

PROJETO DE LEI N.º , DE 2017

(Do Sr. Lelo Coimbra)

Acresce dispositivo à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a inclusão das despesas realizadas com pagamento de benefícios previdenciários a inativos e pensionistas, tanto sob a forma de custeio direto por meio do pagamento de proventos de aposentarias e de pensões, quanto por cobertura de eventuais insuficiências financeiras relativas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos docentes e demais profissionais da educação, no rol de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acresce dispositivos à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a inclusão das despesas realizadas com pagamento de benefícios previdenciários a inativos e pensionistas, tanto sob a forma de custeio direto por meio do pagamento de proventos de aposentarias e de pensões, quanto por cobertura de eventuais insuficiências financeiras relativas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores docentes e demais profissionais da educação, no rol de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 2º O art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

IX – pagamento de proventos de aposentadoria e de pensões do pessoal docente e demais profissionais da educação; e

X – cobertura de eventuais insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do pessoal docente e demais profissionais da educação decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias do pessoal docente e demais profissionais da educação.” (NR)

Art. 3º O art. 69, § 6º, da Lei nº 9.394, de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 69.

.....
§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes, aplicando-se, neste último caso, a pena prevista no art. 315 do Código Penal.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem dois grandes objetivos. O primeiro deles é a necessidade de ajustarmos as políticas públicas à realidade demográfica brasileira e o segundo, não menos relevante, decorre da carência de uniformização, no âmbito da federação, dos diversos entendimentos acerca do melhor tratamento a ser ofertado às despesas de inativos da área de educação enquanto elemento de composição, ou não, do mínimo constitucional da educação.

Começando pelo primeiro grande objetivo, temos que não é novidade para ninguém que a transição demográfica brasileira exigirá uma adequação em diversas políticas públicas ora adotadas. Um olhar atento às atuais políticas públicas nos permite afirmar que há hoje um descompasso entre grande parte das políticas públicas e o fenômeno demográfico, caracterizado pelo contínuo e acelerado envelhecimento de nossa população.

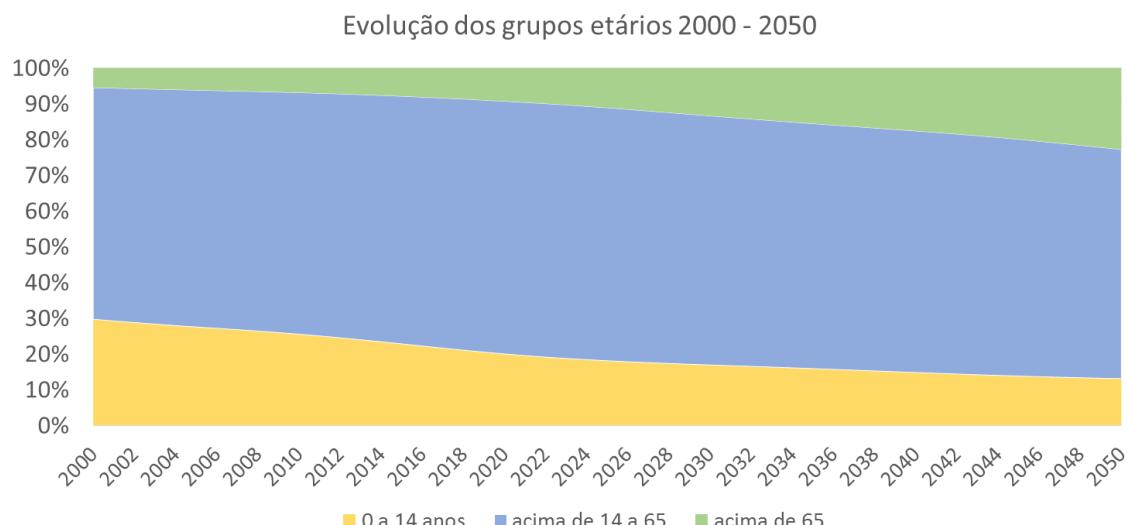
De fato, o crescimento da população idosa, em números absolutos e relativos, é um fenômeno mundial e está ocorrendo a um nível sem precedentes. Em 1950, eram cerca de 204 milhões de idosos no mundo e, já em 1998, quase cinco décadas depois, este contingente alcançava 579 milhões de pessoas, um crescimento de quase 8 milhões de pessoas idosas por ano.

De acordo com o IBGE, em 40 anos, a população idosa vai triplicar no País e passará de 19,6 milhões (10% da população brasileira), em 2010, para 66,5 milhões de pessoas, em 2050 (29,3%). As estimativas são de que a "virada" no perfil da população acontecerá em 2030, quando o número absoluto e o porcentual de brasileiros com 60 anos ou mais de idade vão ultrapassar o de crianças de 0 a 14 anos. Daqui a 14 anos, os idosos chegarão a 41,5 milhões (18% da população) e as crianças serão 39,2 milhões, ou 17,6%.

Nesse diapasão, ajustar as políticas públicas à nova realidade demográfica torna-se condição *sine qua non* para a promoção da eficiência alocativa no provimento de serviços públicos, isso porque o envelhecimento populacional exerce efeitos contraditórios sobre a

demandas por serviços públicos: se, por um lado, aumenta pressão por gastos com previdência, assistência social e saúde, por outro reduz a pressão sobre a demanda por serviços educacionais, especialmente no que se refere ao ensino pré-escolar e fundamental, por exemplo.

De acordo com Antônio Oliveira em “Envelhecimento populacional e políticas públicas: desafios para o Brasil no século XXI” (2016), o volume de crianças e adolescentes já vem apresentando tendência de queda nos últimos anos, como reflexo mais imediato da redução dos níveis da fecundidade e o efeito disso nas taxas de natalidade. Isso resulta numa menor pressão no ensino fundamental e médio, algo que seria extremamente positivo, pois implicaria um menor dispêndio de recursos humanos e financeiros.



Fonte: IBGE.

Ocorre que esta realidade entra em confronto com a regra de mínimo de aplicação na área de educação, pois a fixação de percentual de vinculação das receitas desconsidera que o montante de recursos necessários para a manutenção da oferta dos serviços é decrescente, dada a tendência de redução da demanda, isto é, da quantidade de alunos que será beneficiada por estes gastos.

Em outras palavras, a escolha de alocar e fixar determinado percentual do PIB (atualmente, 10%) para educação, se foi extremamente meritória no passado, não parece, nos dias atuais, justificar-se em face da questão demográfica. De acordo com Fernando de Holanda Barbosa, pesquisador e economista da FGV/IBRE, o Brasil irá mais do que dobrar, em termos reais, os recursos alocados em educação para um contingente muito menor de alunos no futuro. As projeções do IBGE mostram que a população com idade inferior a 17 anos, que era de aproximadamente 57 milhões em 2013, se reduzirá para 34 milhões em 2050. Para piorar, os trabalhos empíricos indicam que não existe relação entre o gasto por aluno e o seu desempenho.

Assim, inclusão das despesas com pagamento de benefícios previdenciários a inativos e pensionistas da área de educação (bem como da cobertura de eventuais insuficiências financeiras relativas ao RPPS da categoria) no rol de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino contribui para reduzir a distorção alocativa decorrente da fixação de percentuais de aplicação, ao permitir que os recursos públicos sejam direcionados àqueles serviços cuja demanda tende a crescer relativamente como decorrência do envelhecimento populacional.

É importante levar em consideração o fato de que o processo de envelhecimento populacional acarretará fortes impactos nas áreas da saúde, previdência social e cuidado com a pessoa idosa e dado que a poupança social não foi gerada com o aproveitamento do “bônus

demográfico”, será ainda mais necessário definir as fontes e os mecanismos de financiamento para a saúde, previdência social pública e os cuidados junto à população idosa.

Ademais, é importante destacar que as regras especiais de acesso à aposentadoria são alguns dos principais atrativos de profissionais qualificados às carreiras de docentes da educação fundamental de estados e municípios, dado que o salário médio nesses casos não é elevado. Assim, é preciso considerar estes gastos como custos do sistema educacional e que, portanto, deveriam ser considerados para fins de apuração dos mínimos de aplicação na área.

Por fim, temos ainda o segundo grande objetivo: a uniformização dos entendimentos federativos quanto à possibilidade de computar o dispêndio com pessoal inativo originário das áreas de saúde e educação para fins de cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados nas respectivas áreas.

Se é verdade que a área de saúde traz um regramento claro sobre a matéria (ver artigo 35 da Lei Complementar nº 141, de 2012), o mesmo não acontece na área da educação. De fato, ao olharmos o disposto no art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), dispositivo este relaciona as despesas não passíveis de enquadramento no cômputo do mínimo educacional, não encontramos uma vedação expressa ao cômputo do dispêndio com pessoal inativo. como manutenção e desenvolvimento de ensino.

Assim, esta omissão legislativa vem provocando o surgimento de compreensões diversas no âmbito estadual e municipal. Mesmo entre as Cortes de Contas da Federação o tema encontra-se longe de estar pacificado.

Logo, há estados, lastreado em legislações próprias ou em resoluções dos respectivos tribunais de contas, que admitem o cômputo das despesas com inativos para fins de cumprimento do mínimo constitucional em educação e há estados que não admitem. A questão é tão controversa que chegou também ao Tribunal de Contas da União. Vejamos a manifestação daquele órgão:

Entre os diversos posicionamentos encontrados nos Tribunais de Contas, podemos destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU, que em resposta à consulta formulada pelo Presidente da Corte de Contas Catarinense, deu possibilidade de pagamento de professores inativos do ensino fundamental com recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e, em especial, com relação à utilização dos recursos do FUNDEF, dentro dos 40% instituídos na Lei. Naquela assentada destacou-se a ausência conclusiva acerca da matéria, apresentou parecer do Ministério da Educação:

7. Assim, de acordo com a orientação do Ministério da Educação, embora haja o entendimento do Conselho Nacional de Educação pela não inclusão dos pagamentos com inativos como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, cabe aos sistemas de ensino estaduais e municipais regulamentar a matéria no âmbito de suas respectivas competências, não devendo ser esquecido o papel dos Tribunais de Contas no disciplinamento da matéria.

Apresentou-se ainda, outros argumentos, decisões e posicionamento sobre inclusões dos gastos com inativos no mínimo constitucional da Educação. Chama atenção, entretanto, o posicionamento do Ministério Público de Contas do TCU que nos termos do Acórdão 851/2001 mencionado, assim se pronunciou:

3.O Ministério Público junto a esta Casa, nos autos representado pelo Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, manifestou pensamento diferente, nos termos seguintes:

"(...)

Observa-se da leitura atenta das normas que regem o assunto, sobretudo as do art. 8º, caput e incisos, da Lei 9.424/96, que os recursos do FUNDEF compõem parte do montante de recursos que deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal.

Nesse sentido, o emprego dos recursos do FUNDEF também deve estar atrelado à idéia da manutenção e desenvolvimento do ensino público, nos termos estabelecidos nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

Ademais, a norma do art. 2º da Lei nº 9.424/96, ao indicar, especificamente, as condições de aplicação dos recursos do FUNDEF, limitou-as à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, mas também na valorização do Magistério.

Obviamente, as despesas com pagamento de professores aposentados não estão classificadas na categoria de manutenção e desenvolvimento de ensino "lato sensu", indicada na norma do art. 70 da Lei nº 9.394/96, como também não estão vedadas pela norma do art. 71.

Certo é que a legislação em exame regulamenta disposições da Constituição Federal, na busca de assegurar o fortalecimento do magistério e, como consequência, o prestígio da educação no País.

Dentro desta ótica, parece impróprio que a universalização do ensino e a remuneração condigna do magistério, objetivos precípuos do FUNDEF, estejam dissociados da valorização dos professores ativos e inativos.

A rigor, em homenagem ao princípio da igualdade, a remuneração dos professores inativos não podem dissociar-se da dos ativos, porque poderiam implicar inexoravelmente em diferenças ilegítimas.

Os pagamentos dos profissionais do ensino, sejam ativos ou inativos, não podem ser desvalorizados nas fontes, por coerência e compatibilidade aos princípios que norteiam a educação, consubstanciados nas normas constitucionais, principalmente nos arts. 205 e 206 da Constituição Federal,

Nesse ponto, vale destacar comentário registrado no supracitado Parecer do Conselho Nacional de Educação, no sentido de que 'Hoje, em vários dos entes federados, os inativos representam de 20 a 30% - ou mais - dos gastos com pessoal em educação. Excluí-los da categoria de MDE significaria aumentar em igual proporção aquilo que precisa ser gasto para atender aos dispositivos constitucionais - inviável para diversos, senão muitos destes entes federados'.

Se as despesas com os professores inativos não estiverem compreendidas entre aquelas inerentes à categoria de manutenção e desenvolvimento do ensino, na verdade, estariam impondo despesas com a Educação, além dos 25% da receita proveniente dos impostos arrecadados pelos Estados e Municípios, incluídas as transferências (art. 212 da CF), as despesas com a folha de pagamento dos professores inativos, em detrimento de outras despesas também relevantes.

O propósito do legislador não poderia ser abalar as contas dos Municípios e até de alguns Estados, tampouco de menosprezar os professores inativos.

Dessa forma, afigura-se razoável, ante o silêncio da Lei e as implicações aqui anotadas, que os proventos dos inativos possam ser incluídos na categoria das despesas necessárias à manutenção do ensino.

Assim, opinamos que se responda ao eminente conselente no sentido de que é possível a utilização dos recursos reservados à manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre os quais se encontram os recursos do FUNDEF, para pagamento de professores inativos.” (grifamos)

Desse modo, não há dúvidas de que a presente alteração legislativa pacificará o entendimento entre os estados e municípios da federação, trazendo maior segurança jurídica ao gestor público, bem como permitirá, ao mesmo tempo, modernizar a política pública educacional, tornando-a compatível com os desafios demográficos que ora se apresentam.

Ante o exposto e tendo em vista a relevância da matéria, gostaria de pedir o apoio dos nobres pares nesta Casa para a rápida aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado LELO COIMBRA