

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 527, de 2018 - Complementar, de autoria do Senador Cidinho Santos que *acrescenta artigo na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para estabelecer que cada Poder responde, de forma individualizada, por seus limites de gastos com pessoal, eximindo o Poder Executivo de sanções nos casos em que o descumprimento dos limites esteja restrito aos demais Poderes ou Órgão.*

RELATOR: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

### I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado nº 527, de 2018, do Senador Cidinho Santos, que tem por objetivo acrescentar o §5º ao art. 23 da Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para deixar explícito que o Poder Executivo não será responsabilizado se as despesas com pessoal de outro Poder ou Órgão referido no art. 20 da Lei Complementar 101, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo.

Segundo a justificção, o propósito do Projeto de Lei é evitar que o Poder Executivo seja responsabilizado por eventuais excessos salariais praticados pelos demais Poderes ou Órgão. As sanções previstas na Lei limitam a capacidade de financiamento do ente federativo, que se traduz, na prática, na



SF/19486.67249-31

impossibilidade do Poder Executivo de se financiar, o que pode levar ao não atendimento de necessidades da população.

Conforme art.2º da proposição, a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

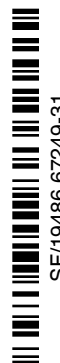
## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art.99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

A matéria objeto da proposição versa sobre direito financeiro, sua disciplina é condizente com a competência legislativa da União (art.24 da Constituição Federal) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art.48, *caput*, da Constituição Federal), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais à sua análise

Como estabelecido 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 as matérias referentes ao direito financeiro. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da CF, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República. No tocante à juridicidade, a proposição afigura-se correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado.

O PLS também possui o atributo da generalidade, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal, e se revela



compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados. O PLS 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 CF.

A proposta é meritória pois tem por objetivo evitar que entes da federação acabam sendo punidos mesmo se o Poder Executivo, que é o responsável por obras e pela maior parte dos serviços prestados à população, e que arca com a maior despesa de pessoal, mantiver o gasto com pessoal sob controle,

O controle das despesas com pessoal é uma das principais preocupações da Lei Complementar 101/2000 – LRF. Por isso, no capítulo referente à despesa pública, há uma seção especialmente dedicada à Despesa com Pessoal.

Nessa seção há uma série de parâmetros que devem ser observados pelos entes da Federação, e dentro deles, pelos Poderes e cada Órgão (assim definido no §2º do art. da LRF), bem como as providências que devam ser tomadas em caso de descumprimento dos limites ali colocados.

Caso as providências não levem à redução das despesas de pessoal no prazo estabelecido (o valor relativo ao percentual excedente ao limite máximo de cada Poder ou Órgão deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, conforme disposto no art. 23 da LRF) o ente fica sujeito às seguintes sanções:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;



III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

O projeto de lei em análise tem por objetivo evitar que o ente federativo, especificamente estados e municípios, sofram estas sanções.

Como se nota pelos comandos do art. 23, qualquer a punição ao ente pode ocorrer em razão do descumprimento dos limites por qualquer Poder ou Órgão. Então, mesmo que não tenha sido o Poder Executivo que tenha descumprido os limites previstos na lei o ente sofrerá as sanções, pois não existe punições específicas.

As sanções, então, vão atingir o Poder Executivo pois é ele que recebe transferências voluntárias ou contrata operações de crédito que vão se traduzir em obras ou serviços para a população. É esta situação que o Projeto de Lei em análise quer evitar.

Tal situação tem ensejado arguições judiciais que terminaram por envolver o Supremo Tribunal Federal. O Supremo Tribunal Federal foi consolidando o entendimento de que o Poder Executivo não poderia ser punido em função do descumprimento do preceito legal por parte de outro Poder ou Órgão, conforme exemplificado na seguinte manifestação:

*O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do*



*Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional.* (Agravio Regimental na ação cível originária 1.612 Mato Grosso do Sul, relator Ministro Celso de Melo)

O então Ministro Teori Zavascki, no Agravio Regimental na ação cível originária 2.307 Distrito Federal, reiterou que:

*Além disso, o Pleno do STF também uniformizou o entendimento no sentido de que o Estado só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos praticados pelo Executivo. Em consequência, atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e os entes da Administração Pública indireta (como as autarquias e as empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, diante da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles.*

No entanto, fez a seguinte ressalva:

*Ressalvo meu entendimento pessoal quanto a esse tema, em casos como os da espécie, em que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal foi praticado por um dos Poderes de Estado (o Legislativo), que é órgão do próprio Estado. Considerar que tal descumprimento não traz consequências para o Estado significa uma forma indireta de irresponsabilidade por seus atos, ou por atos praticados por*



*seus próprios órgãos internos (em contrariedade ao previsto no art. 2º, I, da Lei Complementar 101/2000).*

Em que pese a importância da ressalva do então Ministro Teori Zavascki, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é a da **não** imposição de sanções caso o Poder Executivo cumpra com a obrigação de preservar os limites de gastos com pessoal, o que vem corroborar com o propósito deste Projeto de Lei.

A redação da ementa do PLS 527/2018 e do art.1º, precisam de alterações para se adequarem aos termos e definições da Lei Complementar 101/2000, e para isso apresentamos duas emendas.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 527 de 2018, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº527 de 2018:

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para estabelecer que cada Poder, órgão ou o Ministério Público responde, de forma individualizada, por seus limites de gastos com pessoal, cabendo as sanções ao ente apenas em caso de descumprimento dos limites com gasto de pessoal do Poder Executivo.



**EMENDA Nº - CAE**

Dê-se a seguinte redação ao art.1º do Projeto de Lei do Senado nº527 de 2018:

**Art. 1º** O art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com a seguinte alteração:

**“Art. 23.** .....

.....

§ 7º Cada Poder, órgão ou o Ministério Público responde, em cada esfera e de forma individualizada, por seus limites de gastos com pessoal, cabendo as restrições ao ente descritas no § 3º apenas em caso de descumprimento do limite pelo Executivo.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

