



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**Nota Técnica nº 52/2018**

**SUBSÍDIOS E ANÁLISE DO PROJETO DE LEI  
COMPLEMENTAR Nº 270/2016 – ALTERA O ART. 23 DA  
LRF - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

**Núcleo – Coordenação de Legislação e Normas**

**Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira<sup>1</sup>**

**Brasília, dezembro de 2018.**

---

<sup>1</sup> Consultores designados: Eugênio Greggianin e Graciano Rocha Mendes



## NOTA TÉCNICA nº 52/2018

### ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 270/2016 SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

#### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Em 5 de dezembro de 2018, a Câmara dos Deputados aprovou e encaminhou à sanção o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 270/2016, oriundo do Senado Federal, que afasta, sob certas condições, sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal impostas aos municípios que apresentem despesa com pessoal acima dos limites previstos na mesma lei.
2. A partir da aprovação do referido projeto, diferentes veículos da imprensa têm repercutido que a medida corresponderia a uma flexibilização injustificável do limite com despesas com pessoal dos municípios, na medida em que, preenchidas as condições, ficariam afastadas as sanções previstas na legislação.
3. Diante disso, a Presidência da Câmara dos Deputados requereu a esta Consultoria, mediante a Solicitação de Trabalho nº 1488, elaboração de nota técnica contendo subsídios e análises da repercussão da aprovação do PLP nº 270/2016 sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. Conforme a LRF, o controle da despesa com pessoal dos municípios é monitorada quadrimestralmente, cumulando-se os últimos doze meses, e comparada com a receita corrente líquida (RCL) apurada no mesmo período; o percentual é contrastado com o limite máximo de cada órgão da municipalidade (total de 60% da RCL, sendo 54% para as despesas da Prefeitura e 6% para as da Câmara de Vereadores).
5. Se a despesa ultrapasse 90% do limite individual (**“limite de alerta”**), o órgão é avisado pelo Tribunal de Contas respectivo; caso ultrapasse 95% do limite individual (**“limite prudencial”**), o órgão fica proibido de tomar medidas que aumentem a despesa com pessoal, como conceder aumento de remuneração, criação de cargos e contratação de hora extra; se a despesa ultrapasse 100% desse limite (**“limite máximo”**), além da proibição de medidas de expansão do gasto, o órgão desenquadrado (Prefeitura ou Câmara) deve eliminar o excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 do excedente logo no primeiro quadrimestre.
6. Se, passados dois quadrimestres, o percentual excedente não for revertido, o município fica proibido de: (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito



(ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária ou à redução das despesas com pessoal).

7. Além disso, a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000) prevê a penalização do gestor do órgão (no caso, Prefeito ou Presidente da Câmara) que ultrapassa o respectivo limite da despesa com pessoal e não procede à reversão do excedente no prazo legal, considerando tal conduta como “infração administrativa”, sujeitando-o a multa equivalente a 30% dos vencimentos anuais.
8. O PLP 270/2016 incluiu novos parágrafos no art. 23 da LRF, permitindo afastar as supracitadas sanções administrativas que seriam aplicadas ao município com despesa com pessoal em excesso, desde que observadas **condições cumulativas bastante restritivas**, quais sejam:
  - 8.1. tenha havido, no quadrimestre, **queda de receita real superior a 10%**, em comparação com o correspondente quadrimestre do exercício anterior;
  - 8.2. a referida queda de receita tenha decorrido (i) do efeito de isenções fiscais concedidas pela União que levem à **diminuição das transferências** do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou (ii) da diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participações especiais;
  - 8.3. a despesa **total** com pessoal do município (somando-se a da Prefeitura mais a da Câmara de Vereadores), verificada no quadrimestre, **não tenha ultrapassado o limite geral de 60% da RCL**.
9. Vale assinalar que essas condições cumulativas deverão ser apuradas e confirmadas a cada quadrimestre para que o município se beneficie, ou seja, se em quadrimestre subsequente, quaisquer das condições não forem cumpridas, as sanções voltam a ser aplicadas.
10. O PLP, portanto, favorece apenas os municípios cujo limite de despesa com pessoal tenha sido prejudicado por fatores alheios à sua gestão e que tenham afetado sensivelmente sua receita corrente líquida.
11. Trata-se daqueles entes que observam o limite geral de 60%, mas passaram a descumprir, num quadrimestre, um dos dois limites individualizados (Prefeitura ou Câmara) em razão da queda real de receita a 10%.
12. Para afastar as sanções, a municipalidade não poderá ter contribuído para a piora da situação das finanças, aumentando seu gasto com pessoal para além do limite geral da LRF. A exigência de que a queda de receita real seja superior a 10% obriga o Município a absorver essa parcela com esforço próprio de arrecadação. Retomada a normalidade (aumento/queda menor do que 10 %) no repasse das



transferências (FPM/*royalties*/participações especiais), ficam reestabelecidas as sanções.

13. **A possibilidade de diferir a aplicação de sanções não é novidade no texto da LRF.** O atual art. 66 dessa Lei já prevê a duplicação dos prazos para recondução do montante de despesas com pessoal e da dívida aos limites permanentes, em momentos de crise econômica. Essa duplicação de prazos favorece todos os entes, inclusive aqueles que apresentaram crescimento de receita líquida, a despeito da queda do PIB.
14. Uma análise preliminar dos dados disponíveis no SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro -, da Secretaria do Tesouro Nacional, que contempla informações contábeis e fiscais de todos os entes federados, mostra que um número considerável de municípios (cerca de 35%) ultrapassa o teto percentual de 60% (e o teto do Executivo de 54 %). Estes municípios **já estão sujeitos às sanções e assim devem permanecer, independentemente da aprovação do PLP 270/2016.**
15. Em relação aos municípios cuja despesa total com pessoal encontra-se **abaixo do limite total de 60%**, o cruzamento de dados do SICONFI com o atendimento das condições cumulativas inseridas pelo PLP 270/2016 mostra, em uma avaliação preliminar, que um número bastante reduzido (em torno de 3%) de municípios poderia ser beneficiado pelo PLP 270/2016.
16. Portanto, em suma:
  - 16.1. o texto do PLP 270/2016 **não flexibiliza o limite total da despesa total com pessoal do município (60%) e nem as obrigações consagradas** na LRF (limites de alerta, prudencial), ainda que afaste temporariamente e em situações muito especiais a aplicação de sanções administrativas (proibição de receber transferências voluntárias, de obter garantia e de contratar operações de crédito);
  - 16.2. municípios que ultrapassarem o limite da despesa total com pessoal, de 60% da receita corrente líquida, continuarão sofrendo as sanções previstas na LRF;
  - 16.3. municípios que romperem limites individuais de despesa com pessoal (Prefeitura ou Câmara) em razão de aumentos de gastos (e não de queda acentuada do FPM/*royalties*) mantêm-se sujeitos às sanções da LRF;
  - 16.4. municípios que apresentem despesas da Prefeitura ou Câmara no limite prudencial continuam obrigados a adotar medidas de controle previstas na LRF, e, logo, também não se beneficiam do PLP 270/2016;



- 16.5. apenas se beneficiam do PLP 270/2016 municípios que, tendo cumprido o limite total de 60%, ultrapassem apenas um dos dois limites da despesa com pessoal (Prefeitura ou Câmara), em razão da queda real de pelo menos 10% na receita corrente líquida em relação ao ano anterior;
- 16.6. o município beneficiado voltará a se sujeitar às sanções se, numa próxima verificação quadrimestral, quaisquer dessas condições cumulativas não se observar (a queda real da receita em relação ao ano anterior for menor que 10% ou o gasto total ultrapassar o limite de 60%);
- 16.7. permanecem vigentes as sanções penais para o gestor que não providenciar o retorno da despesa com pessoal aos limites no prazo legal, mesmo no caso dos municípios beneficiados pelo PLP 270/2016.
17. Dentro desses pressupostos, **o PLP em análise não se afasta dos princípios que regem a gestão fiscal responsável**, já que **as situações previstas de alívio nas sanções são justificáveis, excepcionais e seguras**. Representa antes um ajuste – e não mera flexibilização – do mecanismo já previsto no art. 66 da LRF, vez que racionaliza e aperfeiçoa disposição já existente na Lei, de forma coerente com as especificidades de cada ente.
18. Ao se constatar - independentemente da aprovação do PLP 270/2016 em comento - que um grande número de municípios já se encontra acima do limite de 60 %, e que muitos se valem de artifícios contábeis para o fechamento de suas contas, acentua-se a **importância da aprovação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF)**, órgão previsto pela LRF com o papel de harmonizar interpretações e entendimentos sobre a aplicação da lei fiscal<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O Projeto que cria o Conselho de Gestão Fiscal foi recentemente aprovado, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (PL 3744/2000).



## **1. INTRODUÇÃO**

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 1488/2018, a Presidência da Câmara dos Deputados requereu a esta Consultoria elaboração de nota técnica com subsídios e análise do Projeto de Lei Complementar (PLP) 270/2016.

Em 5 de dezembro de 2018, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou e encaminhou à sanção o PLP 270/2016, oriundo do Senado, que afasta, sob condições específicas, as sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal impostas aos municípios que apresentem despesa com pessoal acima dos limites individualizados previstos na mesma lei para a Prefeitura e a Câmara de Vereadores.

Em sua repercussão, diferentes veículos de imprensa trataram a alteração como uma flexibilização não justificável do limite com despesas com pessoal dos municípios, ainda que permitida, de forma temporária, apenas aos Municípios que comprovarem queda acentuada de repasses financeiros (FPM, *royalties* e participações especiais). Apontou-se também o risco do precedente da medida. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados com ampla margem, sendo 300 votos favoráveis, 46 contrários e 5 abstenções.

## **2. ANÁLISE E SUBSÍDIOS**

### **2.1. Disposições legais vigentes sobre o tema**

Conforme a LRF, o controle da despesa com pessoal dos municípios segue estes passos:

- a cada quadrimestre, a despesa total com pessoal, realizada nos doze meses anteriores, é comparada com a receita corrente líquida (RCL) apurada no mesmo período;
- o percentual obtido é contrastado com o limite máximo de cada órgão da municipalidade (total de 60% da RCL, sendo 54% para as despesas da Prefeitura e 6% para as da Câmara de Vereadores);
- caso a despesa ultrapasse 90% do limite individual (**“limite de alerta”**), o órgão municipal responsável é avisado sobre o fato pelo Tribunal de Contas respectivo;



- caso a despesa ultrapasse 95% do limite individual (“limite prudencial”), o Município fica proibido de tomar medidas que aumentem a despesa com pessoal, como conceder aumento de remuneração, criação de cargos e contratação de hora extra;
- caso a despesa ultrapasse 100% do limite individual<sup>3</sup>, além da proibição de medidas de expansão do gasto, o órgão desenquadrado (Prefeitura ou Câmara) deve eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 do excedente logo no primeiro quadrimestre.

Se, passados dois quadrimestres, o percentual excedente não for revertido, o município ficar proibido de (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito (ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária ou à redução das despesas com pessoal).

Além disso, a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000) prevê a penalização do gestor do órgão (no caso, Prefeito ou Presidente da Câmara de Vereadores) que ultrapassa o respectivo limite da despesa com pessoal e não procede à reversão do excedente no prazo legal, considerando tal conduta como “infração administrativa”, sujeitando-o a multa equivalente a 30% dos vencimentos anuais.

Portanto, a LRF e a Lei 10.028/2000 trazem tanto sanções administrativas ao município quanto multa pessoal ao gestor, no caso de descumprimento do limite da despesa com pessoal.

---

<sup>3</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

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.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.



## 2.2. Alterações promovidas pela proposição

O PLP 270/2016 altera a LRF, permitindo afastar as supracitadas sanções administrativas que seriam aplicadas ao município com despesa com pessoal em excesso, desde que observadas as seguintes **condições cumulativas**:

- tenha havido, no quadrimestre de apuração, **queda de receita real superior a 10%**, em comparação com o correspondente quadrimestre do exercício anterior;
- a referida queda de receita tenha decorrido (i) do **efeito de isenções fiscais concedidas pela União** que levem à diminuição das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou (ii) da diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participações especiais;
- a despesa total com pessoal do município (somando a da Prefeitura mais a da Câmara), verificada no quadrimestre, **não tenha ultrapassado o limite geral de 60% da RCL** (atualizando-se monetariamente a RCL verificada no cálculo do ano anterior).

De acordo com os pareceres elaborados na tramitação do PLP 270/2016, argumentou-se que os efeitos da crise financeira afetaram diretamente as receitas municipais, próprias ou transferidas, sendo que as despesas com pessoal, dada sua elevada rigidez, tendem a se manter constantes ou crescentes.

Destacou-se ainda o fato de que grande parte dos municípios brasileiros encontra-se em situação fiscal altamente dependente das transferências de recursos do Fundo de Participações de Municípios recebidos da União. E que as transferências voluntárias são destinadas, principalmente, à execução de obras de infraestrutura.

## 2.3. Avaliação do Impacto Legislativo

A análise mais detida do Projeto mostra que o texto **não flexibiliza os limites totais de pessoal por Município e nem as obrigações consagradas na LRF**, ainda que afaste temporariamente a aplicação de **sanções** quando da verificação de situações específicas.





A possibilidade de diferir a aplicação de sanções não é novidade no texto da LRF, visto que o atual art. 66 dessa Lei já prevê a duplicação dos prazos para recondução do montante de despesas com pessoal e da dívida aos limites permanentes **em momentos de crise econômica**, ou seja, quando comprovado crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Nesses termos, a duplicação de prazos de recondução torna-se válida para todos os entes, inclusive para aqueles que apresentarem crescimento de sua receita corrente líquida, a despeito da queda geral do PIB.

Argumenta-se, assim, que a utilização no PLP 270/2016, como parâmetro de aferição, da receita corrente líquida de cada município, e não do PIB (nacional), permite melhor precisão na avaliação do esforço fiscal de cada município e na aplicação da norma exceptiva.

As condições previstas no PLP que autorizam o afastamento transitório das restrições do § 3º do art. 23 da LRF<sup>4</sup> - proibição de receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito – são **bastante restritivas**. O Município somente fará jus ao afastamento da sanção se **preservado o limite total de 60% de comprometimento da RCL** com despesas com pessoal. Assim, se extrapolado, por exemplo, o limite do Poder Executivo (54%), o excesso deve ter sido compensado com a redução do Legislativo (6%).

A exigência de que a queda de receita real do FPM, *royalties* e participações especiais seja superior a 10% obriga o Município a absorver essa redução com esforço próprio de arrecadação ou a reduzir a despesa com pessoal. Retomada a normalidade no repasse do FPM ou dos *royalties* e participações especiais, **ficam reestabelecidas as sanções**.

**Portanto, municípios que ultrapassarem o limite da despesa total com pessoal, de 60% da receita corrente líquida, continuarão sofrendo as sanções previstas na LRF.** Aqueles que romperem limites individuais de despesa com pessoal (Prefeitura ou

---

<sup>4</sup> § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

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.



Câmara) **em razão de aumentos de gastos** (e não da queda acentuada do FPM/*royalties*/participações especiais) mantêm-se sujeitos às sanções.

O município beneficiado voltará a se sujeitar às sanções se, na próxima verificação quadrimestral, quaisquer das citadas condições cumulativas não se observar. Enfim, **permanecem vigentes as sanções penais** para o gestor que não providenciar o retorno da despesa com pessoal aos limites no prazo legal, **mesmo no caso dos municípios beneficiados pelo PLP 270/2016**. Adicionalmente, **as regras e medidas aplicáveis aos municípios que atingem o limite prudencial continuam intactas**, não sendo alteradas pelo PLP 270/2016.

Uma análise preliminar dos dados disponíveis no SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro –, da Secretaria do Tesouro Nacional, que contempla informações contábeis e fiscais de todos os entes federados, mostra que realmente um número considerável de municípios ultrapassa o teto percentual de 60% (e o teto do Executivo de 54%), já estando sujeitos às sanções<sup>5</sup>. **No entanto, o cruzamento desses dados com o atendimento das condições cumulativas inseridas pelo PLP 270/2016 mostra, numa avaliação preliminar, que um número bastante reduzido (na ordem de 3%) de Municípios será beneficiado pelo texto.**

Dessa forma, não se vislumbra que o teor do projeto aprovado, por si só, represente risco aos princípios da gestão fiscal responsável, já que **as situações previstas de afastamento das sanções são justificáveis, excepcionais e seguras.**

Os municípios beneficiados não têm gestão sobre as receitas que recebem da União, não sendo razoável, adotadas as devidas cautelas, que o Município e os administradores sejam punidos por fato econômico que não depende de sua vontade. O FPM é a principal fonte de receita para a maior parte dos pequenos municípios. Para tais entes, é também maior a importância relativa das transferências voluntárias, atentando-se que tais repasses exercem o papel constitucional de reduzir desigualdades sociais e regionais.

---

<sup>5</sup> A análise das finanças públicas mostra que o grande problema na aplicação da lei de responsabilidade fiscal nos estados e municípios é a diversidade de interpretações e entendimentos (a cargo dos tribunais de contas dos estados), pelo que se ressalta a importância da aprovação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), órgão previsto pela LRF (Projeto de Lei 3744/2000). Esse projeto foi aprovado no dia 28 de novembro de 2018 pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, em caráter conclusivo. Salvo recurso ao plenário da Câmara dos Deputados, o projeto será enviado ao Senado Federal.



A medida, portanto, salvo melhor juízo, representa mero ajuste – e não propriamente flexibilização – do mecanismo geral já previsto no art. 66 da LRF, vez que racionaliza e aperfeiçoa essa disposição, de forma coerente e compatível com as especificidades de cada ente.

Esses são os subsídios.

Brasília, 7 de dezembro de 2018.

**Eugênio Greggianin**

**Graciano Rocha Mendes**

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira

De acordo.

**RICARDO ALBERTO VOLPE**

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira