



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

NOTA INFORMATIVA¹

SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 251, DE 2005, E RESPECTIVOS APENSADOS

I. INTRODUÇÃO

1. Em 25/2/2015, o Presidente da Câmara dos Deputados expediu ato de criação de Comissão Especial, destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 251, de 2005, do Sr. Roberto Gouveia.
2. O referido PLP objetivava, originalmente, incluir dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com vistas a ampliar o limite da despesa total com pessoal dos entes federados. Nos termos da proposição, tanto a despesa com pessoal quanto os recursos que a suportariam deveriam ser vinculados à área da saúde.
3. Em seu trâmite, o PLP 251/2005 teve a si apensados diversos projetos com fins assemelhados. Alguns desses projetos tencionavam modificar a LRF de modo a estabelecer limites diferenciados para a despesa total com pessoal de Estados e Municípios, ora estabelecendo percentuais mais alargados que os vigentes, ora apartando certas despesas do cálculo; outros pretenderam, em associação ao objetivo anterior, excluir, do cômputo da receita corrente líquida – RCL dos entes subnacionais, os recursos que atenderiam as despesas afastadas do cálculo da despesa total com pessoal.
4. O Relator da matéria, Deputado Roberto Britto, optou por apresentar Substitutivo, ante a semelhança dos temas tratados nos projetos apensados e a necessidade de sistematizar as sugestões dos pares. Além disso, com a acolhida dos subsídios coletados nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial, o texto passou a abrigar novo dispositivo, destinado a solucionar dificuldades contábeis enfrentadas pelos Municípios na transição de mandatos.
5. O Voto do Relator foi lido na Comissão Especial em 1º/7/2015, opinando pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa; pela não implicação da matéria quanto ao aumento ou diminuição das despesas e receitas públicas, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiros e orçamentários; e, no mérito, pela aprovação do PLP 251/2005 e dos projetos apensados na forma de Substitutivo.

II. TEOR DO SUBSTITUTIVO PROPOSTO AO PLP 251/2005

6. O objetivo da presente Nota é elucidar os efeitos práticos da solução contida no Substitutivo proposto ao PLP 251/2005, relativamente ao cálculo da despesa total com pessoal dos Municípios.

¹ **Solicitante:** Secretaria da Comissão Especial PLP 251, de 2005. As conclusões desta Nota não representam, necessariamente, a opinião da Comissão Especial ou dos parlamentares.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

7. Não obstante, faz-se necessário demonstrar de início como se dá atualmente o cálculo da despesa total com pessoal. A RCL dos municípios, consoante o art. 2º, IV, da LRF, é constituída pelo conjunto das receitas correntes (que abrange receitas próprias e transferências recebidas de outros entes públicos), deduzidas: (i) as contribuições dos servidores para o sistema próprio de previdência; e (ii) as receitas de compensação financeira entre os diferentes regimes de previdência.
8. No cálculo da RCL, devem ainda ser considerados, como dedução de receita, os valores aportados pelos Municípios ao “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” (Fundeb), e, como receita de transferências, os valores recebidos pelos Municípios a partir desse Fundo.
9. O art. 19 da LRF estabelece que a despesa total com pessoal, nos municípios, não poderá exceder o limite de 60% da respectiva RCL, em cada apuração quadrimestral. Conforme o art. 20, inciso III, da mesma Lei, esse percentual é repartido entre os Poderes, cabendo ao Legislativo o limite de 6%, e, ao Executivo, 54%.
10. Isso posto, desde a edição da LRF, verificou-se que o aumento dos repasses do governo federal para o custeio de programas sociais constitui fator de desequilíbrio nas finanças municipais no que tange ao cumprimento dos limites com pessoal do Poder Executivo. Isso porque serviços de saúde, em especial, exigem elevado percentual de investimento em servidores e empregados. Estatísticas do SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde) mostram que as despesas de pessoal do setor saúde são representativas em relação às despesas totais.
11. A concentração elevada de gastos com pessoal nas áreas sociais implica a necessidade de comprimir o montante percentual de pessoal nas demais áreas. Para corrigir tal distorção, alguns Tribunais de Contas estaduais já permitem a exclusão no cômputo do limite da despesa de pessoal do gasto realizado com recursos federais, a exemplo daqueles destinados ao programa “Saúde da Família”.
12. Em resposta a essa problemática, as proposições apensadas ao PLP 251/2005 sugeriram, em sua maioria, excluir o mesmo montante, tanto do cálculo da RCL como do limite das despesas com pessoal transferidas pelo governo federal na área social.
13. O Substitutivo apresentado adota fórmula que tem esse mesmo efeito, mas sem alterar o conceito da RCL municipal. Observe-se que a RCL do município é utilizada atualmente como parâmetro, nos termos das Resoluções nº 40 e 43 de 2001, do Senado Federal, para o controle da dívida consolidada líquida (120%), das operações de crédito anual (16%), das garantias (22%) e das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (7%).
14. O texto proposto altera unicamente o cômputo das despesas com pessoal custeado com base. Acrescenta novo parágrafo ao art. 19 da LRF, permitindo uma dedução no cálculo da despesa total com pessoal dos Municípios, nos seguintes termos:

“§ 3º Para efeito exclusivo da verificação do limite de que trata o inciso III, alínea b, do art. 20 desta Lei, poderá ser deduzido do cálculo o montante da despesa com pessoal que exceder a aplicação do percentual fixado no referido dispositivo sobre



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

as receitas vinculadas e transferidas pela União no âmbito das funções Saúde, Educação e Assistência Social, desde que observadas as seguintes condições:

I – as despesas sejam destinadas ao pagamento de pessoal ativo e vinculadas aos respectivos programas;

II – for comprovado, na última apuração anual, que o Município cumpre os requisitos constitucionais e legais relativos à aplicação mínima de recursos no âmbito da saúde, da educação e da assistência social;

III – o Município adota todas as medidas necessárias à arrecadação das receitas e à cobrança da dívida ativa.”

15. Nesse texto, o montante das receitas vinculadas das funções Saúde, Educação e Assistência Social que forem repassadas pela União aos Municípios representa uma base de cálculo diferenciada. Sobre essa base, deve incidir o percentual de 54% (designado como limite para a despesa com pessoal do Poder Executivo municipal, em relação à RCL), operação que resultará no valor de referência para a dedução.

16. A parcela da despesa com pessoal ativo que exceder esse valor de referência poderá ser deduzida do cálculo da despesa total com pessoal.

17. Importante acrescentar que esse “excedente de despesa” deduzido não se relaciona a quaisquer gastos, mas apenas àqueles realizados a título de pagamento de pessoal lotado no âmbito dos programas financiados pelos recursos vinculados recebidos da União. Portanto, não se trata de recursos sobressalentes.

18. Um exemplo numérico pode ser útil para a compreensão do dispositivo. Imagine-se um município que, originariamente (antes do recebimento de transferências vinculadas na área social), possuía uma RCL de 200 unidades, e despesa com pessoal igual a 108, ou seja, um comprometimento de 54% da RCL, o que atende a LRF.

19. Como mostra o **quadro** seguinte, em um segundo momento o mesmo município passa a receber 100 unidades de transferências vinculadas a programas federais, sendo que, todo o valor é gasto com despesas com pessoal ativo. O quadro mostra que, nessa nova situação (momento 2), o município ultrapassa o limite de 54% da LRF, atingindo 69% da RCL, com a despesa total com pessoal atingindo 208 unidades. Quando o município ultrapassa o limite prudencial (95 % do limite máximo) com despesas com pessoal, ficará sujeito às restrições administrativas na gestão de pessoal (concessão de aumentos, criação de cargos, etc.). Além disso, se ultrapassa o limite máximo, ficará impedido de receber transferências voluntárias, obter garantia e de contratar operação de crédito (art. 23, § 3º).

20. Na fórmula proposta, mostrada na situação 3, é feito um ajuste no cálculo de modo a permitir a subtração do montante que excede a aplicação do percentual máximo (54%) sobre as receitas transferidas (100). Ou seja, excluem-se 46 unidades, o que corresponde a cerca de 15 % da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

RCL de 300. Com isso, para efeito de atendimento da LRF, a despesa com pessoal é ajustada para $208-46=162$ unidades, o que corresponde a 54% da RCL total de 300 unidades.

21. Em hipótese, se o município reduzir o gasto com pessoal vinculado de 100 para 80 unidades, então o excedente (reductor) passará a ser de $(80-54) = 16$ unidades, o que corresponde a pouco mais de 5 % da RCL.

22. Destaque-se, enfim, que a fórmula adotada evita a incidência das sanções administrativas de que trata o art. 23 da LRF apenas quando o excesso de gastos com pessoal é devido exclusivamente ao aumento de despesas vinculadas.

23. Evidentemente, não cria novas receitas (a RCL mantém-se constante em 300 unidades). Assim, a possibilidade efetiva de se ampliar gastos com pessoal na área social terá que ser compensada com a redução de outras despesas, para que se mantenha o equilíbrio orçamentário.

Quadro – Exemplo da aplicação da fórmula adotada no substitutivo

Situação	RCL (a)	Valor	Despesa com pessoal (b)	Valor	b/a (%)
1 - Município antes do recebimento das transferências vinculadas	RCL anterior	200	Total desp. Pessoal	108	54%
2 - Município passa a receber transferências vinculadas a programas federais - distorção	RCL anterior	200	Desp. Pessoal vinculado	108	54%
	RCL vinculada	100	Desp. Pessoal vinculado	100	100%
	Total	300	Total desp. Pessoal	208	69%
3 - Município passa a receber transferências vinculadas a programas federais - Ajuste para corrigir distorção	RCL anterior	200	Desp. Pessoal original	108	54%
	RCL vinculada	100	Desp. Pessoal vinculado	100	100%
	Total	300	Ajuste (- excedente)	-46	-15%
			Total ajustado	162	54%

Brasília, 7 de julho de 2015.

EUGÊNIO GREGGIANIN

GRACIANO ROCHA MENDES

Diretor da Coordenação de Legislação e Normas
Orçamentárias

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira