

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2002

(Do Sr. Luiz Sérgio)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 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, § 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 art. 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

A Lei complementar nº 101/00 (Lei de responsabilidade fiscal), estabelece (art. 19) limites para gasto com pessoal em cada esfera federativa: 50 % da receita corrente líquida, no caso da União e 60% no caso de estados e municípios.

Esta norma há de ser compatibilizada 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 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 excepciona 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.

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

Seria igualmente atingido o princípio da razoabilidade. Senão vejamos: os recursos do FUNDEF seriam dirigidos par suas contas únicas e específicas e o equivalente a 60% - vinculado à remuneração dos professores por força da Constituição, ficaria paralisado na conta. Este fator representa um mecanismo perverso que funciona como freio à expansão de matrículas (que representam o ingresso de mais recursos, pela dinâmica do FUNDEF, ao mesmo tempo em que implicam a contratação de professores). Ou ainda, os gastos com o pessoal da Educação realizados com recursos do FUNDEF ao serem computados deixariam estreita margem para o gasto em outras áreas essenciais, como por exemplo a Saúde.

Assim se manifesta 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 – PRASEM 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, § 5º, 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 60% 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 60% 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 (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 remanescente 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 complementarão 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 10% de crescimento anual das despesas com pessoal, estabelecido pelo artigo 71, ocorre o mesmo fenômeno. Se por hipótese um Município triplicar o número de matrículas no ensino fundamental em determinado ano, no ano seguinte receberá do FUNDEF o triplo do que vinha recebendo. E 60%, 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 da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, ter programado dentro de seu Fórum Nacional Extraordinário (15 a 17 de maio de 2002 – Brasília), debate específico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal em contraste com os Planos de Educação, com o Ministro Ubiratan Aguiar, o Prof. João Monlevade e o Consultor de Orçamento do Senado Federal, Sr. Fernando Veiga Barros.

Desta 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 2002.

Deputado LUIZ SÉRGIO