

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 307, DE 2002

Acrescenta dispositivo à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, de modo a excluir do limite de gasto com pessoal os recursos advindos do Fundef, nos termos do art. 60, § 5.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Autor: Deputado Luiz Sérgio

Relator: Deputado José Pimentel

I – RELATÓRIO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece, em seu art. 19, limites de despesa com pessoal para cada ente federado – em atenção ao disposto no art. 169 da Constituição Federal. Na esfera municipal, conforme o dispositivo, não se pode comprometer mais de 60% da receita corrente líquida. Por sua vez, o art. 20 da LRF divide tal limite global entre os Poderes: os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Poder Legislativo municipais estão limitados, respectivamente, aos tetos de 54% e a 6% da receita corrente líquida.

De outro lado, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT impõe, em seu art. 60, § 5.º, que uma proporção não inferior a 60% dos recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef deve ser destinada ao

pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

Nesse contexto, o Projeto de Lei Complementar n.º 307, de 2002, de autoria do nobre Deputado Luiz Sérgio, pretende inserir na LRF dispositivo para que as despesas efetuadas em virtude do § 5.º do art. 60 do ADCT não sejam consideradas na aplicação dos limites de gastos com pessoal referidos anteriormente. O Projeto de Lei Complementar n.º 95, de 2003, de autoria do ilustre Deputado Carlos Abicalil, foi apensado à proposição em exame e tenciona acrescentar dispositivo com essa mesma intenção.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão o exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, no que toca à sua compatibilidade e adequação ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

A matéria tratada na proposição em comento e em seu apenso não tem impactos financeiros e orçamentários, diretos ou indiretos, sobre as receitas ou despesas públicas federais, eis que se reveste de caráter essencialmente normativo. Assim, não cabe a este órgão técnico realizar exame de adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei Complementar n.ºs 307/2002 e 95/2003.

Passemos, então, às considerações de mérito.

A LRF representa, em sua essência, um estatuto de finanças públicas voltado para a responsabilidade na gestão fiscal. Configura, em sentido mais estrito, um poderoso e importante instrumento de combate ao déficit e à dívida do setor público, em todas as esferas de governo.

Os limites propostos pela LRF à ação danosa de alguns gestores públicos – em relação à dívida pública, aos restos a pagar, ao resultado

primário ou às despesas com pessoal – em muito tem contribuído para a construção de fundamentos econômicos mais sólidos. Muito mais que equilíbrio orçamentário, busca-se estabilidade fiscal, a fim de que sejam garantidas a solidez dos preços e da taxa de juros, elementos cruciais para o crescimento sustentado da economia brasileira.

Entretanto, como bem explicitam os autores das proposições em análise em suas justificações, as disposições trazidas ao ordenamento jurídico pela LRF não podem, evidentemente, opor-se às determinações de caráter constitucional. Nesse sentido, argumentam os propositores que os limites de gastos com pessoal para Municípios, insculpidos nos arts. 19 e 20 da LRF, revelam-se em desarmonia com a intenção do legislador constituinte de garantir a valorização do magistério – quando se estabeleceu a proporção mínima dos recursos do Fundef a serem gastos no pagamento de professores do ensino fundamental.

Fica igualmente claro que não se pode vislumbrar, à primeira vista, incompatibilidade entre a Lei Complementar e a Constituição Federal: enquanto a LRF estabelece teto para as despesas com pessoal de 60% da receita corrente líquida de cada ente municipal, a Lei Maior garante um piso para os gastos com salário de professores do ensino fundamental de 60% dos recursos relativos ao Fundef. Nas palavras de Toledo Jr. e Ciquera Rossi (2002):

(...) não vemos contradição entre os referenciados 54% do Executivo municipal e o fato de os professores do ensino fundamental perceberem não menos que 60% do Fundo de Ensino Fundamental (art. 60, § 5.º, do ADCT). Em primeiro lugar, porque estes 60% incidem sobre o Fundef, que é apenas um item da receita corrente líquida, a base sobre a qual se defrontam aqueles 54%. Depois, conquanto as dotações reservadas aos professores do ensino fundamental restringem-se a uma fração das verbas educacionais, as quais, de seu turno, limitam-se a compor o orçamento de todo o Poder em consideração; há, pois, vários cortes proporcionais que, no conjunto, relativizam a participação de tais professores na receita corrente líquida do Município; verifica-se, então, grande diluição do maior percentual, os tais 60% do Fundef. Diante disso, não há que

falar em afronta à repartição de limites entre os Poderes que constituem o Município.

Além disso, cumpre lembrar que, nos termos do art. 2.º da LRF, os recursos relativos ao Fundef compõem a receita corrente líquida do ente municipal. Sendo assim, caso fossem excluídas as despesas advindas do § 5.º do art. 60 do ADCT do cômputo dos gastos municipais com a folha de pessoal, persistiria a seguinte situação: embora os gastos com salários de professores do ensino fundamental não tomassem parte no numerador, os recursos utilizados para o pagamento dessas despesas comporiam o denominador da fração. Nesse aspecto, a proposição em análise deveria sofrer algumas alterações para que lhe seja garantida consistência lógica.

Abstraindo-se desse fato, esta Relatoria entendeu ser necessária uma verificação mais minuciosa da atual situação financeira dos Municípios brasileiros, para que fosse possível avaliar, de forma mais concreta, a conveniência da proposição em exame.

Com dados do exercício de 2001, esta Relatoria comparou, para cada Município de uma amostra que totalizou 4.625 em todo o País, a receita corrente líquida com as transferências de recursos relativas ao Fundef. Tal procedimento teve por objetivo averiguar se a vinculação constitucional de receitas do Fundef com despesas de pessoal tem sido, por si só, capaz de comprometer a obediência aos limites estipulados pela LRF. O quadro a seguir apresenta as médias encontradas para cada intervalo de classe populacional considerado:

FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2001: FUNDEF x RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			
População	Fundef	Receita Corrente Líquida (RCL)	60%Fundef/RCL
Até 2.000	98.030,37	2.284.954,03	2,57%
2.000 a 5.000	238.194,20	2.744.211,20	5,21%
5.000 a 10.000	490.771,52	3.906.988,65	7,54%
10.000 a 20.000	972.054,30	6.355.708,56	9,18%
20.000 a 50.000	1.893.400,19	12.687.210,04	8,95%
50.000 a 100.000	3.723.425,73	30.570.803,76	7,31%
100.000 a 200.000	6.536.718,05	69.568.800,89	5,64%
200.000 a 500.000	13.091.231,40	145.736.414,77	5,39%
500.000 a 1.000.000	24.561.454,05	372.754.167,97	3,95%
A partir de 1.000.000	114.229.627,49	1.893.562.617,25	3,62%

Fontes: População (2003) – IBGE

Fundef (2001) – Secretaria do Tesouro Nacional

Receita Corrente Líquida (2001) – BNDES

Pelas informações evidenciadas, percebe-se que a vinculação constitucional não tem interferido significativamente no cumprimento dos limites com gastos de pessoal empreendidos pela LRF. Enquanto o Poder Executivo municipal, responsável pela rede de ensino fundamental em cada localidade, está autorizado a despender 54% da receita corrente líquida municipal com a folha de pessoal, em nenhuma das médias calculadas para os intervalos de classe populacionais o gasto efetuado em virtude do § 5.º do art. 60 do ADCT superou 10% da receita corrente líquida. Em toda a simulação realizada,

somente 1 Município – Floriano, no Piauí – se viu impedido de obedecer ao limite imposto pela LRF em face da determinação constitucional – registre-se que este Município, apesar de contar com mais de 55 mil habitantes, percebeu, em 2001, receita tributária própria inferior a R\$ 24 mil, o que evidencia plena capacidade de incremento de sua receita corrente líquida.

Diante do exposto, não se constatou a necessidade de adequação da legislação infraconstitucional aos ditames da Carta Magna, razão pela qual o voto da Relatoria é:

a) pela não implicação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei Complementar n.ºs 307/2002 e 95/2003;

b) pela rejeição, no mérito, dos Projetos de Lei Complementar n.ºs 307/2002 e 95/2003.

Sala da Comissão, em de abril de 2004.

Deputado José Pimentel

Relator