

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para tornar a apuração da despesa total com pessoal mais abrangente e vedar aumento da despesa com pessoal nos casos que especifica, bem como altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para tornar explícita como crime de responsabilidade conduta que especifica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias e indenizatórias e com quaisquer benefícios de natureza assistencial, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, ajudas de custo, auxílios, compensações pecuniárias, diárias, gratificações, horas extras, indenizações por uso de transporte próprio, pecúlios, planos de saúde, vales-transportes e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” os valores:

I – dos contratos de terceirização de mão de obra ou qualquer espécie de contratação de pessoal de forma direta ou indireta, inclusive por posto de trabalho, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos;

II – repassados para organizações da sociedade civil, relativos à contratação de mão de obra por tais entidades para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução

de atividades ou de projetos em mútua cooperação com o Poder Público.

.....  
 § 3º A apuração da despesa total com pessoal será realizada com base nos valores brutos das remunerações, que incluirão as retenções para pagamento de tributos.

§ 4º Cada Poder e órgão referido no art. 20 deverá apurar e acrescentar de forma segregada para o propósito de aplicação dos limites de que tratam os arts. 19 e 20 a integralidade das despesas com pessoal:

I – relativas às sentenças judiciais e requisições de pequeno valor;

II – referentes aos exercícios financeiros anteriores desde que liquidadas no período de apuração;

III – dos seus correspondentes servidores inativos e pensionistas, mesmo que sejam financiadas com recursos do respectivo tesouro, inclusive aquelas que compõem o déficit do regime próprio de previdência social.” (NR)

**Art. 2º** O art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 19.** .....

.....

§ 1º .....

.....

VII – relativas à contribuição patronal devida pelo ente da Federação instituidor de regime de previdência complementar vinculada àquela devida pelos respectivos participantes.” (NR)

**Art. 3º** O art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 21.** .....

.....

§ 1º Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido:

I – nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20;



II – a qualquer tempo, caso preveja aumento da despesa com pessoal após o final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto no inciso I do § 1º, serão considerados os atos de nomeação ou de provimento de cargo público e de admissão ou de contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas a reposição decorrente de aposentadoria ou de falecimento de servidor e a contratação em período de calamidade pública reconhecida nos termos do art. 65 desta Lei Complementar.

§ 3º Para fins do disposto nos incisos I e II do § 1º, serão considerados os atos relativos à concessão de vantagem, aumento e reajuste e à alteração de estrutura de carreira que implique aumento da despesa com pessoal ou adequação de remuneração ou subsídio a qualquer título de ocupantes de cargo, emprego ou função da administração direta e indireta, com exceção de aumento de despesa derivado de sentença judicial e da revisão prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

§ 4º As restrições previstas nos §§ 1º a 3º aplicar-se-ão mesmo quando for possível a recondução ou a reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão.” (NR)

**Art. 4º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 73-D.** O ente da Federação que apurar despesas com pessoal em percentual superior aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 na primeira apuração realizada após a vigência da lei complementar que alterou o art. 18 terá um período de transição de 10 (dez) anos para se enquadrar, observada a trajetória de redução do excedente da razão entre as despesas com pessoal e a receita corrente líquida à proporção de 1/10 (um décimo) a cada período de doze meses.

§ 1º As duas primeiras apurações das despesas com pessoal nos termos do § 2º do art. 18, após a vigência da lei complementar que alterou o mencionado artigo, serão realizadas com o recálculo das despesas com pessoal a partir da aplicação dos novos critérios constantes desse artigo.

§ 2º Na hipótese de descumprimento da trajetória de redução a que se refere o *caput*, as medidas de que trata o art. 23 serão aplicadas em relação ao excedente.

§ 3º O Poder ou o órgão de que trata o art. 20 deverá apresentar plano de convergência ao respectivo tribunal de contas contendo a trajetória de enquadramento necessária para o cumprimento do disposto no *caput*.

§ 4º O tribunal de contas ficará responsável pelo monitoramento do plano de convergência que lhe for apresentado,



devendo divulgar em meios eletrônicos de acesso público os planos de convergência recebidos e a relação dos entes da Federação, Poderes ou órgãos que o estiverem descumprindo.

§ 5º Se o ente da Federação ingressar no Regime de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a transição disposta no *caput* será suspensa enquanto o ente estiver com o Regime de Recuperação Fiscal vigente, retomando-se a transição, após o encerramento ou a extinção deste, levando-se em conta o prazo restante de convergência.”

**Art. 5º** O art. 10 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 10.** .....

.....

13 - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição do limite máximo por Poder e órgão de que trata o art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.” (NR)

**Art. 6º** O art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** .....

.....

XXIV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição do limite máximo por Poder e órgão de que trata o art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

.....” (NR)

**Art. 7º** Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

I – o inciso IV do § 1º do art. 19;

II – a alínea *c* do inciso VI do § 1º do art. 19;

III – o § 2º do art. 19.



**Art. 8º** Esta Lei Complementar entra em vigor:

I – em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação, em relação aos arts. 1º, 2º, 4º e 7º;

II – na data de sua publicação, em relação aos demais dispositivos.

## JUSTIFICAÇÃO

A crise fiscal que atingiu a maior parte dos entes da Federação guarda relação direta com a contínua elevação das despesas públicas ao longo das últimas décadas, tanto em valores reais como em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). A queda das receitas disponíveis em termos reais decorrente da aguda retração econômica em 2015 e 2016 apenas antecipou problemas, nas contas públicas, que apareceriam mais a frente, dada a dificuldade crescente em aumentar a carga tributária, que, inclusive, é bastante elevada para o nosso padrão de desenvolvimento socioeconômico.

Em especial, no caso dos estados e do Distrito Federal, tem-se notado que as despesas com pessoal têm crescido expressivamente ao longo dos últimos anos. Em 2010, elas correspondiam a R\$ 184,7 bilhões, o equivalente a 4,8% do PIB. Em 2016, atingiram R\$ 340,8 bilhões, ou 5,4% do PIB. Em termos reais, os gastos com pessoal na esfera estadual cresceram 23,5% de 2010 a 2016. Embora esses gastos tenham crescido acima da taxa de inflação em todas as unidades da Federação, observa-se que o ritmo de crescimento foi desigual no âmbito estadual. Por exemplo, os estados de Mato Grosso, Minas Gerais e Rio de Janeiro tiveram crescimento real das despesas com pessoal acima de 40% no período em questão, ao passo que os estados de São Paulo e Amapá apresentaram crescimento real inferior a 10%.

A elevação das despesas com pessoal no âmbito estadual entre 2010 e 2016 acarretou o aumento da participação relativa dessas despesas no conjunto das despesas primárias. Em 2010, elas representavam 54,5% das despesas primárias; em 2016, 59,3%. O acréscimo de quase 5 pontos percentuais (p.p.) na participação dessas despesas no total das despesas primárias foi acompanhado da redução da participação relativa dos investimentos e das inversões financeiras, que passaram de 14,6% para 7,5% entre 2010 e 2016.



Também houve ligeiro acréscimo de 2,3 p.p. na participação relativa das sentenças judiciais e das outras despesas correntes. Essas últimas englobam, entre outras, despesas típicas do custeio da máquina administrativa, como a aquisição de material de consumo, e despesas que na essência estão relacionadas a pessoal, como o pagamento de auxílios e diárias, mas estão fora do conceito vigente de despesa com pessoal constante da Lei Complementar (LCP) nº 101, de 4 de maio de 2000, melhor conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF considera despesas com pessoal os gastos com ativos, aposentados e pensionistas, relativos a cargos, empregos, funções e mandatos eletivos, que envolvam verbas de natureza exclusivamente remuneratória, além dos correspondentes encargos sociais e contribuições previdenciárias patronais. Em outras palavras, para a verificação do cumprimento dos limites de gastos de pessoal estabelecidos pela LRF, o conceito de despesas com pessoal parte dos vencimentos, subsídios, proventos, adicionais, gratificações e vantagens pessoais de qualquer natureza.

Infelizmente, diversos entes da Federação, com base em entendimentos oriundos dos respectivos tribunais de contas, têm apurado suas despesas com pessoal de modo diverso às recomendações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as quais constam do documento intitulado “Manual de Demonstrativos Fiscais”. Assim, ao arrepio da LRF, alguns entes da Federação não classificam o imposto de renda retido na fonte (IRRF) como um item da receita corrente líquida (RCL) e das despesas com pessoal por entenderem que o IRRF não acarreta mutação patrimonial, e representa tão-somente uma operação escritural. Esse argumento é falho, pois, em seu art. 19, a LRF não exclui os gastos relativos ao IRRF do cômputo das despesas com pessoal.

Da mesma forma, existem entes da Federação que sequer incluem na apuração das despesas com pessoal os gastos com pensionistas, sob a justificativa de que a Constituição Federal em seu art. 169 obrigou que lei complementar apenas disciplinasse limites para as despesas com pessoal ativo e inativo. Essa justificativa também é falha, pois o termo “inativo” na Constituição deve ser visto como gênero, compreendendo os aposentados, pensionistas e reformados. Se a LRF é a lei complementar que estabelece os limites para as despesas com pessoal, obviamente compete a ela definir a abrangência da apuração dessas despesas para a imposição dos limites.



Além disso, alguns Poderes e órgãos entendem que a apuração de gastos relacionados aos seus inativos e pensionistas não deve compor as suas próprias despesas com pessoal, visto que eles não são responsáveis pela instituição e gestão dos regimes próprios de previdência. Isto é, alguns Poderes e órgãos somente verificam o cumprimento dos seus limites para despesas com pessoal em relação aos seus servidores ativos. Isso claramente torna flexíveis os limites impostos pela LRF para os Poderes e órgãos. A segregação das despesas para cada Poder e órgão é uma condição fundamental para a efetividade desses limites.

O resultado das apurações das despesas com pessoal segundo distintos critérios tem sido a redução artificial dessas despesas com o intuito de esconder o seu descontrole. A propósito, a STN informa, em seu “Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2016”, que, por exemplo, os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentavam, em 2016, despesas com pessoal da ordem de 78,8% e 69,4% da RCL, respectivamente, consoante o uso da metodologia dos programas de reestruturação e ajuste fiscal, ao passo que esses entes informavam despesas de 59,5% e 53,0% da RCL, na devida ordem. Não é por acaso que esses entes têm atrasado os pagamentos dos seus servidores nos últimos anos em diversos meses.

O presente projeto de lei complementar que proponho objetiva tornar a apuração das despesas com pessoal mais abrangente, ao incluir o câmputo das verbas indenizatórias e dos benefícios de natureza assistencial, tais como ajudas de custo e auxílios, no conceito de despesas com pessoal, além de mais metódica, ao segregar as despesas por Poder e órgão em cada ente da Federação, inclusive no que diz respeito ao câmputo das despesas com inativos e pensionistas, com sentenças judiciais e de exercícios anteriores liquidadas no período de apuração.

A proposição estabelece ainda que as despesas com pessoal sempre serão apuradas em função dos seus valores brutos e incluirão os valores repassados para organizações da sociedade civil utilizados para a contratação de mão de obra necessária para a execução de atividades em mútua cooperação com o ente da Federação. De mais a mais, incentiva a criação de regimes de previdência complementar, ao determinar que a contrapartida patronal não será incluída no câmputo das despesas com pessoal.

Tendo em vista que o recálculo das despesas com pessoal segundo os critérios propostos nesse projeto fará com que diversos entes da Federação, Poderes e órgãos extrapolem os seus respectivos limites, é



proposta uma regra de transição de dez anos, com redução do excedente da razão entre as despesas com pessoal e a RCL à proporção de um décimo a cada ano. Se determinado ente subnacional apresentar, após o recálculo, despesas com pessoal da ordem de 80% da RCL, a sua convergência ao limite de 60% da RCL em dez anos ocorrerá com a RCL crescendo 3,0% ao ano em termos reais; se as despesas com pessoal forem de 70% da RCL, a sua convergência ocorrerá com a RCL crescendo 1,6% ao ano também em termos reais.

Essas simulações independem da taxa de inflação, contanto que as despesas com pessoal cresçam limitadas a ela. O crescimento real da RCL requerido nessas simulações para a convergência é inferior à taxa de crescimento real média observada para os estados e o Distrito Federal entre 2001 e 2015. O estado de São Paulo teve a menor de taxa de crescimento real da RCL nesse período (3,41% ao ano). Adicionalmente, é proposto que durante a permanência da unidade da Federação no Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela LCP nº 159, de 19 de maio de 2017, a convergência seja suspensa.

Além do mais, o projeto de lei complementar apresentado declara a nulidade do ato que concede aumentos ou vantagens cujos impactos sobre as despesas com pessoal ocorrerão após o final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, salvo os decorrentes de sentença judicial ou de revisão geral anual assegurada pela Constituição Federal, bem como deixa expresso que a atual vedação de elevação das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do titular do Poder ou órgão abrange os atos de nomeação de cargo público ou contratação de pessoal a qualquer título, exceto a reposição em consequência de aposentadoria ou falecimento de servidor e a contratação em período de calamidade pública.

Outrossim essas restrições se aplicam ao titular de Poder ou órgão mesmo quando for possível a sua recondução ou reeleição. Com isso, espera-se que, especialmente no caso dos chefes do Poder Executivo, os atuais mandatários, em função da possibilidade de reeleição ou de influência no desempenho eleitoral dos sucessores, não comprometam a saúde financeira dos futuros governos, que, obrigados a arcar com despesas que não consentiram previamente, atualmente têm dificuldades para cumprir suas propostas de campanha.

Por fim, a proposição torna explícita a conduta de não determinar a adoção das medidas necessárias para a redução do montante da despesa total com pessoal que tiver excedido os limites máximos





estabelecidos por Poder e órgão na LRF como crime de responsabilidade dos prefeitos, dos governadores, do Presidente da República, dos presidentes dos tribunais do Poder Judiciário, dos chefes do Ministério Público e dos presidentes dos tribunais de contas. Essa medida objetiva dar maior efetividade à recondução das despesas com pessoal aos seus correspondentes limites.

Ante o exposto, conto com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação deste importante projeto de reformulação da LRF no tocante à apuração e ao aumento das despesas com pessoal. Estou seguro em afirmar que o fechamento das lacunas existentes na LRF relativas ao câmputo e à geração das despesas com pessoal trará melhor controle ao ritmo de crescimento da despesa pública e maior transparência à política de pessoal do serviço público, contribuindo para que a responsabilidade na gestão fiscal, objetivo número um da LRF, seja cada vez mais praticada pelos entes da Federação.

Sala das Sessões,

Senador RICARDO FERRAÇO

