

Projeto de Lei Complementar Nº , de 2003
(Do Sr. Carlos Abicalil)

Acrescenta dispositivo à Lei Nº 101, de 4 de maio de 2000, visando a excluir, do limite de gasto com pessoal, os recursos advindos da vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do Artigo 212 da Constituição Federal e do Artigo 60,§ 5º do ADCT.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. É acrescido, ao Art. 19, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o seguinte inciso VII:

“Art. 19
VII – *derivados de aplicação do disposto no Artigo 212 da Constituição Federal e no Artigo 60, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

Art. 2º. Esta lei entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente a sua aprovação.

Justificação

Concordando com proposta do Deputado Luiz Sérgio, do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro que, no ano de 2002, apresentou a justificação que ora assumimos, com os devidos ajustes, a Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu Artigo 19, limites para gasto com pessoal em cada esfera federativa: cinquenta por cento da receita corrente líquida, no caso da União e sessenta por cento, no caso de Estados e municípios.

Tal norma deve se tornar compatível com as normas constitucionais, prevalecendo, em qualquer caso, estas últimas, em obediência ao princípio da supremacia da Constituição.

A educação mereceu, do legislador constituinte, um lugar especial na Carta de 1988. Trata-se de um dos poucos setores para os quais não vigora, por exemplo, a vedação de vinculação de receita de impostos, prevista em seu art. 167,IV.

Ao contrário, a mesma Constituição prescreve a vinculação de receitas de impostos no Art. 212, que se tornou princípio sensível, cujo descumprimento pode ensejar, inclusive, a intervenção federal nos Estados (art.34,VII,"e") e intervenção estadual nos municípios (Art.35, III).

O art. 206 da Carta Magna preceitua:

" *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos."

O principal instrumento financeiro para possibilitar a mencionada valorização corresponde à vinculação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do Art. 212 da Constituição Federal e ao Fundef- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado pela Emenda Constitucional nº 14/96. Os recursos do Fundef, são subvinculados para o pagamento de professores, nos seguintes termos:

“ADCT...

Art. 60.....

*§ 5 ° Uma proporção **não inferior a sessenta por cento** dos recursos de cada fundo referido no § 1° será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental, em efetivo exercício no magistério "*

Isto é, a própria Constituição retira a educação da incidência de algumas regras válidas para outros setores: se a regra geral é não vincular, para a educação, segundo a Carta Magna, a regra é vincular; se, para os demais setores, a regra é que a remuneração não ultrapasse um teto, para a educação o mandamento constitucional é nunca ser inferior a um piso.

Dessa forma, a interpretação literal de norma infraconstitucional, aplicada ao setor educacional, representaria o descumprimento de norma constitucional.

Sobre essa questão, assim se manifesta o Senhor José Carlos Polo, especialista em Orçamento e Finanças Públicas (Implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão educacional do Município”, in *Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasesm III*, MEC/Fundescola. 2001, pp. 367-369:

“Se confrontadas as normas sobre limitação dos gastos com pessoal contidas na LRF contra as estabelecidas pelo Artigo 60, § 5°, do ADCT, com a redação pela EC nº 14/96, poder-se-á chegar a uma situação de grandes dificuldades, talvez intransponíveis, pois, de um lado, a Constituição Federal diz que uma parcela não inferior a sessenta por cento do Fundef deve ser destinada ao pagamento dos salários dos professores e, de outro, a lei complementar diz que os gastos totais com pessoal não podem ultrapassar, no município, 54% da receita corrente líquida.

De fato, o problema existe, ainda mais porque o gasto mínimo de sessenta por cento deve ser realizado apenas com os professores, valendo dizer que o percentual efetivo de comprometimento do Fundef com pessoal é ainda maior, se considerados os demais servidores que atendem ao ensino fundamental, como secretários de escola, serventes, merendeiras, etc.

Poder-se-ia argumentar, entretanto, que, ao pagar os professores com os recursos do Fundef, a Prefeitura estaria, de certa forma, deixando de usar os outros recursos do ensino, os remanescentes das receitas resultantes de impostos e, por essa razão, não teria nenhuma dificuldade em cumprir o percentual máximo de que trata a LRF.

Isso é verdade em grande parte dos municípios, mas há aqueles, principalmente nos Estados que recebem complementação da União, nos quais o Fundef representa significativa parcela das receitas correntes, por estarem atendendo a um grande contingente de alunos no ensino fundamental.

Nesse caso, o cumprimento do percentual máximo da LRF fica quase impossível, com a agravante de que existe um limite prudencial de 95% do limite que, se atingido, provoca uma série de restrições previstas no Artigo 22, parágrafo único.

Não é só em relação ao limite global dos gastos com pessoal que as dificuldades se configuram. Também em relação ao limite de dez por cento de crescimento anual das despesas com pessoal, estabelecido pelo Artigo 71, ocorre o mesmo fenômeno.

*Se, por hipótese, um município triplicar o número de matriculas no ensino fundamental em determinado ano, no ano seguinte receberá do Fundef o triplo do que vinha recebendo. Sessenta por cento, no mínimo, dos recursos adicionais deverão ser destinados aos professores que, por certo, terão de ser contratados. Se tiver de obedecer ao limite do artigo 71, **fatalmente o município não conseguirá obedecer à norma constitucional.***

Essa análise pode levar a conclusões altamente preocupantes. A LRF teria sido tão perversa a ponto de prejudicar a educação? É claro que isso não passou pela cabeça do legislador. Parece que a única solução é o reconhecimento de que as receitas do Fundef, ou seja o retorno proporcional ao número de alunos matriculados e as respectivas despesas com os profissionais do magistério devem ser excluídas do cálculo dos limite de que trata a LRF para os gastos totais com pessoal, sob pena de descumprimento forçado, em muitos Municípios, da norma constitucional que garante aos professores uma parcela dos recursos do Fundef.

Não pode ser aceito o argumento de que o gasto maior no Fundef pode ser compensado por gastos menores com pessoal nos outros setores da Prefeitura, porque estes, como saúde e assistência social, também dependem fortemente dos serviços prestados por seus servidores.

De qualquer forma, esta não é uma questão resolvida. O que se espera é que os Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público tenham sensibilidade suficiente para enfrentar o problema e dar uma luz aos Municípios, especialmente aos de pequeno porte, que nessas questões estão sempre muito desamparados.”

A questão tem preocupado a comunidade educacional a ponto de a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime, ter programado, dentro de seu Fórum Nacional Extraordinário, realizado de 15 a 17 de maio de 2002, em

Brasília, debate específico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, suas implicações nos Planos de Educação, com o Ministro Ubiratan Aguiar, o Prof. João Monlevade e o Consultor de Orçamento do Senado Federal, Sr. Fernando Veiga Barros.

Também em outras oportunidades múltiplas, várias entidades representativas do setor educação, notadamente a CNTE, tem feito críticas, com o mesmo conteúdo, uma vez que a prestação de serviço educacional e essencialmente empregadora do trabalho humano, configurando ampla parcela do funcionalismo público, nos Estados e municípios, responsáveis pelo único serviço público que atende, diariamente, por, pelo menos duzentos dias ao ano, cinquenta e sete milhões de brasileiros e brasileiras.

Dessa forma, apresentamos a presente proposição à análise dos nobres pares, para que se viabilize a efetiva prioridade que a Constituição confere à Educação.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado **Carlos Abicalil**