

PARECER Nº , DE 2016



SF/16062.30621-49

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 2015, do Senador Cristovam Buarque e outros, que *acrescenta parágrafo ao art. 60 do ADCT da Constituição da República Federativa do Brasil para estabelecer regras asseguradoras do pagamento do piso salarial nacional do magistério pelos Municípios.*

Relator: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 63, de 2015, que tem como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, e busca assegurar o pagamento do piso salarial nacional do magistério pelos municípios, por meio de complementação financeira da União.

Com esse intento, a proposição acrescenta § 6º ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para determinar complementação financeira específica da União aos municípios que utilizarem mais de 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no pagamento do piso salarial nacional do magistério, trimestralmente, consoante certificação do competente Tribunal de Contas.

De acordo com a justificação da proposta, apoiada em razões apresentadas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), esses entes já destinam, em média, 77% dos recursos do Fundeb ao pagamento dos professores. Em adição, a tendência de crescimento dessa despesa em patamar superior ao da receita, em poucos anos, faria com que o pagamento de professores consumisse todos os recursos do Fundo, a ponto de se tornar insuportável aos cofres das municipalidades.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, cumpre a esta Comissão emitir parecer sobre as propostas de emenda à Constituição em tramitação nesta Casa Legislativa.

Com efeito, no que tange aos aspectos relativos à constitucionalidade formal, a proposição em exame foi subscrita por mais de um terço dos membros do Senado Federal, respeitando, dessa forma, as prescrições do *caput* do art. 60 da Constituição Federal. De igual modo, estão afastadas as limitações circunstanciais impeditivas ao poder reformador descritas no § 1º do mesmo art. 60. Assim, não há óbice à tramitação da PEC.

Quanto aos aspectos materiais, a proposta envolve, essencialmente, sistema remuneratório de agentes públicos no âmbito da federação brasileira. Como se sabe, consoante previsão do próprio legislador originário, cuida-se, no entanto, de área de atuação que exige colaboração entre todas as esferas do Estado. Daí o aval recorrente do Supremo Tribunal Federal (STF) a normas de caráter nacional na seara educacional, em que se pode tomar como emblemática a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Foi por meio dessa lei que se estabeleceu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica, a despeito da vinculação de tais servidores a diferentes esferas de entes federados.

No que tange ao mérito, importa destacar que a fixação de 60% como o patamar mínimo de aplicação de recursos do Fundeb no pagamento de professores se deve, entre outras razões, ao caráter genérico da lei e à heterogeneidade das condições orçamentárias dos entes federados. Esperava-se

que, dada a desigualdade entre tais entes, essa formulação evitasse distorções acentuadas entre a remuneração de docentes de diferentes sistemas de ensino, ou uma equiparação salarial por baixo, que seria mais deletéria. Em outras palavras, a expectativa era de que, com um pouco mais de esforço, seja adentrando nos 40% restantes do Fundeb, seja recorrendo a outras receitas vinculadas, os entes de colchão de recursos mais modesto obteriam resultados similares aos daqueles mais abastados.

Na prática, entretanto, a situação é bem outra. Há, decerto, entre os quase 5.600 municípios, algumas centenas deles que podem estruturar planos de carreira decentes apenas com os recursos do Fundo subvinculados à remuneração docente. Contudo, a esmagadora maioria gasta, conforme pontua a CMN, mais de 70% dos recursos do Fundeb e não consegue oferecer aos professores condições de vida e trabalho minimamente satisfatórias.

Nada obstante, o Fundeb se apresenta, até aqui, como um dos poucos exemplos de instrumento de efetivação do Pacto Federativo. Ele tem importância crucial na redução de desigualdades inter-regionais, especialmente na área educacional. Essa percepção deve prevalecer enquanto perdurar a atual lógica de financiamento educacional, que tem como base para redistribuição a receita disponível. Desse modo, ele continua a ser o mecanismo mais equitativo para novos aportes da União às políticas públicas de educação. Por seu modelo de gestão e controle, é também o instrumento mais seguro de que se dispõe no País para garantir efetividade ao investimento no magistério público da educação básica.

Por essas razões, reconhecemos a relevância e a oportunidade da proposição. Porém, reputamos necessários alguns ajustes em sua formulação, de modo a ampliar-lhe o mérito e a viabilidade.

A propósito do mérito, é importante esclarecer que o Fundeb não esgota a totalidade das receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no âmbito dos municípios. Em adição, cabe registrar que há entre tais entes os que contam com receitas e fontes de natureza diversa. Na linha oposta, não se pode olvidar as obrigações de todos eles com a educação infantil e a magnitude das despesas implicadas com essa etapa da educação básica, tanto em termos de remuneração de pessoal, quanto de manutenção de



instalações. Em suma, é preciso ponderar todas essas questões, para que se conceba uma medida razoável.

A par disso, tendo em mente os desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, mas também os limites e as restrições impostos pela crise conjuntural que ora assola o País, cujo impacto tem sido expressivo nas receitas da União, não vemos a possibilidade de transferir à União uma despesa que já vem sendo realizada pelos municípios. A esse respeito, a própria CNM apresenta a estatística de que, em média, esses entes Federados já investem 77% do Fundo no pagamento dos professores.

É de se registrar, ainda, pela estreita relação que guarda com o objeto desta PEC, o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2015, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, ora em tramitação, nesta Casa Legislativa. Dito PLS altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, e a Lei nº 11.738, de 2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, para dispor sobre a responsabilidade da União na remuneração docente. Com essa finalidade, o projeto busca elevar a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb a parcela destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Com efeito, considerando a razoabilidade desse limite de 70% como marco a partir do qual a União deva contribuir com o pagamento do piso salarial nacional dos professores no âmbito dos municípios, acreditamos ser possível adotá-lo na PEC sob exame. Essa proposta evitará que gestores de municipalidades em melhores condições utilizem políticas oportunistas ou eleitoreiras de contratação e extensão de suas redes além de suas necessidades, como forma de acessar os recursos da União.

Por oportuno, considerando que o próprio Fundeb tem vigência prevista limitada até o ano de 2020, não faria sentido emendar o texto constitucional para aprovar uma medida que, a depender de sua tramitação no Congresso Nacional, poderia nem entrar em vigor. Para mitigar essa possibilidade, mas, considerando, especialmente, o mérito do Fundeb, sugerimos a extensão da vigência do Fundo até 2024, fazendo-a coincidir com o termo do PNE 2014-2024.

Por fim, no que tange aos aspectos de técnica legislativa, verifica-se que a proposição renumera dispositivo revogado, a incidir em vedação prescrita pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. A par disso, apresentamos emenda para renumerar o mencionado § 6º como § 8º.

III – VOTO

Em vista do exposto, somos pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 2015, nos termos das emendas a seguir:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa da PEC nº 63, de 2015, a seguinte redação:

“Altera o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer complementação financeira da União aos Municípios, destinada ao pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; e prorrogar a vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação até o ano de 2024.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 63, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigor com a seguinte redação:

‘**Art. 60.** Até 31 de dezembro de 2024, 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:

.....

§ 8º A União complementarará os recursos financeiros destinados ao pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica dos Municípios, em montante correspondente à parcela que ultrapassar 70% (setenta por cento) do Fundeb, conforme certificação do competente Tribunal de Contas e independentemente da previsão inscrita nos incisos V a VIII do *caput* deste artigo.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16062.30621-49