

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 307, DE 2002

Apensados: PLPs nºs 95, de 2003; 63 e 121, de 2007; 388, de 2008; 63, 75 e 98, de 2011; 136, 145 e 150, de 2012; 296 e 360, de 2013; 398, 423 e 429, de 2014; 396 e 458, de 2017; 501 e 530, de 2018; 8 de 2019

Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, de modo a excluir do limite de gasto com pessoal os recursos advindos do FUNDEF, nos termos do art. 60, § 5º do ADCT.

**Autor:** Deputado LUIZ SÉRGIO

**Relator:** Deputado ENRICO MISASI

## I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania um conjunto de proposições, apensadas ao Projeto de Lei Complementar nº 307, de 2002, com o propósito comum de alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para promover a exclusão das despesas de pessoal das áreas de educação dos limites fixados na referida norma complementar para os gastos de pessoal nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

O **Projeto de Lei Complementar nº 307, de 2002**, acrescenta um inciso VII no § 1º do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que não se inclua na despesa total com pessoal dos Estados e Municípios e do Distrito Federal os gastos com pagamento de vencimentos ou qualquer outra vantagem remuneratória quando as despesas forem custeadas com recursos do FUNDEF.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>O FUNDEF, como é de ciência ampla, foi substituído pelo FUNDEB, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

Do mesmo modo, o **Projeto de Lei Complementar nº 95, de 2003**, retira dos limites com gastos de pessoal nos Estados, Distrito Federal e Municípios, os gastos com educação em cumprimento ao art. 212, da Constituição Federal, bem como aqueles associados à aplicação dos recursos provenientes do FUNDEF.

A Comissão de Finanças e Tributação manifestou-se pela rejeição das duas proposições, nos termos do voto do Relator, o então Deputado José Pimentel, que ressaltou em seu voto a necessidade de preservar os limites das despesas de pessoal fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, com o entendimento de que aquele limite constitui importante pilar para o equilíbrio das contas públicas, mesmo porque se trata de medida formalmente amparada no próprio texto da Constituição Federal.

Mais tarde foram apensados os projetos de lei complementar que estão relacionados e comentados em seguida.

O **Projeto de Lei Complementar nº 63, de 2007**, 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.

O **Projeto de Lei Complementar nº 121, de 2007**, 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.

Os **Projetos de Lei Complementar nºs 388, de 2008, 63, de 2011, e 75, de 2011**, têm propósitos semelhantes, com 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

de pessoal associadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, quando custeadas com os recursos que receberam do FUNDEB.

**O Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2011**, 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.

**O Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2012**, 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.

**O Projeto de Lei Complementar nº 145, de 2012**, 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.

**O Projeto de Lei Complementar nº 150, de 2012**, 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.

**O PLP nº 296, de 2013**, 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.

Os **Projetos de Lei Complementar nº 360, de 2013, e 423, de 2014**, 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.

O **Projeto de Lei Complementar nº 398, de 2014**, 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.

O **Projeto de Lei Complementar nº 429, de 2014**, 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.

Já o **Projeto de Lei Complementar nº 396, de 2017**, 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.

O **Projeto de Lei Complementar nº 458, de 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.

O **Projeto de Lei Complementar nº 501, de 2018** veda o

contingenciamento de despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal.

**O Projeto de Lei Complementar nº 530, de 2018**, 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.

**O Projeto de Lei Complementar nº 8, de 2019**, 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.

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 pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das dezessete 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 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 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.

Somos forçados, no entanto, a analisar a matéria aqui relatada com acurado zelo do ponto de vista constitucional, oferecendo exame diferenciado para as proposições levando-se em consideração, sobretudo, o que prescreve em primeiro grau o citado art. 169 da Constituição<sup>2</sup>, 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, com acurada atenção, o que prescreve o citado dispositivo constitucional:

“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. (grifamos)

§ 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;

---

20 art. 169 da CF estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites fixados em lei complementar. O dispositivo foi regulamentado pela LC nº 82, de 1995, alterada pela LC nº 96, de 1999, e, por último, pela LC nº 101, de 2000, mais conhecida entre nós como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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 sede constitucional dos limites impostos às despesas com pessoal na administração pública, a serem regulamentados em lei complementar, não faz qualquer distinção à área de atuação governamental ou em relação à esfera política de governo. Vimos acima que o art. 169 da CF e seu conjunto de parágrafos não só trata do limite orçamentário para as despesas de pessoal, como vai além, prescrevendo consequências para cada uma das situações fiscais em

desacordo com as restrições impostas a tais despesas, do simples alerta ao gestor público até o imperativo de redução de despesas de pessoal, por meio de atos administrativos extremos, tais como a exoneração ou demissão de servidores públicos.

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 LRF em absoluta harmonia com o disposto no **caput** do art. 169 da Constituição contrariam o que foi definido em primeiro grau naquele dispositivo, mesmo porque se tal intenção encontrasse eco em sua tramitação legislativa, poderíamos concluir que o referido limite constitucional acabaria por não ter qualquer efeito prático, em especial nos Estados e Municípios, sabedores que somos do peso relativo das despesas com pessoal na área destacada por serem intensivas em mão-de-obra. Afinal, não temos ainda como substituir o professor por máquinas e outros equipamentos como sói ocorrer em outras áreas da atividade governamental.

Diante do que explanamos, incorrem em inconstitucionalidade os **PLPs nºs 307, de 2002, 95, de 2003; 121, de 2007; 388, de 2008, 63 e 75, de 2011; 136 e 145, de 2012; 296 e 360, de 2013; 398, 423 e 429, de 2014, 396, de 2017, 530, de 2018**, já que todos eles, de um modo ou de outro, estão simplesmente excluindo 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, que disciplina o disposto no art. 169 da Constituição.

Quanto à exclusão de despesas do processo de limitação de empenho em caso de frustração de receita, como se trata de matéria que foi regulada originalmente pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.

Não podemos também deliberar pela inconstitucionalidade a matéria de que trata as proposições que tenham como objeto modificar, ainda que “para mais,” os limites impostos pela LRF 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, de 2007, nº 98, de 2011, 150, de 2012, e 458, de 2017**, que pretendem modificar o percentual fixado na LRF para os gastos de pessoal, ou flexibilizar a sua aplicação em situações excepcionais, para abrigar com maior folga as despesas com pessoal na área de educação. Poderíamos até mesmo discordar do mérito de tais propostas, tendo em vista o impacto e os efeitos de tais medidas sobre o equilíbrio intertemporal das contas públicas, mas este exame escapa ao que nos foi determinado regimentalmente, como de resto à esta Comissão, delegando-se ao Plenário desta Casa tal incumbência por se tratar de projetos de lei complementar.

Em relação a estas proposições, não teríamos, de igual modo, restrições à juridicidade da matéria, uma vez que não são contrariados os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico, antes, ao contrário, guardam com eles coerência lógica. Como não temos restrições à técnica legislativa adotada nestas proposições, ficando ainda prejudicados os exames de juridicidade e técnica legislativa dos projetos de lei complementar incorridos em inconstitucionalidade nos termos acima postos.

Diante de todo o exposto, votamos inicialmente pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa dos **Projetos de Lei Complementar nºs 63, de 2007, nº 98, de 2011, 150, de 2012, 458, de 2017, 501, de 2018 e 8, de 2019**. Pelas razões assinaladas em nosso parecer, votamos, de outra parte, pela inconstitucionalidade dos **Projetos de Lei Complementar nºs 307, de 2002, 95, de 2003, 121, de 2007, 388, de 2008, 63 e 75, de 2011, 136 e 145, todos de 2012, 296 e 360, de 2013, 398, 423 e 429, de 2014, 396, de 2017, 530, de 2018**.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado ENRICO MISASI  
Relator