



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 355, DE 2006

“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”.

Autor: Deputada LUCIANA GENRO E OUTROS
Relator: Deputado DEVANIR RIBEIRO

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 receitas¹. Por esse princípio, ínsito no inciso IV do art. 167 da Constituição de 1988, entende, resumidamente, Sant’Anna e Silva² 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;”

¹ Um dos princípios que informam o orçamento público

² SILVA, Sebastião de Sant’Anna et au. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 26.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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:

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

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.”³

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.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 de de 2008

Deputado DEVANIR RIBEIRO

Relator