

PARECER N° , DE 2009

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado 540, de 2007 –
Complementar, que *insere o art. 72-A na Lei
Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para
prever responsabilização dos gestores municipais
que descumprirem deveres de natureza educacional.*

RELATOR: Senador JOÃO PEDRO

I - RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 540, de 2007 – Complementar, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que insere o art. 72-A na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever responsabilização dos gestores municipais que descumprirem deveres de natureza educacional e incluir a observância desses deveres como um dos requisitos para o repasse de transferências voluntárias.

O art. 1º do PLS insere o inciso V no § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – visando vedar repasses de transferências voluntárias aos entes federados que incorrerem em descumprimento de responsabilidade educacional, caracterizado pelas ocorrências que especifica.

Com efeito, o art. 2º do projeto acrescenta o art. 72-A à LRF, no qual são descritas as condutas comissivas ou omissivas que caracterizam o descumprimento de responsabilidade educacional, sujeitando os prefeitos às penalidades previstas no Código Penal, na lei definidora dos crimes de responsabilidade, no Decreto-Lei nº 201, de 1967, e na Lei de Improbidade Administrativa, conforme previsto no art. 73 da LRF.

Conforme o autor, a proposição preenche lacuna existente na legislação, pois, embora o Brasil possua rigorosa e eficiente lei de

responsabilidade fiscal, que pune os prefeitos não zelosos com as contas públicas, “... não existe até hoje uma lei que trate com o mesmo rigor os prefeitos que não zelam por suas crianças e a educação delas”.

O projeto foi despachado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, e a esta Comissão.

Na Comissão de Educação, foi aprovado o Parecer proferido pela Relatora *ad hoc*, Senadora Marisa Serrano, em 27 de agosto de 2008, com as Emendas nºs 1 - CE, 2 - CE e 3 - CE.

Nesta CAE, não foram oferecidas emendas ao projeto no prazo regimental.

II - ANÁLISE

Nos termos do art. 99, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre o mérito da presente proposição, envolvendo os aspectos econômicos, financeiros e de finanças públicas.

Inicialmente, cabe observar as modificações introduzidas no projeto pela Comissão de Educação.

Conforme o texto do projeto e as Emenda nº 1 - CE, que ofereceu nova redação ao art. 72-A, descumpre a responsabilidade educacional o prefeito que:

I – deixar de oferecer vagas, a todas as crianças e adolescentes, nas instituições públicas de ensino fundamental e de educação infantil, em conformidade com o que determina a Constituição Federal;

II – deixar de assegurar a todas as escolas as condições mínimas de higiene, conforto e todas as condições para assegurar o bom aprendizado;

III – deixar de oferecer a qualquer interessado, adulto ou jovem com mais de 15 anos, oportunidade de alfabetização;

IV – permitir que as crianças em idade escolar estejam nas ruas, em seu horário escolar, desacompanhadas dos pais ou responsáveis;

V – deixar de cumprir acordos ou compromissos formalmente celebrados.

Observa-se que, com a Emenda, o teor do inciso I do art. 72-A foi modificado para delimitar a imputação de responsabilidade ao gestor municipal que deixar de oferecer vagas na etapa de oferta obrigatória e, assim, na esfera de competência dos municípios.

O inciso III referido artigo foi modificado para punir o prefeito que não oferecer oportunidade de alfabetização ao jovem ou adulto, independentemente da procura pelo interessado. Já o inciso IV foi alterado para responsabilizar o prefeito que permitir que crianças e adolescentes estejam nas ruas, em horário escolar, desacompanhadas dos pais ou responsáveis.

O inciso V do projeto faz remissão ao cumprimento de metas educacionais definidas no Plano de Desenvolvimento Educacional do Governo Federal. Entendeu-se que a remissão pode mostrar-se inoportuna, dada a diversidade de medidas que conformam o referido Plano, “algumas insculpidas em normas de segurança jurídica variável, como portarias do Ministério da Educação.” Com a emenda aprovada, o inciso faz referência genérica à responsabilização do prefeito que “deixar de cumprir acordos ou compromissos formalmente celebrados”. Desse modo, engloba a hipótese de acordos celebrados, também, com os professores, conforme inicialmente proposto no projeto.

Mediante o parágrafo único do referido artigo, na forma da Emenda nº 2 - CE, impõe-se às autoridades municipais o dever de comunicar ao Conselho Tutelar, ao Juiz da Comarca e ao Ministério Público os casos de negligência dos pais ou responsáveis quanto à freqüência escolar das crianças ou adolescentes sob sua guarda. A emenda aprimora o projeto porque ressalva, expressamente, o direito de defesa do responsável.

Com a Emenda nº 3 - CE, foi suprimido o art. 3º do projeto, que previa o início da exigência das obrigações acima descritas a partir de 1º de janeiro de 2009, quando os novos prefeitos tomaram posse. Entendeu-se que as medidas devem incidir sobre fatos ou ocorrências futuras, independentemente de quando o projeto for transformado em lei. Questão, portanto, resolvida com a usual cláusula de vigência.

Depreende-se do exposto que as modificações introduzidas na Comissão de Educação aprimoraram, de fato, o projeto.

Quanto ao mérito da proposição, ressalte-se que os Constituintes de 1987/88 estabeleceram, no Título da Ordem Social da Constituição Federal, o Capítulo III sobre Educação, Cultura e Desporto. Com efeito, conceberam a educação como um direito de todos e dever do Estado, da família e da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho (CF, art. 205).

Esse direito universal está fundado em princípios, dentre os quais se destacam, a propósito do presente projeto de lei: o da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme o art. 206, incisos I e IV.

Ainda, no que diz respeito ao assunto do projeto sob exame, a Constituição Federal estabelece que o dever do Estado será efetivado mediante:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

Está prevista, também no texto constitucional, a responsabilização da autoridade competente, no caso de não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou de sua oferta irregular (art. 208, §2º, da CF).

Do exposto, conclui-se que a imputação de responsabilidade ao gestor municipal pelo descumprimento da oferta obrigatória, ainda que adstrita ao ensino infantil e fundamental, é consistente com os mandamentos constitucionais e com a vigente Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, os Constituintes determinaram que cabe aos municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Para tanto, determinaram que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão – anualmente – “vinte e cinco por cento, no mínimo, da

receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, consoante o disposto no art. 212 da CF.

Isto é, recursos oriundos da própria capacidade tributária dos municípios, assim como os derivados de sua participação na partilha de tributos estaduais e federais, são constitucionalmente vinculados para a concretização dos objetivos educacionais a eles atribuídos. Além disso, os entes federados recebem transferências voluntárias da União e podem complementar suas necessidades de investimentos com recursos provenientes de financiamentos internos e externos – observados, no caso, os limites e condições fixados pelo Senado Federal.

Ademais, do ponto de vista estritamente econômico, vale lembrar que os gastos em educação infantil e fundamental são investimentos no recurso mais importante da sociedade, a saber, no seu capital humano. O impacto futuro desses investimentos sobre a qualidade da força de trabalho é inegavelmente positivo e, seguramente, contribuirá para o aumento da produtividade e da competitividade da economia nacional.

Depreende-se que, do ponto de vista econômico-financeiro, adotou-se, em nível constitucional, o equilíbrio entre, de um lado, os objetivos a serem alcançados com a universalização do atendimento escolar e a erradicação do analfabetismo e, de outro, os meios necessários àqueles fins.

Quanto à técnica legislativa, o projeto merece reparos, tendo em vista que o *caput* do seu art. 1º deve expressar o acréscimo do inciso V ao §1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III - VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 540, de 2007 – Complementar, com as Emendas nºs 1 - CE, 2 - CE e 3 - CE e a seguinte:

EMENDA Nº 1 - CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 540, de 2007 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O §1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

Art. 25
§1º
V – observância do disposto no art. 72-A.
..... (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator