

TRABALHOS TÉCNICOS

Divisão Jurídica

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53/2006 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Ary Jorge
Advogado

O Congresso Nacional, em sessão solene, realizada no último dia 19 de dezembro, declarou promulgada a Emenda Constitucional nº 53/2006, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb).

Com a entrada em vigor da referida emenda, foram feitas alterações nos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212, da Constituição da República e no artigo 60, do Ato das Disposições Transitórias, também da Carta Magna.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, em apertada síntese, é um fundo contábil instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Este fundo tem um profundo significado: o de financiar todos os níveis da educação básica, com participação federal maior (União), a fim de reduzir gradativamente as disparidades entre estados e municípios, bem como entre grupos sociais.

Com a implementação do Fundeb – que substitui a Fundação para Desenvolvimento de Atividades Econômicas Familiares (Fundef) – serão estendidos seus recursos a todo ensino básico, incluindo a educação infantil e o ensino médio, ampliando, de 31 milhões para 48 milhões, o número de pessoas atendidas pela educação básica do país.

O Fundeb atenderá, por meio da distribuição proporcional de recursos dos Fundos, as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, especialmente: creche; pré-escola; séries iniciais do ensino fundamental urbano; séries iniciais do ensino fundamental rural; séries finais do ensino fundamental urbano; séries finais do ensino fundamental rural; ensino fundamental em tempo integral; ensino médio urbano; ensino médio rural; ensino médio em tempo integral; ensino médio integrado à educação profissional; educação especial; educação indígena e quilombola; educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e educação de jovens e adultos integrados à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Prosseguindo, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006 foram alterados alguns artigos da Constituição Federal (CF) para adequá-los à nova realidade introduzida pelo Fundeb, sendo relevante destacar as alterações introduzidas no artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde constam os percentuais a serem destinados à implementação do Fundeb.

O artigo 60 citado, com as alterações introduzidas, assim ficou redigido:

“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 $\frac{1}{3}$ (um terço) das matrículas no primeiro ano, $\frac{2}{3}$ (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)

Do artigo acima transcrito, podemos destacar os incisos I e II, de suma importância para a compreensão do presente trabalho, uma vez que a distribuição dos recursos e de responsabilidade 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, de natureza contábil, além da previsão de que os Fundos referidos no inciso I, do *caput* do artigo 60, 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;

O percentual de 20% (vinte por cento) acima mencionado se refere às seguintes fontes de receita:

I – imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos, previsto no art. 155, inciso I, da Constituição;

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

III – imposto sobre a propriedade de veículos automotores, previsto no art. 155, inciso III, combinado com o art. 158, inciso III, da Constituição;

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 art. 154, da Constituição, prevista no art. 157, inciso II, da Constituição;

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

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), prevista no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996;

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), prevista no art. 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 1996;

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

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

A porcentagem de 20% (vinte por cento) dos recursos de constituição dos Fundos, será atingida, gradativamente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, conforme disposto no § 5º, do artigo 60, anteriormente transcrito.

Um aspecto relevante e que merece nossa cuidadosa atenção é aquele referente às verbas que comporão o futuro Fundeb. Quanto a isso, devemos nos lembrar, inicialmente, que o Fundeb, assim como era o Fundef, constitui uma subvinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não gerando, a princípio, uma pressão adicional sobre a sociedade, haja vista não haver alocação de novos recursos além daqueles já estabelecidos na própria Constituição da República para a manutenção e desenvolvimento do ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios. O novo aporte de recursos para a educação ocorrerá apenas com uma complementação da União, conforme se observa da transcrição anteriormente feita do art. 60 e seus incisos e parágrafos.

Continuando e aproveitando o contexto, não podemos deixar de mencionar, mesmo que de forma breve, a importância dada pelo Sistema Confederação Nacional do Comércio (CNC)/Serviço Social do Comércio (Sesc)/Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) à questão da educação em nosso País como um dos instrumentos para redução das desigualdades sociais, assim como citar alguns números bastante expressivos obtidos pelo Senac.

Esta entidade, indiscutivelmente, atua de maneira eficiente no desenvolvimento e execução de importantes projetos de inclusão social direcionados, principalmente, aos jovens brasileiros de baixa renda e de baixa escolaridade.

Conforme dados de 2004, aproximadamente 47% dos alunos do Senac são jovens de até 24 anos de idade, dentre os quais mais de 45% são trabalhadores. Cumprindo o seu papel institucional de promover a inclusão social, mais de 14% de seus alunos têm renda familiar de até dois salários-mínimos e 11% se encontram nas camadas sociais mais humildes.

Além disso, mais de 300 mil alunos estudam gratuitamente nos Centros de Educação Profissional do Senac. Destacamos, por fim, o Programa de Educação à Distância, que atinge cerca de 10% dos municípios brasileiros, dos quais 75% são localidades que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano e altas taxas de exclusão social.

Finalmente, temos a ressaltar no presente trabalho que o investimento maciço e contínuo em educação tem sido um dos grandes diferenciais a favor dos chamados países do primeiro mundo. Nesse sentido, é sempre citado como exemplo da importância desses investimentos o Japão que, após ter sido destruído na última grande guerra mundial e ter seu território ocupado por uma outra potência, no caso os Estados Unidos da América (EUA), conseguiu, em relativamente pouco tempo, reverter essa trágica situação e tornar-se uma das mais ricas e importantes nações do mundo em virtude, entre outros aspectos, dos seus investimentos em educação.

Essas são as primeiras observações feitas acerca da Emenda Constitucional nº 53/2006, a qual será colocada efetivamente em prática por meio das competentes legislações que vierem a ser oportunamente aprovadas.