

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 2003

Apensados: PLP nº 121/2007, PLP nº 63/2007, PLP nº 388/2008, PLP nº 63/2011, PLP nº 75/2011, PLP nº 98/2011, PLP nº 136/2012, PLP nº 145/2012, PLP nº 150/2012, PLP nº 296/2013, PLP nº 360/2013, PLP nº 398/2014, PLP nº 423/2014, PLP nº 429/2014, PLP nº 396/2017, PLP nº 458/2017, PLP nº 501/2018, PLP nº 530/2018, PLP nº 8/2019, PLP nº 14/2022 e PLP nº 49/2023

Acrescenta dispositivo à Lei Complementar 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.

Autor: Deputado CARLOS ABICALIL

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

I - RELATÓRIO

Trata-se de PLP apresentado pelo Deputado Carlos Abicalil em 12/09/2003, o qual à época foi apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 307/2002, de autoria do Deputado Luiz Sérgio.

O projeto de lei complementar ora em debate acrescenta dispositivo à Lei Complementar 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, na redação anterior à Emenda Constitucional nº 108/2020.



O PLP 307/2002 foi arquivado em 31/01/2023, motivo pelo qual encontram-se apensos à presente proposição os seguintes vinte e um projetos de lei:

- PLP nº 121/2007, que exclui as despesas com pessoal na área de educação do cômputo dos limites de despesas com pessoal definidos no art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000.
- PLP nº 63/2007, que exclui do limite estabelecido pela LRF para as despesas de pessoal o montante correspondente a 60% da diferença entre os valores recebidos e pagos em decorrência do FUNDEB se esta diferença for superior à terça parte da receita corrente líquida do Ente.
- PLPs nº 388/2008, nº 63/2011 e nº 75/2011, com propósitos semelhantes e apenas pequenas variações nas respectivas redações. As proposições excluem da receita corrente líquida a que se refere o art. 2º da LRF os valores recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios correspondentes às respectivas participações no FUNDEB. Em contrapartida, estes projetos de lei complementar excluem dos limites das despesas de pessoal dos entes políticos subnacionais as despesas.
- PLP nº 98/2011, que acrescenta um § 7º no art. 20 da LRF para determinar que, em casos excepcionais, os Municípios poderão ultrapassar os limites estabelecidos para as respectivas despesas de pessoal, com a finalidade específica de custear despesas com a oferta de educação básica em tempo integral.
- PLP nº 136/2012, que estabelece que não serão computados no limite de 54% para os gastos de pessoal do Poder Executivo com os acréscimos à remuneração do magistério de 1º grau.
- PLP nº 145/2012, que acrescenta o inciso VII ao § 1º do art. 19 da LRF para não serem computadas nos limites das despesas de pessoal as decorrentes de gastos com a contratação de professores e outros servidores para a área da educação, assim como com a concessão de reajustes salariais, criação de gratificações, adicionais e outras vantagens, fixas ou variáveis, implantação de planos de cargos e salários, pagamento de horas extras e outras despesas da mesma natureza, bem como os encargos sociais e as respectivas contribuições previdenciárias,



quando tenham por objetivo garantir o pleno acesso ao ensino à população de 0 a 17 anos e, ainda, a implantação de programas de acesso à educação para jovens e adultos fora da escola.

- PLP nº 150/2012, que aumenta para 70% da receita corrente líquida o limite das despesas com pessoal dos Estados e do Distrito Federal, para possibilitar a melhoria da remuneração dos professores, desde que o aumento de dez pontos percentuais em relação ao limite estabelecido na LRF se refira exclusivamente à melhoria da remuneração dos professores de 1º e 2º graus das redes estadual e distrital.
- PLP nº 296/2013, que acrescenta inciso VII ao § 1º do art. 19 da LRF para excluir as despesas com os pagamentos dos profissionais da educação dos limites fixados para os gastos de pessoal.
- PLPs nº 360/2013 e nº 423/2014, que excluem do cálculo de despesa total com pessoal da União, Estados e Municípios, para fins de enquadramento nos limites a que se refere o art. 18 da LRF, os vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza concedidas aos profissionais do magistério, bem como, os encargos sociais e as contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, quando referentes aos professores.
- PLP nº 398/2014, que exclui do teto das despesas de pessoal no âmbito do Executivo Municipal (54% da receita corrente líquida) as despesas de pessoal e os respectivos encargos ligados à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- PLP nº 429/2014, que exclui as despesas de pessoal e encargos sociais com professores da rede municipal de ensino, incluindo as decorrentes de promoções, vantagens e demais benefícios decorrentes dos respectivos planos de cargos e carreiras do limite das despesas de pessoal fixado pela LRF para os Municípios.
- PLP nº 396/2017, que dá nova redação ao § 1º do art. 19 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, para que na verificação do atendimento dos limites com despesa de pessoal não sejam computadas as despesas com os professores das redes públicas estadual e municipal de ensino.



- PLP nº 458/2017, que acrescenta ao art. 19 da LRF um § 3º para que no ente federado em que os recursos recebidos à conta do FUNDEB excederem a 20% da receita corrente líquida, o montante correspondente a esse excesso, apenas para efeitos do cálculo dos percentuais de que tratam este artigo e os arts. 20 e 22 desta Lei, será abatido do total das despesas com pessoal e do total da receita corrente líquida.
- PLP nº 501/2018, que veda o contingenciamento de despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal.
- PLP nº 530/2018, que determina que as despesas decorrentes do cumprimento da Lei nº 11.738, de 2008, que trata do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, não sejam contabilizadas como despesa total de pessoal para efeito do cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- PLP nº 8/2019, que exclui da limitação de empenho em caso de frustração de receita as despesas públicas destinadas às universidades públicas federais e aos institutos federais de educação, ciência e tecnologia.
- PLP nº 14/2022, que exclui dos limites de despesa com pessoal as despesas com pessoal, nos Estados, no Distrito Federal, e nos Municípios, custeadas com os recursos dos FUNDEB, limitadas aos montantes que excederem a 95% (noventa e cinco por cento) dos percentuais de receita corrente líquida discriminados para os entes.
- PLP nº 49/2023, que exclui da “base de cálculo” da Lei de Responsabilidade Fiscal os repasses realizados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para pagamento das parcelas remuneratórias aos profissionais do Magistério com os recursos do FUNDEB.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), relativamente ao PLP nº 307/2002, a conclusão (de 2004) foi a que segue:



não se constatou a necessidade de adequação da legislação infraconstitucional aos ditames da Carta Magna, razão pela qual o voto da Relatoria é: **a)** pela não implicação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei Complementar n.ºs 307/2002 e 95/2003; **b)** pela rejeição, no mérito, dos Projetos de Lei Complementar n.ºs 307/2002 e 95/2003.

No entanto, vale ressaltar que o FUNDEB sofreu alterações desde o parecer aprovado na CFT. Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108 tornou o Fundo permanente, ampliando para 70% o percentual obrigatório destinado a despesas ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Essa nova configuração, seguramente, impacta o cálculo dos limites, determinados na LCP nº 101/2001, nos Estados e Municípios.

Nos termos do artigo 32, IV, “a” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições acima descritas neste relatório, antes de serem apreciadas pelo Plenário desta Casa

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Sob o prisma da apreciação das matérias legislativas pela CCJC, regulada no art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno, nosso parecer se circunscreve, considerando-se o despacho de distribuição do Presidente da Casa, ao exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições relatadas, desobrigados, portanto, da análise de mérito da matéria.

À União é deferida a competência para legislar sobre o tema, nos termos combinados dos arts. 24, I e II, 163, I, e 169 da Constituição Federal, este último no que concerne à regulamentação por lei complementar dos limites dos gastos de pessoal ativo e inativo, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.



Ademais, o Congresso Nacional é instância constitucional para a sua abordagem legislativa (art. 48, *caput*). Não há ainda restrições quanto à iniciativa parlamentar, considerando-se o que dispõe o art. 61 da Constituição Federal.

Devemos, portanto, analisar a matéria aqui relatada com acurado zelo do ponto de vista constitucional, não perdendo de vista o que prescreve o citado art. 169 da Constituição, que trata dos limites para a despesa de pessoal na administração pública e das medidas corretivas para o ajuste das despesas de pessoal nos casos de eventual descumprimento do referido comando constitucional.

Vejamos o disposto no art. 169 da CRFB/88:

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

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.



§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Cabe-nos assinalar que o destacado dispositivo, ao tratar em sede constitucional dos limites impostos às despesas com pessoal na Administração Pública, a serem regulamentados em lei complementar, não impede que se faça distinção, em lei complementar, à área de atuação governamental ou em relação à esfera política de governo. Apesar de tratar de condições necessárias à ampliação do gasto com pessoal e de consequências decorrentes do não cumprimento dos limites e das restrições impostas, o art. 169 da CFRB/88 permite que a lei complementar em questão crie seus próprios mecanismos, parâmetros e flexibilidades.



Desse modo, aquelas proposições listadas em nosso relatório que retiram as despesas de pessoal da área de educação do limite orçamentário a que se refere a Lei Complementar nº 101/2000, esta em absoluta harmonia com o disposto no *caput* do art. 169 da CRFB/88, não contrariam o que foi definido em primeiro grau naquele dispositivo.

Diante do que explanamos não teríamos, de igual modo, restrições à juridicidade das matérias, uma vez que não são contrariados os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico nos **PLPs 121/2007; 388/2008; 63/2011; 75/2011; 136/2012; 145/2012; 296/2013; 360/2013; 398/2014; 423/2014; 429/2014; 396/2017; 530/2018; 14/2022; 49/2023, além do próprio PLP nº 95/2003.**

Quanto à exclusão de despesas do processo de limitação de empenho em caso de frustração de receita – **PLP nº 8/2019** –, como se trata de matéria que foi regulada originalmente pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, também não há que se falar em inconstitucionalidade, no caso da introdução de novas regras, seja para excluir, seja para incluir despesas no total a ser contingenciado.

Do mesmo modo, não podemos deliberar pela inconstitucionalidade a matéria de que trata as proposições que tenham como objeto modificar, ainda que “para mais”, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida do ente político, sob o pretexto de acomodar nestes limites os gastos de pessoal da área de educação, em função do peso de tais gastos, sobretudo nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Neste contexto, podemos citar os **PLPs nºs 63/2007; 98/2011; 150/2012; e 458/ 2017.**

Ademais, cabe ressaltar que projeto semelhante já possui precedente de aprovação no Congresso Nacional, uma vez que a Emenda Constitucional n.º 120 de 05 de maio de 2022, que dispõe sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde – SUS, na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, estabeleceu que o pagamento de vencimento desses



funcionários custeados com recursos repassados pela União não serão objeto de inclusão no cálculo para fins de limite de despesa com pessoal, como transcreve-se abaixo:

“§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal.” (NR)

Portanto, considerando a constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa dos projetos apresentados, no intuito de agregar as propostas e contemplar o objetivo em comum que se apresenta, que é de não permitir que as despesas obrigatórias com pessoal custeadas com os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) sejam prejudicados pelos limites estabelecidos pela LCP nº 101/2001, vota-se pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 95 de 2003, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 95,
DE 2003**



Apensados: PLP nº 121/2007, PLP nº 63/2007, PLP nº 388/2008, PLP nº 63/2011, PLP nº 75/2011, PLP nº 98/2011, PLP nº 136/2012, PLP nº 145/2012, PLP nº 150/2012, PLP nº 296/2013, PLP nº 360/2013, PLP nº 398/2014, PLP nº 423/2014, PLP nº 429/2014, PLP nº 396/2017, PLP nº 458/2017, PLP nº 501/2018, PLP nº 530/2018, PLP nº 8/2019, PLP nº 14/2022 e PLP nº 49/2023

Acrescenta dispositivo à Lei Complementar 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-A da Constituição Federal e do Artigo 60, § 5º do ADCT.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

“Art.19 Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...) § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: (...)

VII – com pessoal, nos Estados, no Distrito Federal, e nos Municípios, oriundas de repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, a que se refere o inciso I do art. 212-A da Constituição Federal, que sejam destinadas ao cumprimento do inciso XI do mesmo artigo.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Autor: Deputado CARLOS ABICALIL

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

