



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

**PARECER N° , DE 2018**

SF/18756.87254-00

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 334, de 2017 – Complementar, do Senador Dalírio Beber, que *modifica 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, para vedar que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios decorrentes do § 1º do art. 20 da Constituição Federal sejam consideradas para fins de cálculo dos limites da despesa total com pessoal.*

**RELATOR: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO**

**I – RELATÓRIO**

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 334, de 2017 – Complementar.

O PLS nº 334, de 2017 – Complementar, de autoria do Senador Dalírio Beber, “modifica 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, para vedar que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios decorrentes do § 1º do art. 20 da Constituição Federal sejam consideradas para fins de cálculo dos limites da despesa total com pessoal”.

De acordo com a proposição, as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios provenientes da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de

geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira, não devem compor sua receita corrente líquida, para fins de apuração de seus limites com despesas de pessoal, de que tratam os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para tanto, promove alteração no art. 2º da LRF, acrescentando a alínea “d” ao seu inciso IV, que trata da definição da receita corrente líquida (RCL) para os todos os efeitos previstos na referida Lei.

Por fim, com vistas a que a adequação aos novos limites das despesas com pessoal não se dê de forma abrupta, uma vez que, necessariamente, os procedimentos propostos para a apuração da RCL implicarão limites inferiores, o PLS nº 334, de 2017 – Complementar prevê um período de transição de onze anos para que se realize a devida adequação, com expurgo da RCL de 5% e 10% das receitas de compensações financeiras a partir do início do primeiro e do segundo exercícios financeiros subsequentes à publicação da Lei, respectivamente. A partir do terceiro exercício, o percentual de expurgo sofrerá acréscimo de 10 pontos percentuais por exercício, até totalizar 100% ao final da regra de transição.

Adicionalmente, com o intuito de não criar restrições adicionais às finanças das unidades da Federação que porventura participem ou venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, o projeto prevê, também, a suspensão da aplicação do procedimento proposto e, logicamente, da regra de transição, enquanto o Regime estiver vigente.

Conforme justificação do projeto, as *receitas recebidas pelos estados, Distrito Federal e municípios decorrentes da aplicação do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, chamadas de compensações financeiras ou de royalties, são justas e, para alguns estados e municípios, podem ser de valor significativo. Todavia, essas receitas têm a característica de serem voláteis, seja pela oscilação dos preços da energia elétrica e das substâncias minerais, inclusive petróleo e gás natural, seja pela variação da produção, provocada pelo regime hidrológico instável, no caso da geração hidroelétrica, ou, no caso da extração mineral, pelo esgotamento paulatino das jazidas.*

SF/18756.87254-00

*Essa volatilidade desaconselha que tais receitas sejam utilizadas como base de cálculo para a apuração das despesas com pessoal, que são usualmente de caráter continuado.*

Em 19 de setembro de 2017, o PLS nº 334, de 2017 – Complementar foi distribuído para análise desta Comissão de Assuntos Econômicos.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições relativas a finanças públicas e normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico.

A matéria objeto da proposição, qual seja, alteração do conceito de RCL, constante do art. 2º da LRF, trata de questões atinentes ao direito financeiro, sujeita, nos termos constitucionais, a legislação concorrente da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Dessa forma, a disciplina da matéria é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Assim, o projeto de lei em exame não apresenta vício de constitucionalidade quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, certamente, a referente ao conceito de RCL e sua utilização para a definição dos limites das despesas com pessoal. Não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da CF, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República na matéria tratada no projeto.

De resto, não há reparos a fazer ao texto, salientando, ainda, que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a

consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Relativamente ao mérito, com o qual concordamos, pretende-se com o projeto retirar o viés que as receitas provenientes dos *royalties* e das compensações financeiras impõem às finanças públicas estaduais e municipais, sobretudo pelo que induzem aumentos de suas despesas de custeio em períodos de crescimento daquelas receitas.

Como se sabe, nos termos do § 1º do art. 20 da CF, a cobrança de *royalties* tem como finalidade recompor financeiramente os prejuízos ou danos causados (externalidades negativas) pela atividade econômica na exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, assim como proporcionar meio de remunerar a Administração pelos ganhos obtidos por essa atividade.

Dessa forma, são receitas que nos estados, Distrito Federal e municípios são classificadas como receita corrente originada de transferências correntes de origem patrimonial e que, por se tratar de prestação pecuniária compulsória instituída por lei, geralmente podem se destinar a atender despesas relacionadas a uma finalidade pública específica, sendo impedida sua aplicação em certas despesas, notadamente sua aplicação para custeio de quaisquer despesas com pessoal.

Estas limitações são plenamente oportunas, pois se deve ter em conta que os recursos advindos dos *royalties* são uma receita finita e instável.

Nessa perspectiva, na nossa compreensão, a RCL, enquanto parâmetro para a estipulação de limites para os gastos com pessoal, incorpora deficiência conceitual. Isso porque, sua apuração, como hoje estabelecida na LRF, incorpora as receitas de *royalties*, que não podem ser utilizadas para custear despesas com pessoal. Portanto, a RCL não é eficaz no controle dessas despesas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, uma vez que não reflete suas efetivas disponibilidades financeiras para custear despesas com pessoal.

Contrariamente, por inflar as disponibilidades financeiras, noção que embasa o conceito de RCL, a adoção desse parâmetro estimula e induz o crescimento das despesas com pessoal. Daí a oportunidade e a

SF/18756.87254-00

adequação que o projeto propõe para o aprimoramento da apuração ajustada da RCL.

A propósito, vale mencionar que dentre as deduções hoje possíveis para a apuração da RCL são listadas, entre outras, a contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência e a compensação entre o INSS e os sistemas locais de aposentadoria e pensão. A pretendida exclusão das receitas dos *royalties*, como esses dois abatimentos, escoram-se na noção de tratamento simétrico levado a efeito para a apuração da RCL, ou seja, todas essas exclusões têm em comum a não oneração da despesa de pessoal. Nota-se que, no caso das contribuições, prevalece o conceito de gasto líquido de pessoal, a parcela de fato suportada pela entidade estatal.

SF/18756.87254-00

Por fim, cumpre destacar que o procedimento pretendido com o projeto não representa singularidade no ordenamento jurídico nacional. Com a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que engendrou o denominado “orçamento impositivo”, os valores recebidos pelos estados e municípios, que tenham por origem emendas individuais ao Orçamento da União (emendas de Deputados ou Senadores), não integram a base de cálculo para a RCL para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal. Ou seja, esses valores, ainda que classificáveis como receitas correntes, não podem compor a base de cálculo da RCL para fins do cálculo dos limites das despesas com pessoal, muito embora continuem onerando a base de cálculo em outros demonstrativos que utilizam a RCL, tais como o montante da reserva de contingência, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente.

Dessa forma, nos temos do art. 1º dessa Emenda Constitucional, o art. 166 da CF foi alterado com a incorporação de diversas dispositivos, em particular pelo acréscimo de seu § 13, *in verbis*:

**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.

.....

§ 13 Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de

cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

.....

Em conclusão, a adoção da sistemática de deduções prevista no PLS nº 334, de 2017 – Complementar, inegavelmente, conforma procedimento que, em última instância, reduz a margem para realização de despesas com pessoal, possibilitando aos entes adequarem as distorções verificadas em seu perfil de comprometimento da arrecadação corrente com despesas com pessoal aos limites definidos nos artigos 18 a 20 da LRF.

### **III – VOTO**

Em face dos argumentos expostos, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 334, de 2017 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18756.87254-00  
|||||