

**AVULSO NÃO  
PUBLICADO  
INADEQUAÇÃO  
NA COMISSÃO  
DE FINANÇAS E  
TRIBUTAÇÃO**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 355-A, DE 2006**

**(Da Sra. Luciana Genro e outros)**

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; tendo pareceres: da Comissão de Educação e Cultura, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. ANTÔNIO CARLOS BIFFI) e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto e da emenda da Comissão de Educação e Cultura (relator: DEP. DEVANIR RIBEIRO).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

EDUCAÇÃO E CULTURA;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD);

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

## **SUMÁRIO**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Educação e Cultura:

- Parecer do relator
- Emenda oferecida pelo relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

III – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

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 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 prevêm os incisos I, II e III, a União complementarará 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 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;*

*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 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 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 19 de abril de 2006.

Deputada Luciana Genro

Deputado João Alfredo

Deputado Chico Alencar

Deputada Luiza Erundina

Deputado Orlando Fantazzini

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....  
TÍTULO VI  
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO  
.....

CAPÍTULO II  
DAS FINANÇAS PÚBLICAS

**Seção I  
Normas Gerais**

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

*\* Inciso V com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 29/05/2003.*

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

§ 1º É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

## **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.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 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. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados,

conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

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;

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;

*\* Inciso IV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.*

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

*\* Inciso X acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

*\* Inciso XI acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998.*

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

*\* § 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993.*

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

*\* Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

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.

*\* Artigo, caput com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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:

*\* § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

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

*\* Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

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

*\* Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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.

*\* § 2º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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:

*\* § 3º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

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

*\* Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - exoneração dos servidores não estáveis.

*\* Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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.

*\* § 4º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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.

*\* § 5º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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.

*\* § 6º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

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

*\* § 7º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

## TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

### CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

*\* Inciso IV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.*

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

*\* Inciso IX com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/1995.*

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

---

### CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO

## Seção I Da Educação

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

*\* § 1º acrescido pela Emenda Constitucional nº 11, de 30/04/1996.*

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

*\* § 2º acrescido pela Emenda Constitucional nº 11, de 30/04/1996.*

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

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

*\* Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996.*

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

*\* Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996.*

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

## CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTO

### Seção I Da Educação

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

*\* § 5º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996.*

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

.....  
 .....

## **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA**

### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei complementar em análise é de autoria de vários Senhores Deputados: Luciana Genro, João Alfredo, Chico Alencar, Luiza Erundina, Orlando Fantazzini e Fátima Bezerra. Como consta da sua justificção, ele decorre de proposta elaborada pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN).

Seu objetivo é o de assegurar o financiamento das instituições federais de ensino superior, em suas diversas atividades, além de propor normas de gestão que lhes proporcionem autonomia na gestão dos recursos.

Inicialmente, a proposição estabelece a destinação anual a tais instituições de no mínimo setenta e cinco por cento da receita de impostos da União vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal. Além desses, deverão também ser alocados recursos necessários para custear as despesas de pessoal e encargos dos inativos bem como outras despesas imperativas das instituições que não se enquadrem como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tais recursos, repassados em duodécimos mensais, deverão contemplar as despesas de: pessoal e encargos; outros custeios e capital, equivalentes no mínimo a vinte e oito por cento dos destinados ao primeiro grupo de despesas; assistência estudantil, equivalentes no mínimo a três por cento do montante das duas despesas anteriores; e expansão e fomento, equivalentes à diferença entre o total de recursos que devem ser destinados às instituições e os comprometidos com as três despesas já mencionadas.

Prevê-se que a distribuição dos recursos entre as instituições seja realizada de acordo com critérios que garantam seu funcionamento e aperfeiçoamento, democraticamente pactuados entre elas.

Com relação às despesas com pessoal e encargos, o projeto especifica que elas compreenderão os servidores ativos, inativos e pensionistas, nos termos de enquadramento e desenvolvimento dos quadros de pessoal em plano único de carreira, com remunerações ou subsídios nacionalmente isonômicos, para níveis, funções e titulação equivalentes.

Os recursos para outros custeios e capital e assistência estudantil deverão ser alocados sob a forma de dotação global a cada instituição, permitindo livre aplicação e remanejamento, de acordo com normas próprias e sem prejuízo da prestação de contas pública e da fiscalização e controle interno e externo.

Os recursos voltados para expansão e fomento deverão ser alocados globalmente ao Ministério responsável pela educação superior, que os distribuirá às instituições, segundo critérios democraticamente pactuados entre elas, visando ao atendimento das diretrizes constitucionais de padrão de qualidade, indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, universalização do acesso e aprimoramento e revitalização institucionais.

Ao final de cada exercício, os saldos positivos de recursos destinados a outros custeios e capital e assistência estudantil deverão ser automaticamente transferidos a crédito dos recursos próprios de cada instituição.

Define-se a obrigatoriedade da União complementar com recursos extraordinários na hipótese em que o montante global correspondente aos recursos discriminados no projeto não for suficiente para cobrir as despesas de pessoal e encargos, outros custeios e capital e assistência estudantil.

A proposição estabelece ainda que as instituições federais de ensino superior poderão prover os cargos de servidores, docentes e técnico-administrativos, necessários ao desenvolvimento de suas atividades, nos termos legais, inclusive substituições decorrentes de afastamentos e licenças. No caso de necessidade de ampliação, a criação de novos cargos deverá obedecer a plano de expansão estabelecido segundo critérios democraticamente pactuados entre as instituições.

Débitos e encargos para com servidores, decorrentes de ações judiciais anteriores à lei ora proposta ou, ainda que posteriores, oriundos de atos administrativos de competência decisória alheia a cada instituição federal de ensino superior, deverão correr à conta de dotação suplementar da própria União.

O projeto prevê a vigência no exercício subsequente ao de publicação da lei.

No período regimental, não foram apresentadas emendas.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O projeto de lei complementar ora analisado retoma, de modo atualizado, um debate que se prolonga desde a promulgação da Constituição de 1988 e, mais precisamente, desde a apresentação do Projeto de Lei Complementar

nº 119, de 1992, de autoria do Deputado Ubiratan Aguiar. Para este último chegou a ser aprovado, nos âmbitos da Comissão de Educação, Cultura e Desporto e da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, um Substitutivo de autoria do Deputado Florestan Fernandes. Por razões várias, a proposição à época não prosperou.

Repór a discussão do tema é fundamental. Por sinal, ela também se apresenta no Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, de iniciativa do Poder Executivo, que trata da chamada reforma da educação superior. Há identidade no percentual de setenta e cinco por cento, relativo ao que poderia ser denominado de subvinculação dos recursos federais de manutenção e desenvolvimento do ensino. O projeto oriundo do Executivo, contudo, estabelece que esta destinação ocorra durante um período de dez anos., enquanto o projeto ora examinado não define prazo. As duas proposições se preocupam em destinar recursos adicionais para custeio das despesas com inativos e pensionistas. Dispõem também sobre a necessidade de alocação de recursos para fomento e assistência estudantil, embora para esta última o percentual destinado seja distinto: equivalente a nove por cento das verbas de custeio, no projeto do Poder Executivo. Finalmente, essa proposição já lista alguns elementos ou critérios a serem considerados na distribuição de recursos entre as instituições.

O projeto em apreço, com relação a sua matéria específica, isto é, o financiamento, por visar uma lei complementar, parece ter vantagem em relação ao projeto nº 7.200, de 2006, que é uma proposta de lei ordinária. Matérias relativas à gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta devem ser dispostas em lei complementar, nos termos do art. 165, § 9º, da Constituição Federal. É neste campo que transita o projeto em questão, quando propõe uma espécie de subvinculação, a adoção da dotação global para recursos de outros custeios e capital, bem como a transferência automática de saldos.

No âmbito desta Comissão de Educação e Cultura, compete discutir o mérito da proposição, referente à sua contribuição para a qualidade da educação superior e sustentabilidade de suas instituições. Tais objetivos só poderão ser atingidos caso estejam assegurados os recursos necessários e a flexibilidade para sua gestão, de modo a que cada instituição possa cumprir com sua missão, de acordo com o seu perfil.

O projeto parece responder a estas necessidades. Ao fixar um percentual mínimo dos recursos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, não deixa de lado outras despesas, necessariamente incorridas pelas instituições e que devem ser financiadas com recursos de outras fontes. Ademais, estabelece que, no caso dos recursos subvinculados não serem suficientes para cobrir as despesas a que se destinam, deverá a União alocar recursos complementares extraordinários.

Ao detalhar as despesas, cobre todo o elenco sob a responsabilidade das instituições, definindo percentuais que garantem a devida alocação de recursos a cada despesa, e faz uma importante combinação. Os recursos básicos indispensáveis vão diretamente para as instituições, de acordo com critérios definidos pelo seu conjunto. Os recursos de fomento são distribuídos pelo Ministério, que atua assim como agente impulsionador de desenvolvimento do sistema.

Ao propor a alocação de recursos de outros custeios e capital e de assistência estudantil sob a forma de dotação global para cada instituição, sem dúvida introduz um fundamental elemento de flexibilidade de gestão, complementada pela possibilidade de que os eventuais saldos, ao final do exercício, sejam incorporados aos recursos próprios. Isto significa mais tempo para amadurecimento dos investimentos, caso necessário.

Com relação à gestão de pessoal, a redação do dispositivo sobre provimento de cargos não assegura a liberação das instituições para a realização de concursos quando houver vagas em seus quadros, independentemente de autorização do órgão responsável na administração pública federal. Esta liberação precisa ficar mais explícita. Consagra-se ainda um importante princípio relativo ao planejamento conjunto e democrático, que deverá orientar a expansão dos quadros de pessoal.

Finalmente, ao propor nova sistemática de financiamento e gestão de recursos para as instituições federais de ensino superior, também estabelece uma importante salvaguarda, impedindo que os seus orçamentos sejam onerados por débitos e encargos para com servidores, anteriores à sua vigência, ou decorrentes de atos alheios à responsabilidade das próprias instituições.

Garantia de recursos e autonomia institucional são dois elementos sobejamente reconhecidos na legislação educacional como elementos ou requisitos para a educação de qualidade. É disso que trata o presente projeto.

Por tais razões, voto pela aprovação do projeto de lei complementar nº 355, de 2006, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2006.

Deputado ANTONIO CARLOS BIFFI  
Relator

### **EMENDA Nº 1**

Dê-se ao art. 2º do projeto a seguinte redação:

*"Art.2º As instituições federais de ensino superior, sem necessidade de autorização do órgão central de pessoal ou manifestação de qualquer outra instância da administração pública federal, poderão prover, nos termos legais, os cargos de servidores públicos, docentes e técnico-administrativos, integrantes de seus quadros de pessoal e necessários ao desenvolvimento de suas atividades, inclusive as substituições decorrentes de afastamentos e licenças previstas em lei, 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. "*

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2006.

Deputado ANTONIO CARLOS BIFFI  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Educação e Cultura, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 355/06, com emenda, nos termos do parecer do relator, Deputado Antônio Carlos Biffi, contra os

votos dos Deputados Carlos Abicalil, Átila Lira, João Matos, Pedro Wilson, Raul Henry, Angelo Vanhoni e Paulo Renato Souza. O Deputado Átila Lira apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Gastão Vieira, Presidente; Frank Aguiar, Vice-Presidente; Alex Canziani, Angelo Vanhoni, Antonio Bulhões, Antônio Carlos Biffi, Ariosto Holanda, Átila Lira, Carlos Abicalil, Clóvis Fecury, Fátima Bezerra, Ivan Valente, João Matos, Joaquim Beltrão, Lelo Coimbra, Lobbe Neto, Nice Lobão, Nilmar Ruiz, Paulo Renato Souza, Paulo Rubem Santiago, Professor Ruy Pauletti, Professor Setimo, Raul Henry, Rogério Marinho, Severiano Alves, Waldir Maranhão, Andreia Zito, Angela Amin, Dr. Ubiali, Elismar Prado, Pedro Wilson e Ricardo Izar.

Sala da Comissão, em 8 de agosto de 2007.

Deputado GASTÃO VIEIRA  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ÁTILA LIRA**

O Projeto de Lei Complementar n.º 355, de 2006, apresenta uma discussão que também está colocada no Projeto de Lei n.º 7.200/2006, que, mais abrangente, trata da reforma da Educação Superior, proposição enviada pelo Poder Executivo a esta Casa em 12 de junho do ano passado.

A afinidade entre a matéria do Projeto de Lei Complementar n.º 355/2006 com alguns dos dispositivos do Projeto de Lei n.º 7.200/2006 é tão flagrante que o Ilustre Relator do PLP 355/2006 destacou, em seu voto, os pontos coincidentes entre elas em suas diferenças e semelhanças.

Entendo, portanto, que a proposição ora examinada deveria ser apensada ao Projeto de Lei n.º 7.200 para que fosse apreciada no âmbito das discussões da proposição mais abrangente sobre a reforma da Educação Superior.

Isso, no entanto, não é possível, pois a proposição de autoria da Deputada Luciana Genro parece inovar em normas gerais de gestão financeira e portanto, nos termos do art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, deve obedecer à forma de lei complementar. Em resumo, como os dois projetos são proposições de

natureza diferente e exigem, inclusive, quoruns distintos para aprovação, não podem ser apensados um ao outro.

Em vista disso, apesar de aceitar e compreender as razões legais para a impossibilidade de apensação, venho, neste voto, apresentar minha inconformidade com a discussão isolada do Projeto de Lei Complementar n.º 355/2006. Não me parece apropriado que assuntos afins e neste caso, com algumas determinações idênticas, sejam apreciados à parte, em momentos diferentes e por colegiados apartados.

Diante do exposto, considero a discussão da matéria comprometida por ser restrita e apresento voto contrário à aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 355/2006.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2007.

DEPUTADO ÁTILA LIRA

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar de nº 355, de 2006, de autoria de vários senhores Deputados: Luciana Genro, João Alfredo, Chico Alencar, Luiza Erundina, Orlando Fantazzini e Fátima Bezerra, conforme consta da justificativa, foi elaborado pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES-SN e trata do financiamento das instituições federais de ensino superior e do estabelecimento de normas de gestão financeira para estas entidades.

Estabelece a proposição que a União alocará anualmente às instituições federais de ensino superior um percentual mínimo de 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino por força do artigo 212 da Constituição Federal. Deverá repassar ainda, adicionalmente, recursos para cobrir despesas de pessoal e encargos com inativos e outras despesas destas instituições que não se enquadrem como manutenção e desenvolvimento do ensino, de forma a garantir:

- recursos para as despesas de pessoal e encargos sociais;
- recursos equivalentes a no mínimo 28% dos recursos para pessoal e encargos

para outros custeios e capital;

- no mínimo 3% da soma dos recursos descritos nos dois itens anteriores para assistência estudantil e
- recursos para expansão e fomento equivalentes a, no mínimo, à diferença entre os 75% dos recursos vinculados constitucionalmente e a soma dos três itens anteriores.

Dispõe, ainda, entre outros assuntos, que os recursos para custeio, capital e assistência estudantil serão alocados mensalmente a cada instituição sob forma de dotação global e poderão ser aplicados e remanejados livremente entre os diferentes elementos ou categorias de despesas de acordo com normas próprias, sem prejuízo da prestação de contas públicas e da fiscalização dos órgãos internos e externos competentes.

O projeto determina que os recursos para expansão e fomento, serão alocados globalmente ao Ministério responsável pela área de educação superior, que o distribuirá às instituições federais de ensino superior para atendimento das diretrizes constitucionais de padrão de qualidade, indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e a universalização do acesso, entre outros.

Os saldos dos recursos para outros custeios, capital e para assistência estudantil, ao final de cada exercício, serão automaticamente incorporados como recursos próprios de cada instituição de ensino superior.

Na hipótese dos recursos vinculados por força do art. 212 da Constituição Federal não forem suficientes para custear as despesas das instituições com pessoal, outros custeios, capital e assistência estudantil, a União deverá complementar com recursos adicionais de outras fontes.

Atribui, ainda, à União, a responsabilidade tanto por débitos com servidores decorrentes de ações judiciais anteriores à promulgação desta lei complementar, quanto por decisões administrativas alheias à competência decisória de cada instituição que vierem a ocorrer posteriormente.

A matéria foi submetida à Comissão de Educação e Cultura, onde recebeu parecer pela aprovação, com emenda e com voto contrário, em separado, do Deputado Átila Lira.

É o relatório.

## II. VOTO

Compete à Comissão de Finanças e Tributação, apreciar a proposta quanto ao mérito e, nos termos do art. 54, inciso II, do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, também quanto à compatibilização ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), com o orçamento anual (LOA) e demais dispositivos

legais em vigor.

Preliminarmente, cumpre destacar que a proposta em análise possui vício de iniciativa legislativa, ao propor matéria de prerrogativa exclusiva do Presidente da República, senão vejamos:

Primeiro, o preâmbulo da proposição anuncia que a matéria “dispõe sobre o financiamento e as normas de gestão financeira das Instituições Federais de Ensino Superior, nos termos do art. 165, § 9º, II, Constituição Federal”.

No entanto, o próprio art. 165, da Lei Maior, no *caput* conjugado com o inciso II do §9º, reserva ao Poder Executivo a iniciativa de lei complementar destinada a “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

Segundo, a proposta trata de matéria orçamentária e relativa a criação e provimento de cargos, que também constituem atribuição exclusiva do Presidente da República, nos termos do art. 61,II, a, b e c da Constituição, inadmitindo-se aumento de despesa, nos termos do art. 63 da Lei Maior.

Nesse passo, o art. 8º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, proclama que “será considerada **incompatível** a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República” (grifei).

Além disso, no que tange o exame de adequação orçamentária e financeira, as despesas com pessoal devem observar o dispositivo constitucional insculpido no art. 169, não podendo tais regras serem modificadas por legislação infra constitucional.

A proposição ainda vincula, por meio de lei complementar, receita a despesa, ao arrepio do disposto no art. 167, inciso IV da Constituição:

“Art. 167. São Vedados:

(...)

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;” (original sem grifos)

A vinculação pretendida pela proposta em análise, fere, também, o princípio da

não afetação das receitas<sup>1</sup>. Por esse princípio, ínsito no inciso IV do art. 167 da Constituição de 1988, entende, resumidamente, Sant'Anna e Silva<sup>2</sup> que “nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos”, exceto as definidas pela própria Constituição.

Propugnamos, assim, pelo entendimento de que toda espécie normativa nasce de acordo com a Constituição e, como tal, deve ser preservada.

O Projeto, no §5º do art.1º, ao prever a transferência de saldos orçamentários a crédito de recursos próprios de cada instituição federal de ensino superior, ao final de cada exercício, afronta a vedação prevista no art. 167, inciso VI da Constituição:

“Art. 167. São Vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;”

Verifica-se, ainda, burla ao art. 167, VII, da Constituição, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, na medida em que a proposta determina, no § 6º do art.1º, que a União complementarará com recursos extraordinários, quando o montante dos recursos previstos no *caput* de seu art. 1º forem insuficientes, a cobertura de despesas de pessoal e encargos, gastos de custeio e capital bem como despesas de assistência estudantil. Além disso, tal dispositivo configura aumento de gastos da União sem previsão do impacto financeiro e orçamentário.

No tocante ao art. 3º do projeto de lei em exame, nota-se que o dispositivo despreza os critérios prescritos pelo art. 100 da Lei Fundamental acerca de pagamento de precatórios, além de criar obrigação para o erário sem estimar o gasto e sua compensação.

Conforme já salientado anteriormente, verifica-se que a proposta em análise, além de transgredir diversos dispositivos constitucionais, fixa para o ente obrigação legal por um período superior a dois exercícios (sobretudo no § 6º do art. 1º e art.3º do Projeto de Lei), o que, à luz do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), constitui despesa obrigatória de caráter continuado. Dessa forma, conforme determina o § 1º do sobredito dispositivo da LRF, “os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.” O art. 16, inciso I, preceitua que:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

---

<sup>1</sup> Um dos princípios que informam o orçamento público

<sup>2</sup> SILVA, Sebastião de Sant'Anna et au. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 26.

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.”

Desse modo, a proposição também não atende à LRF ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Ademais, a Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007 (LDO 2008) estabelece o seguinte:

“Art. 126. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2008 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2008 a 2010, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.”<sup>3</sup>

A Emenda nº 1 da Comissão de Educação e Cultura dispõe sobre provimento e criação de cargos de pessoal, em flagrante afronta aos art. 169 e 61, II, “c”, conforme já salientado na análise da proposição principal, o que torna a emenda também incompatível com a norma orçamentária e financeira.

No tocante à apreciação do mérito da proposta, não cabe tal pronunciamento, tendo em vista sua incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira, conforme estatuído no art. 10 da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 1996:

“Art. 10 Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Diante do exposto, submeto a este colegiado meu voto pela **incompatibilidade** com a norma orçamentária e financeira e pela **inadequação** orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 355, de 2006 e pela **incompatibilidade** com a norma financeira e orçamentária da emenda nº 1, de 2006, da Comissão de Educação e Cultura, não cabendo manifestação sobre o mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em 20 de novembro de 2008

**Deputado DEVANIR RIBEIRO**  
**Relator**

---

<sup>3</sup> Dispositivo replicado na LDO 2009 no art. 120, alterando o período para as estimativas que compreenderão os exercícios de 2009 a 2011.

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 355/06 e da emenda da Comissão de Educação e Cultura, nos termos do parecer do relator, Deputado Devanir Ribeiro.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pedro Eugênio, Presidente; João Magalhães e Félix Mendonça, Vice-Presidentes; Aelton Freitas, Alfredo Kaefer, Arnaldo Madeira, Carlito Merss, Carlos Melles, Colbert Martins, Eduardo Amorim, Guilherme Campos, João Dado, João Leão, Júlio Cesar, Luiz Carlos Haully, Luiz Carreira, Manoel Junior, Mendes Ribeiro Filho, Paulo Renato Souza, Pedro Novais, Pepe Vargas, Rodrigo Rocha Loures, Vignatti, Devanir Ribeiro, Duarte Nogueira, João Oliveira, Magela, Vilson Covatti, Wilson Santiago e Zonta.

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2008.

Deputado PEDRO EUGÊNIO  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**