduta inconstitucional não se mostra passível de impugnação por intermédio da proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

41. O referido descabimento se configura na medida em que a omissão parcial em apreço é veiculada por meio de Decreto que regulamenta o art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96, não tendo, portanto, caráter autônomo em relação à Constituição Federal.

42. Saliente-se, nesse diapasão, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de não conhecer das Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra decretos que regulamentam leis ordinárias, ainda que haja violação de preceitos constitucionais por parte daqueles.

43. A única possibilidade de cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de decretos regulamentares verifica-se nas hipóteses em que tais atos normativos caracterizam-se como autônomos, isto é, exarados pelo Poder Executivo independentemente da existência de lei ordinária específica, hipótese que por si só viola o art. 84, IV, da Constituição Federal⁸, por força do princípio da reserva legal.

44. Contudo, nas demais hipóteses, em que os Decretos exarados pelo Poder Executivo visam à regulamentação de leis ordinárias, a jurisprudência do Pretório Excelso não vem admitindo o

8 "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução."

ajuizamento da sobredita medida de controle concentrado, conforme se constata pela transcrição de alguns arestos pertinentes:

“CRISES DE LEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE.

A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil ao controle de validade dos atos normativos infra-legais em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se estabeleça, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto conseqüente com a Constituição Federal. Crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, à aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política. (DESTACOU-SE) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 151.041/RS. RELATOR: Min. Marco Aurélio. DJ: 4.6.1996.)

(...)

“AÇÃO DE QUE NÃO SE CONHECE, QUANTO À IMPUGNAÇÃO DO ART. 4^o DO DECRETO Nº 2.632-98, DADO O CARÁTER REGULAMENTAR DA NORMA EM QUESTÃO.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.227/DF.

RELATOR: Min. Octávio Gallotti. DJ: 7.11.2003, p. 81.)

(...)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: OBJETO.
Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade*

quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição.” (DESTACOU-SE)
(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.590-MC/SP. RELATOR: Min. Sepúlveda Pertence. DJ: 15.8.1997).

45. Tendo em vista que o diploma ora impugnado, qual seja, o Decreto nº 4.861/2003, consiste em ato normativo que regulamenta, ainda que de forma incompleta, o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96, resta cabalmente demonstrada a impossibilidade de proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade na espécie, ante a linha jurisprudencial adotada pelo Pretório Excelso.

46. Diante disso, observa-se que o único meio para a efetivação do controle concentrado de constitucionalidade do malogrado Decreto nº 4.861/2003, em face dos princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do acesso à educação, faz-se representado pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

47. O cabimento da referida medida de controle concentrado evidencia-se, ademais, tendo em vista que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de não ser possível a concessão de medida liminar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade por omissão, conforme faz prova a transcrição de alguns arestos pertinentes, senão veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - RESOLUÇÃO N. 16.336/90 - INCONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO - MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO - BANCADA PAULISTA NA CÂMARA FEDERAL - ELEVAÇÃO IMEDIATA PARA 70 DEPUTADOS FEDERAIS - FUNÇÃO DO S.T.F. NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - SUA ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR NEGATIVO

- *CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 45, PAR. 1.) - REGRA QUE NÃO É AUTO- APLICAVEL - MORA CONSTITUCIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE ELEVAÇÃO AUTOMÁTICA DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR - SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA. -*

A NORMA CONSUBSTANCIADA NO ART. 45, PAR. 1., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, RECLAMA E NECESSITA, PARA EFEITO DE SUA PLENA APLICABILIDADE, DE INTEGRAÇÃO NORMATIVA, A SER OPERADA, MEDIANTE ADEQUADA INTERVENÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (INTERPOSIÇÃO LEGISLATORIS), PELA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR, QUE CONSTITUI O ÚNICO E EXCLUSIVO INSTRUMENTO JURIDICAMENTE IDONEO, APTO A VIABILIZAR E CONCRETIZAR A FIXAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS POR ESTADO-MEMBRO. - A AUSÊNCIA DESSA LEI COMPLEMENTAR (VACUUM JURIS), QUE CONSTITUI O NECESSÁRIO INSTRUMENTO NORMATIVO DE INTEGRAÇÃO, NÃO PODE SER SUPRIDA POR OUTRO ATO ESTATAL QUALQUER, ESPECIALMENTE UM PROVIMENTO DE CARÁTER JURISDICIONAL, AINDA QUE EMANADO DESTA CORTE. - O RECONHECIMENTO DESSA POSSIBILIDADE IMPLICARIA TRANSFORMAR O S.T.F., NO PLANO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, EM LEGISLADOR POSITIVO, CONDIÇÃO QUE ELE PRÓPRIO SE TEM RECUSADO A EXERCER. - O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AO EXERCER EM ABSTRATO A TUTELA JURISDICIONAL DO DIREITO OBJETIVO POSITIVADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ATUA COMO VERDADEIRO LEGISLADOR NEGATIVO, POIS A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM TESE SOMENTE ENCERRA, EM SE

TRATANDO DE ATOS (E NÃO DE OMISSÕES) INCONSTITUCIONAIS, UM JUÍZO DE EXCLUSÃO, QUE CONSISTE EM REMOVER, DO ORDENAMENTO POSITIVO, A MANIFESTAÇÃO ESTATAL INVÁLIDA E DESCONFORME AO MODELO JURÍDICO-NORMATIVO CONSUBSTANCIADO NA CARTA POLÍTICA. - A **SUSPENSÃO LIMINAR DE EFICÁCIA** DE ATOS NORMATIVOS, QUESTIONADOS EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO, NÃO SE REVELA COMPATÍVEL COM A NATUREZA E A FINALIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO, EIS QUE, NESTA, A ÚNICA CONSEQUÊNCIA POLÍTICO-JURÍDICA POSSÍVEL TRADUZ-SE NA MERA COMUNICAÇÃO FORMAL, AO ÓRGÃO ESTATAL INADIMPLENTE, DE QUE ESTA EM MORA CONSTITUCIONAL.” (DESTACOU-SE)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 267-MC/DF. RELATOR: Min. Celso de Mello. DJ: 19.5.1995, p. 13.990).

(...)

“CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE 103, PAR. 2.. I. – AÇÃO POR OMISSÃO. DIRETA. C.F., ART.

NÃO CABIMENTO, EM PRINCÍPIO, DA LIMINAR, TRATANDO- SE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. C.F., ART. 103, PAR. 2.. I. - PEDIDO DA CAUTELAR NÃO CONHECIDO.

(...)

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão parcial não admite a concessão de medida cautelar. Com base nesse entendimento, o Tribunal Pleno não conheceu de pedido de cautelar

formulado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil em ação direta ajuizada contra a MP 1.184, de 23-11-95, que institui gratificação de desempenho para determinadas categorias de servidores.” (DESTACOU-SE)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.387-MC/DF. RELATOR: **Min. Carlos Velloso. DJ: 29.3.1996, p. 9344. Publicado no Informativo STF nº 22, mar. 1996.)**

48. Diante disso, observa-se que a proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com vistas a impugnar a omissão parcial veiculada pelo Decreto nº 4.861/2003, configuraria medida ineficaz para a supressão das lesões inerentes ao descumprimento dos parâmetros de cálculo do valor mínimo, porquanto o Pretório Excelso não estaria apto a conceder liminar nesse sentido.

49. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão mostra-se ineficaz, de igual modo, tendo em vista que a decisão final a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal não terá o condão de obrigar o Poder Público a colmatar a lacuna normativa, senão apenas de declarar a mora nesse sentido.

50. Tal posicionamento encontra ampla ressonância na jurisprudência do Pretório Excelso, conforme se constata a partir da transcrição da ementa proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.458/DF, senão veja-se:

“DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO. MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.

(...)

A procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, importando em reconhecimento judicial do estado de inércia do Poder Público, confere ao Supremo Tribunal

Federal, unicamente, o poder de cientificar o legislador inadimplente, para que este adote as medidas necessárias à concretização do texto constitucional. - Não assiste ao Supremo Tribunal Federal, contudo, em face dos próprios limites fixados pela Carta Política em tema de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º), a prerrogativa de expedir provimentos normativos com o objetivo de suprir a inatividade do órgão legislativo inadimplente.” (DESTACOU-SE) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.458-MC/DF. RELATOR: Min. Celso de Mello. DJ: 20.9.2006, p. 34.531.)

51. Assim, ante a ineficácia da sobredita medida no que tange à concessão de liminar, bem como à colmatação imediata da lacuna normativa, o requisito da subsidiariedade insculpido no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 3.12.1999 encontra-se suprido, razão pela qual a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental mostra-se plenamente cabível na espécie.

52. Ressalte-se, nesse sentido, que a maioria dos votos proferidos pelos Eminentíssimos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 4/DF, seguiram tal linha de entendimento.

53. Na referida demanda, o Partido Democrático Trabalhista pretende a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 2.019, de 22.4.2000, que, segundo o argüente, teria fixado o salário mínimo em valor insuficiente para suprir as necessidades vitais dos trabalhadores e suas respectivas famílias.

54. O cabimento da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental em tela sustentou-se, justamente, na ineficácia da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ante a impossibilidade de concessão de medida liminar em tais medidas, bem como pelo simples caráter declaratório de mora na concretização

dos preceitos constitucionais fundamentais por parte da decisão final, razão pela qual o requisito da subsidiariedade encontra-se plenamente preenchido.

55. Saliente-se, por oportuno, que o objeto veiculado na ADPF nº 4/DF se assemelha em muito com aquele constante na espécie, porquanto em ambos a norma impugnada insurge em omissão parcial, consubstanciada, no primeiro caso, na regulamentação incompleta do art. 7^o, IV, da Constituição Federal, por parte da Medida Provisória nº 2.019/2000, e, no segundo, na concretização insuficiente do art. 60, § 4^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pelo Decreto nº 4.861/2003.

56. Passa-se, portanto à transcrição do posicionamento firmado em alguns votos proferidos por ocasião do julgamento da ADPF nº 4/DF, senão veja-se:

“O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO- Sr. Presidente, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, todos sabemos, qualifica-se como ação especial, de índole constitucional, destinada, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, a evitar ou a reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

O processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos da Lei nº 9.882/99, rege-se pelo princípio da subsidiariedade, de tal modo que não será admitida essa especial ação de índole constitucional quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

(...)

Suscita-se a questão de que existiria um outro meio processual previsto pela própria constituição, no caso a ação direta de inconstitucionalidade por omissão parcial, meio processual que, utilizado, revelar-se-ia apto a sanar a situação ou o estado de lesividade.

Pelo menos para efeito de admitir o processamento e de conhecer desta ação, parece-me que esse meio processual

caracteriza-se por uma evidente ineficácia, uma vez que os resultados possíveis, tais como previstos pelo próprio Texto Constitucional, limitam-se unicamente àquele apelo ao legislador, notificando-o que se absteve de realizar, de maneira integral, o programa constitucional consubstanciado no art. 7º, inciso IV, da Constituição, que estabelece fatores que devem ser, necessariamente, observados pelo Estado, em ordem a adimplir o dever constitucional que a Carta Política lhe impôs para assegurar ao trabalhador, e aos membros de sua família, um salário mínimo digno e capaz de satisfazer a múltiplas necessidades.

(...)

Agora, a minha preocupação, Sr. Presidente, no que diz respeito à construção que o Tribunal fará à solução jurisdicional que esta corte encontrará, tenho a impressão de que isso deverá ser objeto de mais detida reflexão, mas parece-me que nessa fase preambular não deveríamos negar a possibilidade de se dar trânsito a esta ação, mesmo porque o art. 10, da própria Lei nº 9.882/99, diz que o Tribunal, julgada a ação, fará comunicação às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

(...)

Por isso mesmo é que acho que o caráter evidentemente expressivo dessas conseqüências é que impõe que nós determinemos que se prossiga nessa ação, dela conhecendo e possamos discutir de uma forma mais ampla.”

(...)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO- Senhor presidente, creio que o legislador constituinte de 1988 foi tímido em se tratando da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que, quanto à atividade de outro Poder, parou na previsão de que o

Supremo Tribunal Federal deve proferir uma sentença simplesmente declaratória. A experiência revelou-nos, nesses últimos doze anos, que essa sentença declaratória é de uma total inocuidade- e depois dizem que nós é que não trabalhamos. O preceito constitucional só dispõe uma eficácia maior quando a omissão é do administrador, aí é dado fixar prazo, com as conseqüências próprias, para que este supra a omissão.

(...)

Senhor presidente, a ação não pode ser esvaziada como o foi o mandado de injunção, que, pela própria nomenclatura, está no campo das ações mandamentais, pressupondo, também, se acolhido o pedido inicial, uma sentença de igual natureza. O preceito remete expressamente à reparação de lesão, objeto do remédio constitucional.

E há mais, já assentamos que, relativamente à ação direta de inconstitucionalidade por omissão- e isso resta concretizado no campo prático, diante da pouca importância que o Congresso tem dado às comunicações de omissão feitas pelo Supremo Tribunal-, não se pode chegar a uma efetividade, no tocante ao direito fixado constitucionalmente. Aí, abre-se o campo previsto na Carta, insitivamente, quanto à ação por descumprimento de preceito fundamental, que é o da atuação ativa, eficaz do Supremo Tribunal Federal.

Pobre constituição! Pobre República! Pobre Estado Democrático de Direito, quando não se conta, senhor Presidente, com órgão de cúpula capaz de tornar efetiva a Carta da República, a Constituição, a Lei Maior, a Lei Máxima do País, a Lei Fundamental!

(...)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: (...)

No caso concreto, o Sr. Ministro Relator apontou a ação direta de inconstitucionalidade por omissão como a medida já utilizada para discutir a validade de norma dispondo sobre o salário mínimo.

Precisamente, a esse respeito, ponderaram os Senhores Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio quanto à ineficácia da ação aludida. O art. 4^o, § 1^o, da Lei nº 9882, de 1999, ao prever o princípio da subsidiariedade da argüição de descumprimento de preceito fundamental, registra que a medida não será admitida se houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Anota Celso Bastos, in *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*, p. 118: 'A uma norma constitucional se deve atribuir um significado de acordo com a finalidade que persegue a instituição à qual pertencer dita norma'. Cundando-se de instituto de assento constitucional (CF, art. 102, § 1^o), a argüição de descumprimento de preceito fundamental integra o sistema de controle concentrado de constitucionalidade e há de ser visto como

medida a adotar-se na guarda da Constituição e, em especial, aqui, na defesa de seus preceitos fundamentais.

(...)

Tenho, no ponto, como procedente o que escreveu o professor André Ramos Tavares (op.it, p. 242): 'A interpretação válida da Lei só pode ser encontrada no sentido de considerar ter o legislador pretendido propiciar o cabimento da argüição também em todos os demais casos em que o descumprimento de preceito constitucional fundamental não possa ser sanado por não encontrar via adequada'.

Ora, bem de ver, desde logo, é que a Corte, em decidindo a argüição de descumprimento de preceito fundamental, não atua legislativamente, não cria norma nova, como uma corrente defende que assim se proceda, no que concerne ao mandado de injunção.

Dessa maneira, considerado o tema do salário mínimo previsto no art. 7^o, IV, da Constituição, como um de seus preceitos fundamentais, qual efetivamente o é, por sua natureza e destinação, enquanto direito

social com imediata relação aos fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito, ut art. 1^o, II, III e IV, da Constituição (a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho), é fora de dúvida que, se procedente a ação, no caso concreto, a Corte fixará a exata exegese e compreensão da regra do inciso IV do art. 7^o, da Lei Maior, o que há, então, de ser cumprido pelas autoridades competentes à decretação do salário mínimo.

Do exame do ato normativo tido como lesivo ao preceito fundamental afirmar-se-á o descumprimento, ou não, pela autoridade que o fixou, estabelecendo os exatos parâmetros a serem seguidos, conforme a vontade da Constituição, interpretada pela Corte Suprema, na função de guarda e seu exegeta maior. .

Do exposto, meu voto acompanha o do ilustre Celso de Mello, para conhecer da argüição de descumprimento de preceito fundamental em torno do salário mínimo, à vista da Medida Provisória ou Lei de sua fixação. Essa argüição pode ser via adequada, diante da ineficácia da medida judicial da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.” (DESTACOU-SE)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 4-MC/DF. RELATOR: Min. Néri da Silveira. Ação Pendente de Julgamento no Mérito.)

57. Convém ressaltar, todavia, que o julgamento da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 4/DF encontra-se pendente, tendo em vista que o voto da Eminente Ministra Ellen Gracie não foi proferido até o presente momento.

58. Ante o exposto no presente tópico, resta evidente o descabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, seja porque tal medida é inapta para a impugnação de atos normativos constantes de decretos regulamentares de leis ordinárias, ou porque o Pretório Excelso não admite seja concedida liminar.

59. A ineficácia da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão revela-se, ademais, na medida em que a eventual decisão favorável a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal não terá o condão de obrigar o Poder Público a suprir a omissão parcial veiculada pelo Decreto nº 4.861/2003.

V.b) Da Ineficácia das Medidas de Controle Difuso

60. Uma vez comprovada a impossibilidade da proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão com vistas à impugnação do Decreto nº 4.861/2003, faz-se mister demonstrar, nas presentes linhas, a ineficácia dos meios de controle difuso de constitucionalidade, quais sejam, as ações ordinárias propostas em caráter esparso.

61. Conforme é da ciência dessa Confederação, inúmeras ações ordinárias foram ajuizadas no âmbito da Justiça Federal de Primeira Instância visando obter provimento judicial declaratório da ilegalidade do valor mínimo calculado pelo Poder Executivo, cujos parâmetros de cálculo divergem daqueles estabelecidos no art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96.

62. Contudo, ainda que em várias das referidas ações o Poder Judiciário tenha dado provimento às demandas, tal êxito não tem o condão de afastar, em caráter geral, abstrato e imediato, as lesões decorrentes da conduta omissiva da Administração Pública em não regulamentar o valor mínimo por aluno na forma determinada pelo art. 60, § 4^o, do ADCT, bem como pelo art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96.

63. Ao contrário, tais provimentos judiciais favorecem tão somente às pessoas físicas ou jurídicas que foram partes naquelas ações, sem que isso resulte na obrigação do Poder Executivo em reavaliar os parâmetros de cálculo para toda e qualquer situação.

64. Saliente-se, ademais, que as decisões judiciais em apreço serão, pelo menos, objeto de Apelação Cível junto aos

respectivos Tribunais Regionais Federais, bem como de Recurso Especial, junto ao Superior Tribunal de Justiça. Há, ainda, grande possibilidade de reexame da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário.

65. Observa-se, diante disso, que a limitação dos efeitos das decisões judiciais às partes, a multiplicidade de recursos cabíveis e o conseqüente lapso temporal a ser verificado entre o ajuizamento das ações e o trânsito em julgado dos eventuais provimentos favoráveis, acabam por tornar ineficazes as medidas judiciais de controle difuso cabíveis.

66. Tal entendimento é seguido pelo Professor Gilmar Ferreira Mendes⁹, que, ao interpretar o princípio da subsidiariedade insculpido no art. 4^o, §1^o, da Lei nº 9.662/99, adota tese o no sentido de que a argüição de descumprimento de preceito fundamental somente não é cabível quando o interessado tiver à disposição outra medida de controle concentrado, tal como a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

67. Nesse diapasão, havendo a possibilidade de proposição de ações ordinárias ou interposição de recursos, mas inexistindo outros meios cabíveis de controle concentrado de constitucionalidade junto ao Supremo tribunal Federal, encontra-se suprido o requisito da subsidiariedade, conforme ressalta o eminente jurista:

“À primeira vista poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a argüição de descumprimento e preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito Alemão (recurso constitucional) e no Direito Espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

9 MENDES, Gilmar Ferreira. *in*, LOPES MEIRELLES, Hely. **Mandado de Segurança**. 23a Edição. São Paulo: Malheiros Editores., 2001. p.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade- inexistência de outro meio para sanar a lesão-, contido no § 1º, do art. 4º, da Lei n. 9.882, de 1999, há que ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e mediata.

(...)

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da argüição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a argüição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade- isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata-, há de se entender possível a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental.

(...)

Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, tal como assinalado, o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a argüição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma pletera de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias.

(...)

Assim sendo, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais- vias processuais ordinárias- não poderá servir de óbice à formulação da argüição de descumprimento. Ao contrário, tal como explicitado, a implicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.” (DESTACOU-SE)

68. Importa ressaltar, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 33/PA, corroborou com a sobredita tese, reconhecendo o preenchimento do princípio da subsidiariedade nas hipóteses em que cabe o ajuizamento de ações ordinárias, bem como a interposição de recursos.

69. Passa-se, pois, à transcrição de trechos pertinentes do referido aresto:

“CLÁUSULA DE SUBSIDIARIEDADE OU DO EXAURIMENTO DAS INSTÂNCIAS. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ PARA SANAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL DE FORMA AMPLA, GERAL E IMEDIATA.

CARÁTER OBJETIVO DO INSTITUTO A REVELAR COMO MEIO EFICAZ AQUELE APTO A SOLVER A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. COMPREENSÃO DO PRINCÍPIO NO CONTEXTO DA ORDEM CONSTITUCIONAL GLOBAL. ATENUAÇÃO DO SIGNIFICADO LITERAL DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE QUANDO O PROSEGUIMENTO DE AÇÕES NAS VIAS ORDINÁRIAS NÃO SE MOSTRA APTO PARA AFASTAR A LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL.

(...)

“A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da argüição, de modo a admitir a propositura da ação toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometem gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria idéia de prestação judicial efetiva.

(...)

*Assim, tendo em vista o perfil objetivo da argüição de descumprimento, com legitimação diversa, **difícilmente poder-se-á vislumbrar uma autêntica relação de subsidiariedade entre o novel instituto e as formas ordinárias ou convencionais de controle de constitucionalidade do sistema difuso**, expresas, fundamentalmente, no uso do recurso extraordinário.*

Como se vê, ainda que aparentemente pudesse ser o recurso extraordinário o meio eficaz de superar eventual lesão a preceito fundamental nessas situações, na prática, especialmente nos processos de massa,

a utilização desse instituto do sistema difuso de controle de constitucionalidade não se revela plenamente eficaz, em razão do limitado efeito do julgado neme proferido (decisão com efeito entre as partes.”
(DESTACOU-SE)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 33-MC/PA. RELATOR: Min. Gilmar Mendes. DJ: 6.8.2004).

70. Ante todo o exposto no presente tópicO, observa-se que a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental visando à declaração de inconstitucionalidade por omissão parcial do Decreto nº 4.861/2003 é possível, independentemente da existência de ações ordinárias e recursos em tramitação no âmbito do Poder Judiciário.

71. Tal possibilidade, conforme já observado oportunamente, decorre da ineficácia das decisões a serem proferidas nas sobreditas ações, no sentido de produzirem preceito que solucione a controvérsia de forma ampla, geral e imediata. Em razão disso, a existência de medidas de controle difuso no ordenamento jurídico pátrio hábeis a atacar o Decreto nº 4.861/2003 não representa óbice ao cumprimento do requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4^o, § 1^o, da Lei nº 9.882/99.

VI. DO EFEITO AVOCATÓRIO

72. Não obstante a possibilidade de proposição de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental por parte dessa Confederação com vistas à impugnação do Decreto nº 4.861/2003, faz-se mister alertar que a apresentação de tal medida de controle concentrado junto ao Supremo Tribunal Federal poderá culminar com a suspensão do andamento dos processos em curso nos Estados cujo objeto consiste na fixação do valor mínimo por aluno em desconformidade com o art. 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96.

73. Tal assertiva se constata na medida em que o art. 5^o, § 3^o, da Lei nº 9.882/99, prevê o chamado efeito avocatório, pelo qual o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o pedido de liminar formulado na Argüição, detém a faculdade de suspender o andamento de processos em tramitação, bem como os efeitos de decisões judiciais referentes à matéria questionada, vinculando, dessa forma, as instâncias ordinárias ao pronunciamento final a ser proferido pelo Pretório Excelso na ADPF.

74. Impende, por oportuno, proceder à transcrição do dispositivo legal em tela:

“Art. 5^o. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na argüição de descumprimento de preceito fundamental.

(...)

§3^o. A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.” (DESTACOU-SE)

75. Contudo, convém ressaltar que a eficácia do supratranscrito artigo encontra-se suspensa, porquanto o Ministro Néri da Silveira, em 5.12.2001, deferiu medida liminar pleiteada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.231/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil com vistas à impugnação do art. 5^o, §3^o, da Lei nº 9.882/99, nos seguintes termos:

“Depois do voto do Senhor Ministro Néri da Silveira, Relator, deferindo, em parte, a medida liminar, com relação ao inciso 00I do parágrafo único do artigo 001^o da Lei nº 9882, de 03 de dezembro de 1999, para excluir, de sua aplicação, controvérsia constitucional

concretamente já posta em juízo, bem como deferindo, na totalidade, a liminar, para suspender o § 003º do artigo 005º da mesma lei, sendo em ambos os casos o deferimento com eficácia ex nunc e até final julgamento da ação direta, pediu vista o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão e Marco Aurélio, Presidente. Falou, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Gilmar Ferreira Mendes. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Moreira Alves - Plenário, 05.12.2000.”

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.231-MC/DF. RELATOR: **Min. Néri da Silveira. DJ: 10.12.2001**)

76. O julgamento do mérito atinente à referida Ação Direta de Inconstitucionalidade não ocorreu até o presente momento, razão pela qual a liminar deferida pelo eminente Ministro Néri da Silveira permanece em vigor.

77. Assim, o Supremo Tribunal Federal encontra-se destituído da possibilidade de suspender, em sede de liminar, o andamento de processos, bem como as decisões proferidas em litígios judiciais envolvendo matéria objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, conforme estabelece o art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/99.

78. No entanto, ainda que a eficácia do referido dispositivo legal encontre-se suspensa, cumpre salientar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.231/DF pode vir a ser julgada em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal antes da proposição de eventual Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental por parte dessa Confederação no fito de questionar o Decreto nº 4.861/2003, ou até mesmo durante a tramitação de tal medida no âmbito do Pretório Excelso.

79. Nessa hipótese, caso o Supremo Tribunal Federal negue provimento ao pedido formulado pelo Conselho Federal

da Ordem dos Advogados do Brasil, declarando, com isso, a constitucionalidade do art. 5^o, § 3^o, da Lei n 9.882/99, a liminar a ser eventualmente proferida na Argüição proposta pela CNTE pode vir a conter determinação no sentido de suspender o andamento, bem como as decisões proferidas nos processos em que se questionam os parâmetros de cálculo do valor mínimo por aluno.

80. Diante disso, cabe a essa Confederação avaliar os riscos inerentes à proposição da sobredita Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tendo em vista que, mesmo com o advento da liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.231/DF, subsiste a possibilidade de tal decisão interlocutória ser revista pelo plenário do Supremo Tribunal Federal e, por conseguinte, as chances de que o art. 5^o, § 3^o, da Lei nº 9.882/99 sejam aplicados aos processos em tramitação nos Estados.

VII. DA MEDIDA JUDICIAL ALTERNATIVA NO FITO DE IMPUGNAR O DECRETO Nº 4.861/2003. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

81. Uma vez constatado o risco de o Supremo Tribunal Federal, por meio do efeito avocatório previsto no art. 5^o, § 3^o, da Lei nº 9.882/99, suspender o andamento dos processos, bem como as decisões proferidas nos litígios envolvendo a ilegalidade no cálculo do valor mínimo por aluno, faz-se mister apresentar, no presente tópico, a medida judicial alternativa à Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental que pode ser manejada pelos sindicatos filiados a essa Confederação com vistas à impugnação do malogrado Decreto nº 4.861/2003.

82. Tal alternativa consiste na proposição de Ação Civil Pública, por parte das entidades sindicais filiadas à CNTE, junto à Justiça Federal, com supedâneo no art. 8^o, III, da Constituição Federal, bem como no art. 5^o, da Lei nº 7.347, de 24.7.1985, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL-

“Art. 8^o. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III- aos sindicatos cabe a defesa dos direitos e dos interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.”

(...)

LEI nº 7.347, DE 24.7.1985-

“Art. 5^o. A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I- esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II- inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, o consumidor, a ordem econômica, a livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, histórico, turístico e paisagístico.”

83. Ainda que o sobredito dispositivo da Lei nº 7.347/85 condicione a proposição da Ação Civil Pública à inclusão dos objetos elencados no inciso II dentre as finalidades institucionais da associação, convém ressaltar que o artigo em análise não deve ser interpretado restritivamente, sob pena de violação à própria essência inerente ao instituto da Ação Civil Pública.

84. A propósito, a referida medida judicial foi instituída no ordenamento jurídico pátrio no intuito de resguardar os *“interesses e valores maiores da sociedade, concernindo, pois a sujeitos indeterminados¹⁰”*, de modo que a legitimidade para a sua proposição é afeta

10 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *“A Ação Civil Pública como Instrumento de Controle Judicial das Chamadas Políticas Públicas”*, in Ação Civil Pública. 2ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002. p. 753.

às entidades que têm como finalidade precípua a defesa dos direitos metaindividuais, tais como o Ministério Público e as associações civis- aí incluídos os sindicatos.

85. Nesse contexto, a legitimidade para o ajuizamento da Ação Civil Pública por parte das associações civis e sindicais não deve restringir-se às hipóteses arroladas no inciso II, do artigo 5^o, da Lei nº 7.347/85 (proteção ao meio ambiente, consumidor, ordem econômica, livre concorrência e patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), tendo em vista que as referidas entidades podem incluir dentre suas finalidades a defesa de outros interesses sociais tão relevantes quanto aqueles elencados no dispositivo legal em referência.

86. Faz-se mister, portanto, interpretar o art. 5^o, da Lei nº 7.347/85 em face da *ratio essendi* ínsita ao instituto da Ação Civil Pública, de modo a permitir-se às associações sindicais a provocação do Poder Judiciário no fito de resguardar interesses da sociedade que guardem pertinência com suas finalidades institucionais. Nesse sentido, convém trazer a baila o clássico magistério de Carlos Maximiliano¹¹ que bem demonstra tal assertiva:

“Não se compreenderia preceito algum sem ascender á respectiva série causal; mas não haveria necessidade de compreendê-lo se o seu destino não fôra atuar sobre a vida e correr uma linha fecunda de efeitos.

Toda prescrição legal tem provavelmente um escopo, e presume-se que a este pretenderam corresponder os autores da mesma, isto é, quiseram tornar eficiente, converter em realidade o objetivo ideado. A regra positiva deve ser entendida de modo que satisfaça aquêle propósito: quando assim se não procedia, contruíam a obra do hermeneuta sobre a areia movediça do processo gramatical.

11 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos., 1965. p. 163-165.

Considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou finalística; por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, teleológica. O hermenêuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências protetoras julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi criada.

Levam-se em conta os esforços empregados para atingir determinado escopo e inspirados pelos desígnios, anelos e receios que agitavam o país, ou o mundo, quando a norma surgiu. (DESTACOU-SE)

87. Portanto, ainda que o retromencionado art. 5^o, II, da Lei nº 7.347/85, não faça menção expressa ao ensino fundamental de qualidade, tal lacuna não tem o condão de inviabilizar o ajuizamento de Ação Civil Pública por parte dos sindicatos filiados à CNTE, com vistas à tutela coletiva daquele bem jurídico, cuja relevância social é notória.

88. Para tanto, basta que as referidas entidades sindicais tenham, dentre suas atribuições estatutárias, a defesa da educação fundamental, bem como a valorização do magistério nesse nível de ensino. Dessa forma, restará demonstrada a legitimidade *ad causam*, bem como o interesse no que tange à proposição da Ação Civil Pública.

89. Convém salientar, nesse diapasão, que a jurisprudência consolidada no âmbito dos tribunais pátrios vem conferindo legitimidade aos sindicatos para o ajuizamento de Ação Civil Pública, mesmo quando o objeto desta consta de suas atribuições institucionais sem, contudo, integrar o rol do art. 5^o, II, da Lei nº 7.347/85, conforme se depreende da transcrição de alguns arestos pertinentes, senão veja-se:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SINDICATO - LEGITIMIDADE – SERVIDOR PÚBLICO - REAJUSTE DE 28,86% - LEIS NºS 8.622/93 E 8.627/93 - COMPENSAÇÃO - PERDA DE OBJETO - AUSÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA - HONORÁRIOS - JUROS DE MORA DEVIDOS PELA FAZENDA PÚBLICA – CORREÇÃO MONETÁRIA - CUSTAS - PRECEDENTES DA CORTE.

A legitimidade do sindicato na espécie para, em juízo, propor ação, seja como substituto seja como representante processual de servidores nominalmente identificados, em relação que instrui a vestibular, encontra suporte legal no art. 8º, III, da CF/88, no art. 240, a, da Lei nº 8.112/90; nas autorizações individuais às fls.48/49 e 52/59; e, no art. 3º, a, do estatuto da entidade.”

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. REMESSA EX-OFFICIO Nº 32000016917. RELATOR: Desembargador Federal José Amílcar Machado. DJ: 13.11.2003, p.6.)

(...)

“PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIFERENÇAS DE PIS/PASEP. SINDICATO. LEGITIMIDADE.

As associações sindicais, na condição de substitutas processuais, estão plenamente legitimadas a atuar em juízo na defesa coletiva de direitos individuais homogêneos de seus associados através de ação civil. pública, com fundamento no art. 8º, inc. III, da Constituição Federal e arts. 5º e 21 da Lei nº 7.347/85 c/c arts. 81, parágrafo único, inc. III, e 82, inc. IV, da Lei nº 8.078/90, ainda que a demanda não verse sobre relação de consumo.”

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 137.185. RELATOR:

Juiz Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. DJ: 22.10.2003, p. 459.)

90. Portanto, uma vez que os sindicatos filiados à CNTE têm como atribuições estatutárias a defesa da educação fundamental, bem como do magistério nesse nível de ensino, resta evidente que as referidas entidades possuem legitimidade para a proposição de Ação Civil Pública com vistas à impugnação do Decreto nº 4.861/2003, que, conforme exaustivamente ressaltado, fixou o valor mínimo por aluno em desconformidade com os parâmetros estabelecidos no art. 6^o, §1^o, da Lei nº 9.424/96, bem como no art. 60, § 4^o, do ADCT.

91. Impende salientar, ademais, que a proposição da Ação Civil Pública na hipótese ora aventada transcenderá à categoria dos trabalhadores em educação, porquanto o interesse a ser tutelado consistirá no ensino fundamental de qualidade, cuja prestação por parte do Estado afeta a sociedade como um todo.

92. Observa-se, desse modo, que a demanda coletiva a ser eventualmente proposta pelas entidades filiadas à CNTE terá como objeto a tutela de interesses difusos, cuja possibilidade de tutela em sede de Ação Civil Pública ajuizada por sindicatos é ressaltada por Ronaldo Lima dos Santos¹², nos seguintes termos:

“A interpretação do art. 8^o, inciso III, de acordo com os valores da própria Carta Magna remete à ilação de que a expressão ‘interesses coletivos’ foi utilizada no sentido amplo, para designar a defesa de interesses transindividuais. Somente essa interpretação justifica o fato de o constituinte ter utilizado duas expressões distintas,

‘direitos’ e ‘interesses’, de forma que demonstre o conteúdo ontologicamente diverso de ambos os vocábulos.

(...)

12 SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e Ações Coletivas*. São Paulo: Editora LTr., 2003. p. 294-302.

Por serem, em sua gênese, verdadeiras associações civis, bastar-lhes-ia adequarem seus estatutos ao que dispõe os incisos I e II do art. 5^o da Lei n. 7.347/85, para adquirir aptidão para tutelar interesses difusos, como eventuais danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, à saúde dos trabalhadores e a outros estabelecidos em lei.

(...)

“No campo dos interesses transindividuais, a delimitação do campo de atuação sindical não tem como parâmetro a noção de categoria, mas a pertinência temática- econômico-sócio- profissional- do sindicato com o ramo de atividade econômica na qual atua como paladino dos interesses transindividuais. Assim, um sindicato dos trabalhadores da indústria têxtil, por exemplo, estaria legitimado para defender interesses difusos, coletivos e individuais de todos os trabalhadores relacionados a esse ramo econômico, ainda que a ação venha a refletir-se sobre outros indivíduos da sociedade. (DESTACOU-SE)

93. Diante disso, conclui-se que a Ação Civil Pública representa meio hábil para que os sindicatos filiados à CNTE possam questionar o Decreto nº 4.861/2003, cujo valor mínimo por aluno, fixado mediante parâmetros ilegais e inconstitucionais, atenta de forma contrária ao interesse da sociedade no que diz respeito ao ensino público fundamental de qualidade.

VIII. CONCLUSÃO

94. Diante do exposto, pode-se concluir que:
- a. o descumprimento dos parâmetros de cálculo do valor mínimo estabelecidos no art. 60, § 4^o, do ADCT, bem

como do 6^o, § 1^o, da Lei nº 9.424/96, caracteriza omissão parcial por parte do Poder Público, no que diz respeito à concretização do referido dispositivo constitucional, que estabelece a necessidade de fixação de um *quantum* nacional hábil a assegurar um “*padrão mínimo de qualidade*” para o ensino fundamental.

- b. todavia, a referida omissão parcial é veiculada por ato normativo, qual seja, o Decreto nº 4.861/2003, insuscetível de ser atacado por Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- c. a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, mesmo que fosse cabível, não seria eficaz para sanar a lesividade decorrente da inobservância dos sobreditos parâmetros de cálculo, porquanto tal medida de controle concentrado não admite a concessão de liminar, bem como seu provimento culmina tão somente com a declaração de mora legislativa por parte do Poder Público, sem obrigá-lo a colmatar a lacuna verificada na concretização de dispositivos constitucionais de eficácia limitada;
- d. encontra-se, por via de consequência, preenchido, na espécie, o requisito da subsidiariedade hábil a ensejar o cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos do art. 4^o, § 1^o, da Lei nº 9.882/99;
- e. a proposição de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental por parte dessa Confederação pode, todavia, culminar com a suspensão do andamento, bem como das decisões judiciais já proferidas, de processos cujo objeto consiste no questionamento aos parâmetros de cálculo do valor mínimo, por força do efeito avocatório previsto no art. 5^o, § 3^o, da Lei nº 9.882/99;
- f. cabe a essa confederação avaliar politicamente a conveniência e oportunidade no que diz respeito à proposição

- da sobredita medida judicial junto ao Supremo Tribunal Federal;
- g. a Ação Civil Pública também se apresenta como medida hábil a questionar, no âmbito da tutela coletiva, a validade dos parâmetros de cálculo que resultaram no valor mínimo fixado no malogrado Decreto nº 4.861/2003;
 - h. as Ações Cíveis Públicas em referência deverão ser propostas pelos sindicatos filiados à CNTE nas Seções Judiciárias da Justiça Federal localizadas em seus respectivos Estados, devendo as entidades em apreço possuírem, dentre suas atribuições estatutárias, a defesa da educação fundamental, bem como a valorização do magistério nesse nível de ensino.

É o parecer, s. m. j.

Brasília (DF), 16 de março de 2005.

Paulo Lemgruber (OAB/DF nº 20.647)

Dameres Medina (OAB/DF nº 14.489)

Claudio Santos (OAB/DF n.º 10.081)

Assessoria Jurídica Nacional

**CADERNOS DE
EDUCAÇÃO**



Legislação



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006

Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º

.....

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

.....”(NR)

“Art. 23.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”(NR)

“Art. 30.

.....

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

.....”(NR)

“Art. 206.

.....

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos,

na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

.....
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”(NR)

“Art. 208.

.....
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

.....”(NR)

“Art. 211.

.....
§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.”(NR)

“Art. 212.

.....
§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.”(NR)

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: (Vigência)

“Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, 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 criação, 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 do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e 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 respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - 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, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a

totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.”(NR)

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado).”(NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, até o início da vigência dos Fundos, nos termos desta Emenda Constitucional.

Brasília, em 19 de dezembro de 2006.

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado ALDO REBELO

Presidente

Deputado JOSÉ THOMAZ NONÔ

1º Vice-Presidente

Deputado CIRO NOGUEIRA

2º Vice-Presidente

Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA

1º Secretário

Deputado NILTON CAPIXABA

2º Secretário

Deputado EDUARDO GOMES

3º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador RENAN CALHEIROS

Presidente

Senador TIÃO VIANA

1º Vice-Presidente

Senador ANTERO PAES DE BARROS

2º Vice-Presidente

Senador EFRAIM MORAIS

1º Secretário

Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

2º Secretário

Senador PAULO OCTÁVIO

3º Secretário

Senador EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS

4º Secretário

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007.

Mensagem de veto

Conversão da MPv nº 339, 2006

Regulamento

Vigência Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394,

de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

CAPÍTULO II DA COMPOSIÇÃO FINANCEIRA

Seção I

Das Fontes de Receita dos Fundos

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea *a* do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Seção II

Da Complementação da União

Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de

cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

§ 3º O não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

CAPÍTULO III DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

II - na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

§ 3º Será admitido, até o ano de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de quatro e cinco anos, observadas

as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder público e que atendam a crianças de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 606, de 2013)

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. (Redação dada pela Lei nº 12.837, de 2013)

§ 4º Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

§ 5º Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1º deste artigo serão aplicadas na criação de infra-estrutura da rede escolar pública.

§ 6º Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1º Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 21 desta Lei.

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

§ 3º Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação dos dados do censo escolar no Diário Oficial da União, apresentar recursos para retificação dos dados publicados.

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX - ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;
- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei.

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

§ 4º O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea *c* do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

Seção II

Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

§ 1º As deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º As deliberações relativas à especificação das ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º A participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo Inep.

§ 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação.

Art. 14. As despesas da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

CAPÍTULO IV DA TRANSFERÊNCIA E DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito

Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

§ 1º Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A instituição financeira de que trata o caput deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e respeitadas as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do imposto sobre produtos industrializados de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo Governo Estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo.

§ 7º Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 18. Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 19. Os recursos disponibilizados aos Fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências.

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.

CAPÍTULO V DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração

dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

CAPÍTULO VI
DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL,
COMPROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:

- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais

pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;

b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;

c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;

d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas *b* e *d*;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de

Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e

exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de

suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II - por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspetorias in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestam contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea *e* do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.

§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a

fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;

V - no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

VI - na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Seção I

Disposições Transitórias

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 1º A porcentagem de recursos de que trata o art. 3º desta Lei será alcançada conforme a seguinte progressão:

I - para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e

c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive;

II - para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e

c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive.

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

I - para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;

c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive.

§ 3º A complementação da União será de, no mínimo:

I - R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência dos Fundos;

II - R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência dos Fundos; e

III - R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos.

§ 4º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão atualizados, anualmente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, de forma a preservar em caráter permanente o valor real da complementação da União.

§ 5º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período compreendido entre o mês da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e 1º de janeiro de cada um dos 3 (três) primeiros anos de vigência dos Fundos.

§ 6º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, o cronograma de complementação da União observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 100% (cem por cento) até 31 de dezembro de cada ano.

§ 7º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, a complementação da União não sofrerá ajuste quanto a seu montante em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, observado o disposto no § 2º do art. 6º desta Lei quanto à distribuição entre os fundos instituídos no âmbito de cada Estado.

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.

Art. 34. Os conselhos dos Fundos serão instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes na data de publicação desta Lei.

Art. 35. O Ministério da Educação deverá realizar, em 5 (cinco) anos contados da vigência dos Fundos, fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos trabalhadores da educação e de pais e alunos.

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

I - creche - 0,80 (oitenta centésimos);

II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);

III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro);

IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);

V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);

VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);

X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);

XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral.

§ 2º Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de

vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

I - creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

II - creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);

III - creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos);

IV - creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);

V - pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos).

Seção II

Disposições Finais

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei.

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

Art. 39. A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Parágrafo único. A União, os Estados e o Distrito Federal desenvolverão, em regime de colaboração, programas de apoio ao esforço para conclusão da educação básica dos alunos regularmente matriculados no sistema público de educação:

I - que cumpram pena no sistema penitenciário, ainda que na condição de presos provisórios;

II - aos quais tenham sido aplicadas medidas socioeducativas nos termos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 42. (VETADO)

Art. 43. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, fica mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mediante a utilização dos coeficientes de participação

do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem o pagamento de complementação da União.

Art. 44. A partir de 1º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União prevista no inciso I do § 3º do art. 31 desta Lei, referente ao ano de 2007, será integralmente distribuída entre março e dezembro.

Art. 45. O ajuste da distribuição dos recursos referentes ao primeiro trimestre de 2007 será realizado no mês de abril de 2007, conforme a sistemática estabelecida nesta Lei.

Parágrafo único. O ajuste referente à diferença entre o total dos recursos da alínea *a* do inciso I e da alínea *a* do inciso II do § 1º do art. 31 desta Lei e os aportes referentes a janeiro e fevereiro de 2007, realizados na forma do disposto neste artigo, será pago no mês de abril de 2007.

Art. 46. Ficam revogados, a partir de 1º de janeiro de 2007, os arts. 1º a 8º e 13 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 12 da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004.

Art. 47. Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Art. 48. Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 2007; 186ª da Independência e 119ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Fernando Haddad

José Antonio Dias Toffoli

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.253, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007.

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A manutenção e o desenvolvimento da educação básica serão realizados pela 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, na forma do disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e neste Decreto.

Art. 2º A complementação da União será calculada e distribuída na forma do Anexo à Lei nº 11.494, de 2007.

§ 1º O ajuste da complementação da União a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 2007, será realizado entre a União e os Fundos beneficiários da complementação, de um lado, e entre os Fundos beneficiários da complementação, de outro lado, conforme

o caso, observado o disposto no art. 19.

§ 2º O ajuste será realizado de forma a preservar a correspondência entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício respectivo.

CAPÍTULO II DA OPERACIONALIZAÇÃO DOS FUNDOS

Art. 3º Para os fins do disposto no art. 9º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, os recursos serão distribuídos considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, da seguinte forma:

I - Municípios: educação infantil e ensino fundamental;

II - Estados: ensino fundamental e ensino médio; e

III - Distrito Federal: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

§ 1º A apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos observará o limite de até quinze por cento dos recursos dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 2º Os recursos dos Fundos poderão ser aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observados os âmbitos de atuação prioritária previstos nos incisos I a III do **caput** deste artigo.

§ 3º Os recursos dos Fundos serão utilizados pelos Municípios, pelos Estados e pelo Distrito Federal em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 4º Para os fins deste Decreto, considera-se educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares, observado o disposto no art. 20 deste Decreto.

Art. 5º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - anos iniciais do ensino fundamental: as primeiras quatro ou cinco séries ou os primeiros quatro ou cinco anos do ensino fundamental de oito ou nove anos de duração, conforme o caso; e

II - anos finais do ensino fundamental: as quatro últimas séries ou os quatro últimos anos do ensino fundamental de oito ou nove anos de duração.

Art. 6º Somente serão computadas matrículas apuradas pelo censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Parágrafo único. O poder executivo competente é responsável pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas ao censo escolar do INEP.

Art. 7º Os Ministérios da Educação e da Fazenda publicarão, em ato conjunto, até 31 de dezembro de cada ano, para aplicação no exercício seguinte:

I - a estimativa da receita total dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal, considerando-se inclusive a complementação da União;

II - a estimativa dos valores anuais por aluno nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal;

III - o valor mínimo nacional por aluno, estimado para os anos iniciais do ensino fundamental urbano; e

IV - o cronograma de repasse mensal da complementação da União.

Art. 8º Os recursos do FUNDEB serão automaticamente repassados para as contas únicas referidas no art. 17 da Lei nº 11.494, de 2007, e movimentadas exclusivamente nas instituições referidas no art. 16 dessa Lei, conforme ato da Secretaria do Tesouro Nacional.

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos, creditados nas contas específicas a que se refere o **caput**, serão disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios aos respectivos

órgãos responsáveis pela educação e pela gestão dos recursos, na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 1996.

Art. 9º Pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, na forma do art. 22 da Lei nº 11.494, de 2007.

~~Art. 9º-A. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2010, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas dos alunos da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular. (Incluído pelo Decreto nº 6.571, de 2008);~~

~~Parágrafo único. O atendimento educacional especializado poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou pelas instituições mencionadas no art. 14. (Incluído pelo Decreto nº 6.571, de 2008);~~

Art. 9º-A. Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a dupla matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado. (Redação dada pelo Decreto nº 7.611, de 2011)

§ 1º A dupla matrícula implica o cômputo do estudante tanto na educação regular da rede pública, quanto no atendimento educacional especializado. (Incluído pelo Decreto nº 7.611, de 2011)

§ 2º O atendimento educacional especializado aos estudantes da rede pública de ensino regular poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente, sem prejuízo do disposto no art. 14. (Incluído pelo Decreto nº 7.611, de 2011)

Art. 10. Os conselhos do FUNDEB serão criados por legislação específica de forma a promover o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, observado o disposto no art. 24 da Lei nº 11.494, de 2007.

Art. 11. O Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá submeter as prestações de contas para parecer do conselho do FUNDEB competente em tempo hábil para o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 11.494, de 2007, na forma da legislação específica.

CAPÍTULO III
DAS INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM O PODER
PÚBLICO

Art. 12. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos de idade por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder executivo competente.

§ 1º As matrículas das instituições referidas no **caput** serão apuradas em consonância com o disposto no art. 31, § 2º, inciso II, da Lei nº 11.494, de 2007, conforme a seguinte progressão:

I - dois terços das matrículas em 2008; e

II - a totalidade das matrículas a partir de 2009.

§ 2º Para os fins deste artigo, serão computadas matrículas de crianças com até três anos de idade, considerando-se o ano civil, de forma a computar crianças com três anos de idade completos, desde que ainda não tenham completado quatro anos de idade.

§ 3º O cômputo das matrículas em creche de que trata este artigo será operacionalizado anualmente, com base no censo escolar realizado pelo INEP, vedada a inclusão de matrículas no decorrer do exercício, independentemente de novos convênios ou aditamentos de convênios vigentes.

§ 4º Para os fins do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, as matrículas computadas na forma deste artigo serão somadas às matrículas da rede de educação básica pública, sob a responsabilidade do Município ou do Distrito Federal, conforme o caso.

Art. 13. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder executivo competente.

§ 1º Para os fins do disposto no **caput**, será considerado o censo escolar de 2006.

§ 2º As matrículas serão consideradas para os efeitos do FUNDEB em consonância com o disposto no § 3º do art. 8º e no art. 31, § 2º, inciso II, da Lei nº 11.494, de 2007, observado o disposto no § 1º, conforme a seguinte progressão:

I - 2008: dois terços das matrículas existentes em 2006; e

II - 2009, 2010 e 2011: a totalidade das matrículas existentes em 2006.

§ 3º Em observância ao prazo previsto no § 3º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, as matrículas das instituições referidas no **caput** não serão computadas para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB a partir de 1º de janeiro de 2012.

§ 4º Para os fins do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, as matrículas computadas na forma deste artigo serão somadas às matrículas da rede de educação básica pública, sob a responsabilidade do Município ou do Distrito Federal, conforme o caso.

~~Art. 14. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas em atendimento educacional especializado oferecido por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o poder executivo competente, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular.~~

~~Art. 14. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições~~

comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o poder executivo competente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.278, de 2007).

§ 1º Serão computadas, na forma do **caput**, apenas as matrículas efetivadas em atendimento educacional especializado complementar à escolarização dos alunos com deficiência matriculados na rede pública regular de ensino, em observância ao disposto no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 9.394, de 1996. (Revogado pelo Decreto nº 6.278, de 2007).

§ 2º Para os fins deste Decreto, considera-se atendimento educacional especializado os serviços educacionais organizados institucionalmente, prestados de forma complementar ao ensino regular, para o atendimento às especificidades educacionais de alunos com deficiência:

§ 3º O credenciamento perante o órgão competente do sistema de ensino, na forma do art. 10, inciso IV, e parágrafo único, e art. 11, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, depende de aprovação de projeto pedagógico que possibilite a avaliação do atendimento educacional especializado, complementar à escolarização realizada na rede pública de educação básica:

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas. (Redação dada pelo Decreto nº 6.278, de 2007).

§ 3º O credenciamento perante o órgão competente do sistema de ensino, na forma do art. 10, inciso IV, e parágrafo único, e art. 11, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, depende de aprovação de projeto pedagógico. (Redação dada pelo Decreto nº 6.278, de 2007).

Art. 14. Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial,

conveniadas com o Poder Executivo competente. (Redação dada pelo Decreto nº 7.611, de 2011)

§ 1º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas. (Redação dada pelo Decreto nº 7.611, de 2011)

§ 2º O credenciamento perante o órgão competente do sistema de ensino, na forma do art. 10, inciso IV e parágrafo único, e art. 11, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, depende de aprovação de projeto pedagógico. (Redação dada pelo Decreto nº 7.611, de 2011)

Art. 15. As instituições conveniadas deverão, obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos, vedada a cobrança de qualquer tipo de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra cobrança;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros no atendimento em creches, na pré-escola ou na educação especial, conforme o caso, observado o disposto no inciso I;

III - assegurar, no caso do encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio ao poder público ou a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional que realize atendimento em creches, na pré-escola ou na educação especial em observância ao disposto no inciso I;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; e

~~V - ter Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, na forma da legislação aplicável, observado o disposto no § 3º.~~

V - ter certificação como entidade beneficente de assistência social, na forma da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009,

observado o disposto no § 3º; (Redação dada pelo Decreto nº 8.242, de 2014)

§ 1º As instituições conveniadas deverão oferecer igualdade de condições para acesso e permanência a todos os seus alunos conforme critérios objetivos e transparentes, condizentes com os adotados pela rede pública, inclusive a proximidade da escola e o sorteio, sem prejuízo de outros critérios considerados pertinentes.

§ 2º Para os fins do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade pelo órgão normativo do sistema de ensino responsável pela creche e pela pré-escola deverá adotar como princípios:

I - continuidade do atendimento às crianças;

II - acompanhamento e avaliação permanentes das instituições conveniadas; e

III - revisão periódica dos critérios utilizados para o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade das creches e pré-escolas conveniadas.

~~§ 3º Na ausência do CEBAS emitido pelo CNAS, considerar-se-á, para os fins do inciso V, **in fine**, do § 2º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, o ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação de projeto pedagógico, na forma do art. 10, inciso IV, e parágrafo único, ou art. 11, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, conforme o caso.~~

§ 3º Na ausência da certificação de que trata o inciso V do **caput**, será considerado, para os fins do inciso V, **in fine**, do § 2º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, o ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação de projeto pedagógico, na forma do parágrafo único e do inciso IV do **caput** do art. 10 ou do inciso IV do **caput** do art. 11 da Lei nº 9.394, de 1996, conforme o caso. (Redação dada pelo Decreto nº 8.242, de 2014)

Art. 16. Os recursos referentes às matrículas computadas nas instituições conveniadas serão creditados exclusivamente à conta do FUNDEB do Poder Executivo competente.

§ 1º O Poder Executivo competente repassará às instituições conveniadas, sob sua responsabilidade, os recursos correspondentes aos convênios firmados na forma deste Decreto.

§ 2º O Poder Executivo competente deverá assegurar a observância de padrões mínimos de qualidade pelas instituições conveniadas, inclusive, se for o caso, mediante aporte de recursos adicionais às fontes de receita previstas no art. 3º da Lei nº 11.494, de 2007.

§ 3º Todos os recursos repassados às instituições conveniadas deverão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996, observada, quando for o caso, a legislação federal aplicável à celebração de convênios.

Art. 17. Cabe ao Poder Executivo competente aferir o cumprimento dos requisitos previstos no art. 15 deste Decreto para os fins do censo escolar realizado pelo INEP.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Seção I

Das Disposições Transitórias

Art. 18. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, corrigido anualmente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de doze meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do FUNDEB, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de

cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do FUNDEF, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

§ 2º No caso do § 1º, a manutenção das demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica poderá implicar a revisão dos fatores específicos, mantendo-se, em qualquer hipótese, as proporcionalidades relativas entre eles.

Art. 19. O ajuste da complementação da União referente aos exercícios de 2007, 2008 e 2009 será realizado entre os Fundos beneficiários da complementação em observância aos valores previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 31 da Lei nº 11.494, de 2007, respectivamente, e não implicará aumento real da complementação da União.

Art. 20. Será considerada educação básica em tempo integral, em 2007, o turno escolar com duração igual ou superior a seis horas diárias, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares.

Seção II

Das Disposições Finais

Art. 21. A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade será instalada no âmbito do Ministério da Educação, na forma da Lei nº 11.494, de 2007.

Parágrafo único. O regimento interno da Comissão será aprovado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

Art. 22. Caso a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade delibere não distribuir a parcela da complementação da União referida no art. 7º da Lei nº 11.494, de 2007, a complementação da União será distribuída integralmente na forma da lei.

Art. 23. O monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos será realizado pelo Ministério da Educação, em cooperação com os

Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras integrado ao monitoramento do cumprimento do art. 212 da Constituição e dos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996.

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 25. Ficam revogados os Decretos nºs 2.264, de 27 de junho de 1997, 2.530, de 26 de março de 1998, e 2.552, de 16 de abril de 1998.

Brasília, 13 de novembro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Fernando Haddad

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.278, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2007.

Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamentação a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007,

DECRETA:

Art. 1º O art. 14 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 14.** Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o poder executivo competente.

.....

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

§ 3º O credenciamento perante o órgão competente do sistema de ensino, na forma do art. 10, inciso IV, e parágrafo único, e art. 11, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, depende de aprovação de projeto pedagógico.” (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o § 1º do art. 14 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.

Brasília, 29 de novembro de 2007; 186^º da Independência e 119^º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Fernando Haddad

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008.

Mensagem de veto

Vide Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167

Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as

atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

§ 5º As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

I – (VETADO);

II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

§ 1º A integralização de que trata o caput deste artigo poderá ser antecipada a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o art. 2º desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei.

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o

cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

Art. 7º (VETADO)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de julho de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Nelson Machado

Fernando Haddad

Paulo Bernardo Silva

José Múcio Monteiro Filho

José Antonio Dias Toffoli

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 24 DE JULHO DE 2014

Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2015.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 12, § 2º, da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, torna público que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, em reunião realizada em 24 de julho de 2014, resolve:

Art. 1º Ficam aprovadas as seguintes ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2015:

I - creche em tempo integral:

a) pública: 1,30;

b) conveniada: 1,10.

II - pré-escola em tempo integral: 1,30;

III - creche em tempo parcial:

a) pública: 1,00;

b) conveniada: 0,80.

IV - pré-escola em tempo parcial: 1,00;

V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;

VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;

VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;

VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;

IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;

X - ensino médio urbano: 1,25;

XI - ensino médio no campo: 1,30;

XII - ensino médio em tempo integral: 1,30;

XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;

XIV - educação especial: 1,20;

XV - educação indígena e quilombola: 1,20;

XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo:
0,80; e

XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20.

2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ HENRIQUE PAIM FERNANDES

D.O.U., 25/07/2014 - Seção 1

REVISTA

RETRATOS DA ESCOLA



Periódico da área de educação, **Retratos da Escola** é uma iniciativa da Esforce, destinada aos profissionais da educação, estudantes, pais, mães, docentes dos cursos de licenciatura e dirigentes de entidades sindicais da educação, assim como aos interessados na temática educacional com o objetivo de produzir um ambiente mais propício à reflexão da realidade social e educativa.

www.cnte.org.br



Projeto Gráfico

Esta publicação foi elaborada em 13 x 23 cm, com mancha gráfica de 9 x 17 cm, fonte Palatino LT Std 11pt., papel pólen soft 70g, P&B, impressão offset, acabamento dobrado, encadernação colado quente.

Edição Impressa

Tiragem: 4.000 exemplares
Gráfica Coronário
Julho de 2014

Ano XVIII, n° 27 - jul./dez. 2014

Com o objetivo de atualizar e fortalecer o debate sobre o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), através da Escola de Formação Sindical da CNTE (Esforce), publica mais um número da série *Cadernos de Educação* sobre financiamento da educação básica, com ênfase no Fundeb.

A edição contempla textos de colaboradores e palestras apresentadas em Seminário realizado pela CNTE, durante o Conselho Nacional de Entidades (CNE) - instância deliberativa da Confederação.

Que seja lido, refletido e colocado em prática, para garantir o direito à educação com a valorização dos seus profissionais e um efetivo controle social na aplicação dos recursos emanados do Fundeb.



Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
www.cnte.org.br

Brasil

Filada à

