

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2006

**(Da Sra. Luciana Genro, João Alfredo, Chico Alencar, Luiza Erundina,
Orlando Fantazzini, Fátima Bezerra)**

Dispõe sobre o financiamento e as normas de gestão financeira das Instituições Federais de Ensino Superior, nos termos do art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art 1º A União alocará anualmente às instituições federais de ensino superior por ela mantidas um percentual da receita equivalente, no mínimo, a 75% (setenta e cinco por cento) do montante que resultar da aplicação do art. 212 da Constituição Federal, além dos recursos destinados a cobrir as despesas de pessoal e encargos dos inativos e outros destinados a cobrir despesas do âmbito dessas instituições que não se enquadrem na condição de manutenção e desenvolvimento do ensino, repassado em duodécimos mensais, de forma a garantir:

- I - recursos para despesas de pessoal e encargos, nos termos definidos nesta lei;
- II - recursos para despesas de outros custeios e capital, equivalentes, no mínimo, a 28% (vinte e oito por cento) da parcela de recursos referidos no inciso anterior;
- III - recursos para despesas de assistência estudantil, equivalentes, no mínimo, a 3% (três por cento) da soma das parcelas de recursos referidas nos incisos anteriores;
- IV - recursos para expansão e fomento equivalentes, no mínimo, à diferença entre o total dos recursos previstos no caput e a soma das parcelas referidas nos itens anteriores.

§ 1º A distribuição de recursos entre as instituições federais de ensino superior será estabelecida de acordo com critérios, pactuados democraticamente entre elas, que garantam seu funcionamento e



42E187D655

aperfeiçoamento.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I deste artigo compreenderão as despesas para pagamento de pessoal e encargos, ativos, aposentados e pensionistas, resultante do enquadramento e desenvolvimento dos quadros de pessoal em plano único de carreira, com remunerações ou subsídios isonômicos nacionalmente, para níveis, funções e titulação equivalentes, definido em lei.

§ 3º Os recursos previstos nos incisos II e III deste artigo serão alocados mensalmente a cada instituição sob a forma de dotação global, permitindo a livre aplicação e remanejamento, entre diferentes rubricas de elementos ou categorias de despesas, executados sob normas próprias, sem prejuízo da prestação de contas públicas e da fiscalização dos órgãos internos e externos competentes.

§ 4º Os recursos de que trata o inciso IV serão alocados globalmente ao Ministério responsável pela área de educação superior, que o distribuirá às instituições federais de ensino superior, visando ao atendimento das diretrizes constitucionais de padrão de qualidade, indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, a universalização do acesso, o seu aprimoramento e revitalização, obedecendo a critérios pactuados democraticamente entre as instituições federais de ensino superior;

§ 5º Os saldos positivos dos recursos referidos nos incisos II e III deste artigo serão automaticamente transferidos a crédito dos recursos próprios de cada instituições federais de ensino superior, ao final de cada exercício.

§ 6º Na hipótese do montante de recursos previsto no *caput* não ser suficiente para cobrir o que prevêem os incisos I, II e III, a União complementará com recursos extraordinários.

Art. 2º As instituições federais de ensino superior poderão prover os cargos de servidores públicos, docentes e técnicos-administrativos, necessários ao desenvolvimento de suas atividades, nos termos legais, inclusive as substituições decorrentes de afastamentos e licenças previstas em lei, em seus quadros de pessoal ou, no caso de necessidade de ampliação, a criação de novos cargos obedecerá ao plano de expansão estabelecido de acordo com critérios pactuados democraticamente entre elas.

Art. 3º Os débitos e encargos para com servidores celetistas ou estatutários, ativos, aposentados e pensionistas, decorrentes de ações judiciais anteriores à promulgação desta lei ou que vierem a ocorrer em função de atos administrativos alheios à competência decisória de cada instituição federal de ensino superior, correrão à conta de dotação suplementar da própria da União.

Art. 4º Esta lei entra em vigor no exercício subsequente à data da sua publicação, cabendo ao Ministério da Educação fazer os ajustes necessários à execução orçamentária.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.



Introdução

O Projeto de Lei Complementar, ora apresentado, foi elaborada pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES-SN, e discutido em Audiência Pública, convocada pela Frente Parlamentar e Social em Defesa da Universidade Pública, no dia 22 de março de 2006. Participaram da discussão parlamentares, professores, estudantes, o ANDES-SN, além de outras entidades.

Justificativa

Durante o período que se sucedeu à promulgação da Constituição de 1988, tanto no debate parlamentar como naquele travado pelos movimentos sociais ligados à educação, houve clareza de que a garantia do financiamento público para lastrear a existência de instituições de ensino superior públicas no país e para o exercício da autonomia universitária, prevista no art. 207 da Carta Magna, somente seria firmado institucionalmente pela fixação em nível de LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR (e não da legislação ordinária) de normas gerais, compromissos e salvaguardas, capazes de assegurar recursos para a adequada gestão financeira.

Isso porque a elaboração dos orçamentos expressa um pacto anual a respeito da aplicação dos recursos públicos para o próximo exercício, seguindo uma diretriz constitucional que resulta em seqüência temporal de leis, ficando a anterior como orientadora da seguinte, na qual o Plano Plurianual antecede a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e esta, por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA. Em cada etapa, a iniciativa do Poder Executivo e a obrigatória aprovação pelo Congresso Nacional reproduzem o resultado da correlação de forças e das disputas por verbas existente naquele momento, tudo condicionado apenas pela Constituição e leis complementares, já que os fóruns de deliberação são idênticos aos exigidos para aprovação da legislação ordinária.

Assim é que a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, propugnada para funcionar como orientação e salvaguarda de determinados valores a serem respeitados nos vários orçamentos seguintes, foi concebida como LEI COMPLEMENTAR, e é por esta condição que tantas vezes é invocada como diretriz intransponível, aquela que realmente vale, mesmo por sobre outros princípios e/ou valores previstos no extenso leque da legislação ordinária.

Outro exemplo eloqüente é que a forma jurídica escolhida para a constituição do FUNDEB foi a emenda constitucional e não uma lei ordinária, visto que se destinava a imprimir efeito nos orçamentos futuros.

Recentemente a Assessoria Jurídica Nacional do ANDES-SN emitiu nota técnica



42E187D655

esclarecedora sobre o assunto:

“...

Em suma, as leis complementares que versarem sobre matérias que lhes foram reservadas pela Constituição Federal NÃO poderão ser alteradas por leis ordinárias. E quando versarem sobre matérias que não lhes foram reservadas pela Constituição, apesar de seu quorum qualificado, elas poderão vir a ser objeto de alteração por leis ordinárias.

Nessa perspectiva, para afirmar se a regulamentação da matéria por meio de lei complementar resultará em salvaguarda perante as leis de diretrizes orçamentárias e as leis do orçamento (leis ordinárias), é preciso analisar, no caso concreto, se os assuntos estão, ou não, constitucionalmente reservados às leis complementares, vejamos:

CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção I

NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - ...omissis

Seção II

DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

...omissis.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;



42E187D655

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

*IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Como se vê, as normas de gestão financeira e administrativa para a instituição e funcionamento de um fundo específico para a manutenção das instituições públicas de ensino superior só pode ser realizado por meio de lei complementar.

Outrossim, os efeitos da instituição desse fundo, quando houver impacto nas finanças públicas, também deverão ser objeto de regulamentação por meio de lei complementar, as quais não poderão vir a ser ignoradas pela Administração Pública na confecção das leis anuais do orçamento.”

Com essa visão, já em 1992, o deputado Ubiratan Aguiar tomou a iniciativa de propor o projeto de lei complementar 119/92, com base no inciso II, do § 9º, do art. 165 da Constituição, do capítulo Dos Orçamentos. Tal inciso diz que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Apesar de estar submetido à objeção do Poder Executivo, o PLC 119/92 tramitou na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, que chegou a aprovar, em 1994, um substitutivo do relator Deputado Florestan Fernandes. A tentativa de que o texto do substitutivo pudesse ser aceito, inclusive pelo Executivo, incorporou algumas deturpações que lhe enfraqueceram o apoio, e, estando o período legislativo próximo do seu final, o projeto foi para arquivamento. Foi desarquivado na legislatura seguinte por solicitação do autor, mas voltou para



42E187D655

arquivamento posteriormente.

Dos textos produzidos pelo ANDES-SN durante os debates e embates ocorridos em torno da tramitação do projeto, é possível extrair, com clareza, mais uma vez, que o alvo prioritário da intervenção do Executivo e das forças conservadoras era atingir a unidade nacional da carreira e dos salários, afastando o custo da folha de pessoal das obrigações do Governo. A resposta do movimento docente foi estruturada sobre dois eixos básicos, quais sejam, a garantia de destinação orçamentária dos recursos de pessoal e encargos (necessários ao pagamento de professores e técnico-administrativos, segundo o disposto no plano de carreira e salários nacionalmente unificado) e, de outro lado, a exigência de destinação de recursos sob a forma de orçamento global para outros custeios e capital em montante equivalente a 25% do total daqueles destinados a pessoal e encargos.

Vários eventos do ANDES-SN reiteraram posteriormente essa mesma avaliação, como o Congresso de Juiz de Fora, em fevereiro do ano de 2000, que afirmou “lutar pela aprovação do PLC 119/92, em sua última versão, que trata do financiamento das IFES, mediante ação no Congresso Nacional”, ou, como expresso na Agenda para a Universidade Brasileira, aprovada no último Congresso em Curitiba, “A institucionalização do novo padrão de financiamento deve ser objeto de legislação que regulamente o dever do Estado com a manutenção e desenvolvimento das IFES, tomando como base o substitutivo original de Florestan Fernandes ao PLC 119, aprovado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em novembro de 1994.

A partir de todas essas considerações, fica evidente que qualquer pactuação estável de financiamento público para as instituições federais de ensino, capaz de assegurar alocação nos orçamentos anuais e firmar salvaguardas que garantam o funcionamento das instituições, definir compromisso de verbas para o pagamento de pessoal, para manutenção, investimentos, ampliação, fomento ou para garantia de acesso e permanência estudantil, somente terá efeito se firmada em LEI COMPLEMENTAR.

Evidente também é que a fixação desse instrumento impõe-se como condição prévia para que se possam pactuar outros elementos da organização universitária que não passarão de palavras ao vento sem a garantia dos meios para a sua efetivação.

A referência usada no debate do PLC 119/92, visando garantir recursos para lastrar o exercício da autonomia universitária na IFES, era a relação verbas de Pessoal versus verba de OCC, que tem uma lógica distinta daquela que está em debate atualmente. Esta última referenciada em percentual do recurso constitucionalmente vinculado à educação. No entanto, as duas podem ser complementares, desde que as premissas básicas estejam atendidas: haver



42E187D655

alocação de recursos suficientes e garantir-se o pagamento da folha de pessoal e encargos resultante de Plano de Carreira e Salários Isonômicos Nacionalmente Unificado.

É preciso ressaltar que a referência feita aos recursos constitucionalmente vinculados para a educação está tratando de 18% do total da arrecadação líquida, e que se destinam exclusivamente para aquelas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, subentende-se recuperação do preceito original da Constituição, por meio de uma emenda constitucional que evite a burla e uma lei que defina as despesas, mesmo do âmbito das instituições do ensino, que serão cobertas com recursos orçamentários excedentes àqueles oriundos da vinculação constitucional.

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputada Luciana Genro

Deputado João Alfredo

Deputado Chico Alencar

Deputada Luiza Erundina

Deputado Orlando Fantazzini



42E187D655

Deputada Fátima Bezerra



42E187D655

42E187D655

