

# PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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 **FLEXA RIBEIRO**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 15, de 2016 – Complementar, de autoria do Senador Otto Alencar, que modifica a Lei Complementar (LCP) nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para prever que não serão computadas no limite da despesa total com pessoal dos municípios as despesas com programas especiais que especifica.

O PLS nº 15, de 2016 – Complementar, apresenta dois artigos. O art. 1º altera a redação do atualmente vetado § 6º do art. 20 da LRF, para excluir, do limite da despesa com pessoal no âmbito municipal, os gastos com pessoal relativos ao Programa Saúde da Família, ao Centro de Referência de Assistência Social, ao Centro de Atenção Psicossocial e ao Conselho Tutelar.

O art. 2º da proposição trata da cláusula de vigência, com a previsão de que a lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação, porém só produzirá efeitos a partir do exercício financeiro subsequente.

Conforme argumentos do autor da Proposição, a crise econômica repercutiria 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



SF/18763.25946-36

mínimo teriam elevado naturalmente as despesas com pessoal em cada exercício financeiro.

Juntos, esses fatores forçariam o descumprimento do limite relativo às despesas de pessoal, o que poderia tornar as contas de governo dos mandatários municipais reprovadas junto às respectivas cortes de contas. Consequentemente, os prefeitos tornar-se-iam inelegíveis pela Lei da Ficha Limpa, além de que poderiam 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.

Proposta no dia 3 de fevereiro de 2016, a matéria inicialmente havia sido despachada a esta Comissão em caráter não terminativo. Contudo, por força do Ofício nº 1, de 2016, do Presidente da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), o PLS nº 15, de 2016 – Complementar, foi remetido a essa última comissão. Em 6 de dezembro de 2016, o então Senador Roberto Muniz apresentou relatório favorável à proposição nos termos de substitutivo de sua autoria, que, após aprovado, passou a constituir parecer da CEDN.

Posteriormente, a matéria foi enviada ao Plenário para o recebimento de emendas. Não houve o oferecimento de ementas no prazo regimental no Plenário. Por fim, em razão da aprovação do Requerimento nº 509, de 2018, de responsabilidade do autor da proposição, o PLS nº 15, de 2016 – Complementar, retornou ao exame desta Comissão, cabendo a mim a honra de relatá-lo.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I e IV do Regimento Interno do Senado Federal, a Comissão de Assuntos Econômicos tem competência para opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer proposição que lhe seja submetida por deliberação do Plenário e sobre finanças públicas, respectivamente.

De acordo com o *caput* do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional está autorizado a dispor sobre todas as matérias de competência da União, inclusive finanças públicas. Inexiste ainda vício de iniciativa parlamentar sobre o tema.



A proposição inova o ordenamento jurídico e é dotada de coercitividade, generalidade, abstratividade e imperatividade, sendo, portanto, dotada de juridicidade. Atende também as disposições de técnica legislativa constantes da LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, salvo no tocante ao aproveitamento do § 6º do art. 20 da LRF, que já havia sido vetado. Conforme a alínea *c* do inciso III do art. 12 da LCP nº 95, de 1998, com redação dada pela LCP nº 107, de 26 de abril de 2001, é vedado esse aproveitamento.

No mérito, cabe destacar as principais ideias contidas no relatório do então Senador Roberto Muniz. Em primeiro lugar, as despesas com pessoal relativas aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares não deveriam ser computadas no limite para a despesa total com pessoal dos municípios.

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com redação atualizada pela Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criou obrigações fiscais aos municípios, independentemente do consentimento deles, o que atenta contra a preocupação desta Casa Legislativa no que se refere à criação de despesas sem a adequada indicação da fonte de receitas e na prática torna o limite municipal para assunção de despesas com pessoal inferior a 60% da RCL.

Em segundo lugar, o expurgo de gastos de pessoal relativos a certos programas sociais do limite das despesas com pessoal dos municípios deve ser parcial no exato montante relativo ao financiamento federal. Esse expurgo não pode ser integral como proposto inicialmente pela proposição. Por sua vez, a contrapartida do expurgo no âmbito municipal deve ser a contabilização dessas despesas pela União. Com isso, a apuração abrangente das despesas com pessoal proposta pela LRF não é prejudicada.

Raciocínio semelhante deve ser aplicado ao cálculo da RCL. Os recursos recebidos pelos municípios saem do cálculo da RCL desses entes e passam a entrar no cálculo da RCL da União. Vale esclarecer que essa sistemática de apuração de despesas com pessoal é similar à adotada para, por exemplo, os gastos de pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (DF).

Em terceiro lugar, em vez de se citar os nomes dos programas, convém designar a área social ligada a cada programa, já que os nomes podem sofrer alteração ao longo do tempo. Em quarto lugar, os efeitos das



mudanças na LRF podem produzir efeitos na próxima divulgação do Relatório de Gestão Fiscal. Daí a pertinência de se alterar a cláusula de vigência da matéria.

O substitutivo inicial do Relator da matéria na CEDN contemplava adequadamente essas alterações. Por minha sugestão, o Relator estendeu aos estados e ao DF a mesma sistemática, planejada para os municípios, de apuração das despesas com pessoal custeadas com recursos transferidos pela União em apoio a programas de saúde da família, de assistência social e de atenção psicossocial.

Existem, contudo, imprecisões de técnica legislativa relativas: à não determinação de que os recursos financeiros transferidos pela União aos estados e ao DF para a cobertura de despesas com pessoal nos programas sociais específicos devem integrar a RCL da União; e à exclusão dos limites de despesas com pessoal cabíveis ao Ministério Público da União e aos órgãos e Poderes estaduais e municipais.

Assim, propomos substitutivo à proposição, mantendo o sentido das alterações originais promovidas pelo Relator na CEDN e com a extensão dessas alterações aos estados e ao DF. Isso inclui a determinação de que os gastos de pessoal referentes aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares não serão computados nos limites de despesas com pessoal do DF e dos municípios. Em suma, estamos cientes de que, nesses termos, a proposição fortalece o pacto federativo e não representa flexibilização casuística das regras da LRF.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, propomos 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 do Distrito Federal e dos Municípios, as despesas relativas aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares, bem como transferir a contabilização, do Distrito Federal, dos Estados e 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 ao Distrito Federal, aos Estados e 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 do Distrito Federal, dos Estados e 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, do Distrito Federal e dos Municípios, relativas aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares;

VIII – com pessoal, do Distrito Federal, dos Estados e 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 do Distrito Federal, dos Estados e 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

, Relator

