

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2008
(Dos Srs. CARLOS ABICALIL, IRAN BARBOSA E PEDRO WILSON)

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 FUNDEB, nos termos do art. 60, XII do ADCT.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art.2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.....

IV -

d) nos Estados, Distrito Federal e Municípios, os valores correspondentes à aplicação decorrente do disposto no art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

Art. 2º Ressalvado o disposto no art. 19, § 1º, VII, entende-se como despesa total com pessoal, para efeito desta lei:

I - o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;

II – os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.



0444A7E900

Art. 3º 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, XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor no primeiro dia do ano subseqüente a sua aprovação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição recupera propostas contidas nos PLs nºs 307/02 e 95/03, elaborados no período de vigência do Fundef e apresentados, respectivamente, pelos Deputados Luis Sérgio e Carlos Abicalil, e nos PLs nºs 63/07 e 121/07, de autoria, respectivamente, dos Deputados Arnaldo Jardim e Severiano Alves, elaborados em momento em que já vigorava o Fundeb.

Reapresentamos a proposta, com a devida atualização, em virtude do advento do FUNDEB, em substituição ao Fundef, e em decorrência de manifestação do Conselho Nacional de Educação sobre o tema.

Os argumentos centrais permanecem os mesmos .

A Lei Complementar nº 101/00 (denominada 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, além de conter a ressalva no dispositivo mencionado, prescreve expressamente 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 da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas .
.....

VIII- piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal."

O principal instrumento financeiro para possibilitar a mencionada valorização e viabilizar a efetivação do piso salarial nacional corresponde ao FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional nº 53/06. Os recursos do FUNDEB, são subvinculados para o pagamento de professores, nos seguintes termos:

"ADCT...

Art. 60.....
.....

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício."



Para a Educação, segundo a Carta Magna, a regra é vincular.

Se para os demais setores a regra legal é definida de modo que a remuneração não ultrapasse um teto, para a Educação o mandamento constitucional é exatamente o contrário: esta nunca pode ser inferior a um piso.

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

Seriam igualmente atingidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Senão vejamos: os recursos do FUNDEB, que são dirigidos para suas contas únicas e específicas e o equivalente a 60% - vinculado à remuneração dos professores por força da Constituição, ficariam paralisados na conta, se sua utilização representasse atingir o teto previsto na LC nº101/00. Este fator representa um mecanismo perverso que funciona como freio à expansão de matrículas e a sustentação da carreira dos professores em patamar condizente com o princípio da valorização e com a necessária estratégia de atratividade da carreira. Recente estudo promovido por encomenda da Fundação Lemann indica que os melhores alunos não são atraídos para o magistério.

Outro cenário seria aquele em que em decorrência dos gastos com o pessoal da Educação realizados com recursos do FUNDEB restaria estreita margem para o gasto em outras áreas essenciais, como por exemplo a Saúde.

Assim se manifestou 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 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 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 situação permanece, *mutatis mutandis*, para o período que se inaugurou com a vigência da Emenda nº 53/06 ,que instituiu Fundeb.

Assim, ainda que no agregado o impacto possa não ser significativo, para as situações dos entes que recebem a complementação da União, exatamente aqueles mais frágeis, podem ser criadas dificuldades com prejuízo à Educação.

A questão tem preocupado a comunidade educacional, tanto assim que foram formuladas consultas ao Conselho Nacional de Educação, em 2007 e 2008, e os respectivos pareceres (Nº1/07 e nº 8/08) foram homologados pelo MEC.

A tecnicamente bem construída manifestação do CNE reporta-se, entretanto, a conceitos da LRF, quando nos parece que o mérito é



outro – determinados dispositivos da LRF estariam em contradição com as regras (do art.60 do ADCT) e princípios da Constituição (supremacia da constituição, razoabilidade e proporcionalidade)? Neste diapasão, parece-nos que as manifestações do CNE e do MEC foram pouco ousadas, do ponto de vista da Educação, e pouco associadas à natureza do debate, que é constitucional e não submetido aos conceitos da LRF como premissa. As premissas a serem assumidas hão de sê-lo a partir da Constituição Cidadã. Os pareceres fazem referência às definições do artigo 18 da LRF, para efeito dos limites fixados no art. 19. Ocorre que o art. 19, §1º, prevê categorias de despesas que **não são computadas** - e é exatamente a inclusão de mais uma categoria - as despesas referentes ao Fundeb que decorrem de previsão constitucional - que se pretende com a proposição em tela, na trilha das que a precederam.

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 julho de 2008.

Deputado CARLOS ABICALIL

Deputado IRAN BARBOSA

Deputado PEDRO WILSON



2008_8834_Carlos Abicalil



0444A7E900