



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2014 (Do Sr. André Figueiredo)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Altera o artigo 169 da Constituição Federal e o artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para possibilitar a ampliação de limite de despesas com pessoal ativo nas áreas da saúde e da educação.

Art. 1º O artigo 169 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 8º:

“Art.169. ....

.....

§ 8º Os limites de que trata o caput deste artigo poderão ser ampliados, desde que destinados ao atendimento de despesa com pessoal ativo diretamente envolvido na implementação de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, conforme parâmetro a ser estabelecido pela lei complementar.(NR)

Art. 2º O art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 38 Até que a Lei Complementar a que se refere o *caput* do art. 169 da Constituição disponha sobre o estabelecido no seu § 8º, os Municípios e o Distrito Federal poderão ampliar o limite global dos gastos com pessoal em até 6% (seis por cento) da receita corrente líquida do ente, desde que:

I – a soma dos gastos com pessoal nas áreas de saúde e educação corresponda a, no mínimo, 40% (quarenta por cento) das despesas totais com pessoal nos últimos 3 (três) quadrimestres; e

II – o acréscimo seja aplicado exclusivamente nas áreas de saúde e educação.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O *caput* do art. 169 da Constituição Federal dispõe que “*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*”. Em atendimento a esse comando constitucional, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabeleceu os limites para despesas com pessoal como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), nos seguintes termos:

- (i) União – 50% da RCL, assim distribuídos:
  - a. 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
  - b. 6% para o Judiciário;
  - c. 40,9% para o Executivo Federal;
  - d. 0,6% para o Ministério Público da União;
- (ii) Estados – 60% da RCL, assim distribuídos:
  - a. 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
  - b. 6% para o Judiciário;
  - c. 49% para o Executivo Estadual;
  - d. 2% para o Ministério Público dos Estados;
- (iii) Municípios – 60% da RCL, assim distribuídos:
  - a. 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
  - b. 54% para o Executivo Municipal.

Assim, os Poderes Executivos Estaduais e Municipais têm como limite para a despesa com pessoal 49% (quarenta e nove por cento) e 54% (cinquenta e quatro por cento), respectivamente, da RCL. O artigo 22, parágrafo único da mesma LRF estabelece o limite prudencial, que representa 95% do percentual máximo fixado para cada ente federativo. Caso ocorra extrapolação do limite prudencial, fica vedado ao Poder ou órgão a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de

remuneração, a criação de cargo, emprego ou função ou a prática de qualquer ato que implique aumento de despesa com pessoal.

Verifica-se, por outro lado, que a Constituição Federal, com o intuito de promover o desenvolvimento social, estabelece percentuais e valores mínimos a serem aplicados pelos entes federados, especialmente nas áreas da saúde e da educação.

O art. 60, inciso XII do ADCT, por exemplo, obriga que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos que compõem o FUNDEB serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Considerando-se que as receitas do FUNDEB compõem a Receita Corrente Líquida (RCL) de determinado ente federado, verifica-se aí que existe conflito entre uma política social, criada para a área de educação e reconhecida pela Constituição, que estabelece percentual mínimo de aplicação no magistério da educação básica em percentual superior ao limite máximo para despesa de pessoal (54% da RCL para os municípios), decorrente de política fiscal estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda em relação à área de educação, estabelece o art. 212 da Constituição de 1988 que 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 – MDE. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Com o escopo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, o art. 214 da Constituição Federal determina a elaboração, por meio de lei ordinária, do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, que estabelecerá meta de aplicação de recursos públicos como proporção do produto interno bruto (PIB).

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei com vistas a criar o PNE 2011-2020. A proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei - PL nº 8.035, de 2010) em outubro de 2012 e encontra-se em discussão no Senado Federal (Projeto de Lei da Câmara - PLC nº 103, de 2012). O projeto aprovado pela Câmara dos Deputados estabelece como Meta nº 20 a ampliação do investimento

público em educação para, no mínimo, 10% (dez por cento) do produto interno bruto ao final de dez anos e, pelo menos, 7% até o quinto ano de vigência do plano.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC, em 2011, o investimento público direto em educação atingiu 5,3% do PIB e o investimento total 6,1%. Infere-se que o cumprimento das metas previstas no PNE exigirá maciços e crescentes aportes de recursos em educação.

Com a finalidade de cumprimento da meta de aplicação de recursos como proporção do PIB, previsto no PNE, e ante as grandes expectativas criadas com o início da exploração comercial de áreas do Pré-Sal, foi aprovada a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e de saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Serão destinados exclusivamente para educação pública, com prioridade para educação básica, e para saúde os recursos discriminados na tabela a seguir.

<b>Receita</b>	<b>Responsável</b>	<b>Aplicação</b>
<b>1. Royalties e da participação especial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;</li> </ul>	União	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 75% na área de educação e 25% na área de saúde;</li> </ul>
<b>2. Royalties e da participação especial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;</li> <li>▪ Transferências decorrentes de legislação específica (Lei nº 9.478/97) – participação pela produção de petróleo e gás natural;</li> </ul>	Estados, Distrito Federal e Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 75% na área de educação e 25% na área de saúde;</li> </ul>
<b>3. Fundo Social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação;</li> <li>▪ Lei nº 12.351/10;</li> <li>▪ Lei nº 12.858/13, art. 3º;</li> </ul>	União	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100% na área de educação;</li> </ul>
<b>4. Receitas decorrentes de acordos de individualização da produção</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei nº 12.351/10, art. 36.</li> </ul>	União	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100% nas áreas de educação e saúde, conforme regulamento.</li> </ul>

Fonte: Lei nº 12.858/13

Na área de educação, os recursos serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório destinado pela Constituição para a manutenção e desenvolvimento do ensino e não possuem relação com as receitas do FUNDEB, ou seja, são recursos adicionais ao MDE e ao FUNDEB que irão compor a RCL de União, Estados e Municípios, cujas aplicações em pagamento de pessoal da área de educação e saúde sujeitar-se-ão aos limites globais impostos pela LRF. No entanto, espera-se que a principal demanda pelos recursos ocorra na aplicação em despesas de pessoal, seja de magistério ou administrativo e de apoio, a fim de que sejam observadas as diretrizes do PNE (substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados):

1. erradicação do analfabetismo;
2. universalização do atendimento escolar;
3. superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;
4. melhoria da qualidade da educação;
5. formação para o trabalho e para a cidadania;
6. promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
7. promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
8. estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
9. valorização dos(as) profissionais da educação;
10. promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Dessa forma, a aplicação de recursos adicionais prevista na nova lei de distribuição de royalties pode ter suas finalidades comprometidas pelos limites de pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As demandas sociais oriundas das áreas de educação e de saúde, refletidas em nosso ordenamento jurídico e em diversas proposições apresentadas para a exclusão das despesas de pessoal dessas áreas no cômputo do limite global de pessoal, impossibilitam que o conflito entre os limites impostos pela LRF e pela Lei do FUNDEB seja tratado de forma isolada. Para tanto, a PEC aqui apresentada prevê a ampliação do limite global de pessoal de modo a contemplar e favorecer conjuntamente as áreas de educação e de saúde no âmbito dos Municípios e do Distrito Federal.

Dados preliminarmente extraídos do Finbra 2012 (Finanças do Brasil), acerca de informações sobre despesas e receitas dos municípios brasileiros, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que abrange 4.579 municípios, indicam que a despesa média em educação e saúde representa 53% das despesas totais e 51% da receita corrente. A seguir essa tendência, infere-se que as despesas de pessoal das

duas áreas representem pelo menos percentuais da mesma ordem em relação às despesas totais de pessoal do município.

Propõe-se que o limite inicial de 54,0% da RCL a que se submete o Poder Executivo Municipal (art. 20, III, “b”, da LRF) possa ser ampliado em até 6%, caso as despesas de pessoal nas áreas de saúde e de educação, conjuntamente, ultrapassem o limite de 40% das despesas globais. A ampliação do limite global deve ser utilizada em benefício exclusivo das duas áreas, o que, por consequência, possibilitará também maior margem para incremento das despesas com o magistério na educação básica, além do mínimo legal de 60,0% das receitas do FUNDEB. Possibilitará também que os recursos adicionais advindos da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural a que se refere a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, possam efetivamente ser aplicados.

Tendo em vista todo o exposto e considerando o mérito da matéria, solicito o apoio para a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional que submeto à consideração dos nobres pares.

Sala das Sessões, em        de        de 2014.

**ANDRÉ FIGUEIREDO**  
Deputado Federal