

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2016 – Complementar, do Senador Otto Alencar, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

RELATOR: Senador **ROBERTO MUNIZ**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 15, de 2016 – Complementar, de autoria do Senador Otto Alencar, que promove mudança na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para prever a exclusão das despesas com programas especiais que especifica do limite da despesa total com pessoal no âmbito municipal.

O PLS nº 15, de 2016 – Complementar, possui dois artigos. O primeiro altera a redação do atualmente vetado § 6º do art. 20 da LRF, para excluir do cálculo do limite das despesas totais com pessoal, na esfera municipal, as despesas relativas ao pessoal empregado na realização das ações do Programa Saúde da Família, do Centro de Referência de Assistência Social, do Centro de Atenção Psicossocial e do Conselho Tutelar.

O art. 2º da Proposição trata da cláusula de vigência, prevendo que a lei complementar resultante do PLS nº 15, de 2016 – Complementar, entrará em vigor na data de sua publicação, mas produzirá efeitos a partir do exercício financeiro subsequente.

Conforme argumentos do autor da Proposição, a atual crise econômica repercutirá negativamente sobre a receita corrente líquida (RCL) dos Municípios em 2016, seja por meio da queda da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, seja por meio da redução dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios. Adicionalmente, a criação de diversos programas sociais pela União e a política de valorização do salário mínimo têm elevado naturalmente as despesas com pessoal em cada exercício financeiro.

Juntos, esses fatores forçam o descumprimento do limite relativo às despesas de pessoal, o que pode tornar as contas de governo dos atuais mandatários municipais reprovadas junto às respectivas cortes de contas. Consequentemente, os prefeitos se tornarão inelegíveis pela Lei da Ficha Limpa, além de poderem enfrentar processos por improbidade administrativa. Portanto, no entendimento do autor, é importante excetuar, do limite de 54% das despesas de pessoal do Poder Executivo municipal, as despesas com pessoal dos programas sociais já expressos.

Apresentada no dia 3 de fevereiro de 2016, a matéria inicialmente havia sido despachada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em caráter não terminativo. Porém, por força do Ofício nº 1, de 2016, do Presidente da CEDN, o PLS nº 15, de 2016 – Complementar, foi remetido a esta Comissão.

Não houve a apresentação de emendas à matéria tanto na CAE como nesta Comissão, na qual fui designado relator.

II – ANÁLISE

A competência da CEDN para debater e deliberar o PLS nº 15, de 2016 – Complementar, encontra guarida no Requerimento nº 935, de 2015, que instituiu esta Comissão com a finalidade de opinar sobre as *proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional*.

O assunto da Proposição em exame, a saber, finanças públicas, pertence às competências da União, nos termos do inciso I do art. 163 c/c o

art. 169 da Constituição Federal. Além disso, a Lei Maior, no *caput* do art. 48, autoriza o Congresso Nacional a dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Também o art. 61 da Carta Magna não obsta a iniciativa de membro do Senado Federal em projeto de lei que versa sobre finanças públicas. É bom afirmar que a Proposição é claramente jurídica, pois inova a ordem jurídica e altera legislação prévia sobre o assunto, que, no caso, é a LRF, além de atender aos critérios de coercitividade, generalidade, abstratividade e imperatividade.

A matéria é meritória, pois lei ordinária de escopo nacional não deveria impor novas obrigações fiscais aos Municípios, nem o governo federal deveria gerar novas despesas de pessoal no âmbito municipal sem a correspondente assunção das obrigações de pagamento e da contabilização dos encargos de pessoal.

Essas duas práticas recorrentes atentam contra a autonomia administrativa e financeira das municipalidades. Inclusive, colidem frontalmente com a preocupação desta Casa Legislativa em relação à criação de despesas sem a adequada indicação da fonte de receitas ou transferência de recursos, cujos maiores exemplos recentes são a aprovação das Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 84 e 128, ambas de 2015.

A Lei n^o 8.069, de 13 de julho de 1990, com redação atualizada pela Lei n^o 12.696, de 25 de julho de 2012, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dispõe sobre a obrigatoriedade de funcionamento de, pelo menos, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública em cada Município ou Região Administrativa do Distrito Federal.

Cada Conselho Tutelar é composto por cinco membros da sociedade civil eleitos por voto da própria população. A remuneração mensal e os encargos previdenciários desses membros do Conselho Tutelar, evidentemente, elevam o custo da folha de pagamento dos entes locais, com impacto evidente sobre o cumprimento dos limites das despesas de pessoal estabelecidos na LRF.

Todavia, é oportuno esclarecer que os membros dos Conselhos Tutelares sequer podem ser considerados servidores públicos segundo a doutrina administrativa. Na verdade, eles são considerados agentes honoríficos, que são os cidadãos que prestam serviços específicos e relevantes ao Estado sem vínculo empregatício em função da sua condição cívica, sendo considerados “funcionários públicos” apenas para fins penais. Além dos membros dos Conselhos Tutelares, os mesários eleitorais e jurados também se enquadram na categoria dos agentes honoríficos.

Ao determinar que as despesas oriundas de mandatos eletivos compõem a despesa total com pessoal, a LRF se esqueceu do fato de que os Municípios assumem as despesas de pessoal relativas aos Conselhos independentemente de suas escolhas. Isso significa que, na prática, a LRF estipulou limite para a despesa total com pessoal dos Municípios inferior a 60% da RCL.

Apenas faria sentido computar as despesas de pessoal com os membros eletivos dos Conselhos Tutelares no limite municipal se a instalação dessas instâncias de apoio às crianças e adolescentes fosse de natureza facultativa. Não obstante isso, é necessária a correção da redação original, de modo a não possibilitar que as despesas de pessoal dos servidores administrativos que subsidiam os trabalhos meritórios de cada Conselho sejam expurgadas dos limites da LRF.

Caso contrário, seria criado um incentivo adverso ao controle das despesas com pessoal, visto que o mau gestor público poderia simplesmente transferir a lotação de parcela de seus servidores para os Conselhos Tutelares, mesmo que eles continuassem a exercer suas funções na lotação anterior, quando o Município ou o Poder Executivo estiverem acima dos limites das despesas com pessoal.

Como seria difícil e custosa a verificação dessa possível prática *in loco*, o espírito de transparência e responsabilidade na gestão pública que norteia a LRF seria afetado negativamente. Em vez da correção de uma falha da legislação federal em relação à preservação do pacto federativo, haveria a criação de brechas indesejadas, o que, certamente, não é a intenção original do PLS nº 15, de 2016 – Complementar.

Ademais, as despesas de pessoal de diversos programas sociais executados no âmbito municipal, como os de assistência social por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), os de assistência à saúde familiar por meio da Estratégia Saúde da Família (antigo Programa Saúde da Família) e os de atenção psicossocial por meio do Centro de Atenção Psicossocial, além de não contarem com financiamento federal suficiente, são contabilizadas integralmente nos limites de pessoal dos Municípios.

Por exemplo, por força do art. 1º da Resolução CNAS nº 32, de 28 de novembro de 2011, os Municípios podem utilizar, no máximo, 60% dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o pagamento dos profissionais vinculados às ações continuadas de assistência social realizadas pelo CRAS. Porém, eles devem contabilizar os efeitos fiscais de todas as despesas de pessoal, mesmo aquelas pagas com os recursos do FNAS, que é administrado pelo governo federal.

A redação do PLS nº 15, de 2016 – Complementar, permite o expurgo integral das despesas de pessoal de certos programas sociais do limite das despesas com pessoal dos Municípios. Salvo melhor juízo, o expurgo em relação aos Municípios deve ser parcial e devidamente transferido à União. Com isso, ao mesmo tempo em que se reforça os pilares das relações federativas, não fica prejudicado o controle abrangente das despesas de pessoal daqueles que executam atividades próprias dos servidores públicos, como pretendido pela LRF.

Com isso, proponho que somente as despesas de pessoal dos programas sociais especificados pela Proposição custeadas com recursos federais sejam retiradas do cômputo dos limites da LRF. Concomitantemente, acrescentam-se essas despesas à União. Raciocínio similar é executado com a contabilização dos recursos financeiros transferidos pela União aos Municípios. Os recursos recebidos pelos Municípios deixam de entrar no cálculo da RCL desses entes e passam a estar no cálculo da RCL da União.

Vale dizer que as transferências de recursos financeiros federais para a cobertura de despesas de pessoal dos Municípios são sempre

obrigatórias, visto que a Constituição proíbe a realização de transferências voluntárias de recursos da União aos outros entes federados para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, nos termos do inciso X do seu art. 167.

A solução proposta é parecida à já existente para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, nos termos dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Lei Maior. Outro caso existente relacionado à ideia apresentada consta do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, relativo às diversas carreiras de servidores públicos que exerciam suas atividades nos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima.

Em todos esses casos práticos, as despesas de pessoal não são computadas nos limites da Unidade da Federação, mas sim na União. Já os recursos transferidos pela União não integram a RCL daqueles entes federados, mas tão somente a da União. Embora esse último ponto não conste expressamente da LRF, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1316/2009 – TCU Plenário, permite essa conclusão.

Na ocasião, o TCU, valendo-se de outras decisões passadas, reafirmou que não são deduzidas da RCL da União a aplicação de recursos federais por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal, que, entre outras ações, provê recursos necessários à organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

O efeito dessa solução alternativa beneficiará os Municípios. Supondo, por exemplo, que o Poder Executivo municipal tenha despesas de pessoal da ordem de 55 unidades, RCL de 100 unidades, bem como receba recursos da União de 10 unidades para a execução de despesas de pessoal nos programas a serem excetuados. Hoje, nessa hipótese, o gasto com pessoal do Poder Executivo seria de 55% da RCL (acima do limite de 54%). Com as mudanças sugeridas, ele teria despesas de 45 (55-10), RCL de 90

(100-10) e, conseqüentemente, gastaria com pessoal 50% da RCL (45/90), abaixo do limite.

Proponho, ainda, que, em vez de se citar os nomes dos programas inicialmente indicados pelo PLS nº 15, de 2016 – Complementar, seja designada a área social ligada a cada programa, pois os nomes podem sofrer alteração ao longo dos governos, ao passo que a área social tende a continuar a sua jornada no tempo.

Outra alteração, por mim apresentada, é referente à mudança da cláusula de vigência. Como os limites das despesas de pessoal são apurados quadrimestralmente, os efeitos das mudanças poderiam ocorrer imediatamente no início do quadrimestre seguinte. Não há necessidade de se esperar o início do exercício financeiro seguinte.

De todo modo, reforço o mérito da Proposição, pois existe o risco real de que a excessiva transferência de encargos de pessoal aos Municípios, principalmente em um cenário de crescimento nominal das despesas vinculadas ao salário mínimo e de queda da receita corrente líquida, possa levá-los a descumprir os limites das despesas de pessoal da LRF.

Se isso ocorrer, os prefeitos que deixarem de promover as medidas cabíveis para reconduzir as despesas com pessoal aos limites vigentes sofrerão, no mínimo, multa de 30% sobre os seus vencimentos anuais, nos termos do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Além do mais, as municipalidades estarão impedidas de receber qualquer tipo de transferência voluntária e/ou contratar operação de crédito.

Portanto, as ideias trazidas à discussão pelo PLS nº 15, de 2016 – Complementar, fortalecem o pacto federativo e não representam flexibilização das regras da LRF de modo casuístico. Apenas são feitas adequações no cômputo dos limites das despesas com pessoal nos âmbitos municipal e federal para que os gestores locais não sejam penalizados por extrapolarem esses limites devido a fatos que fogem aos seus controles.

III – VOTO

Diante do exposto, apresento voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 15, de 2016 – Complementar, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 15 (SUBSTITUTIVO), DE 2016 – Complementar

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, a fim de excluir, do limite da despesa total com pessoal dos Municípios, as despesas relativas aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares, bem como transferir a contabilização, dos Municípios para a União, das despesas de pessoal custeadas com recursos federais dos programas sociais que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**

.....

IV -

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195, e no

art. 239 da Constituição, exceto os valores transferidos aos Municípios para o custeio de despesas de pessoal relativas aos programas de apoio à saúde da família, de assistência social e de atenção psicossocial.

.....

§ 4º Não serão considerados na receita corrente líquida dos Municípios os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso VIII do § 1º do art. 19.” (NR)

“**Art. 19.**

.....

§ 1º

.....

VII – com pessoal, dos Municípios, relativas aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares.

VIII – com pessoal, dos Municípios, custeadas com recursos transferidos pela União em apoio a programas de saúde da família, de assistência social e de atenção psicossocial.

.....” (NR)

“**Art. 20.**

I -

.....

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, inclusive as despesas com pessoal dos Municípios custeadas com recursos federais transferidos em apoio a programas de saúde da família, de assistência social e de atenção psicossocial, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro quadrimestre subsequente.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **Roberto Muniz**, Relator