

ANÁLISE DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2020

C. Alexandre Amorim Rocha¹

1 Introdução

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101, de 2020, *estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.*

Apresentada em 16 de abril passado pelo Deputado Pedro Paulo, a proposição retoma a minuta de parecer do próprio deputado² ao PLP nº 149, de 2019,³ conhecido como “Plano Mansueto”. Apresentado pelo Poder Executivo, esse plano terminou arquivado em 4 de maio no rastro das negociações que resultaram na Lei Complementar nº 173, de 2020.⁴

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. O autor agradece a revisão do Consultor Legislativo Paulo Springer de Freitas. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

² Vide: <https://www.camara.leg.br/noticias/655117-deputado-apresenta-projeto-que-retoma-parecer-original-ao-plano-mansueto/>.

³ Estabelecia o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, alterava a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

⁴ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Em linhas gerais, o projeto tem como objetivo possibilitar que entes com baixa capacidade de pagamento voltem a poder contratar operações de crédito com o aval da União. Em troca, os entes interessados adotariam medidas de ajuste fiscal de caráter estrutural.

Em face da grave crise fiscal enfrentada por vários entes, trata-se de matéria que poderá ser objeto de deliberação a qualquer instante. No entanto, pesquisa nos *sites* das duas Casas do Poder Legislativo identificou um único trabalho de caráter analítico a seu respeito. Trata-se do Estudo Técnico nº 29, de 2020, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof), com o título “Limite de despesas (teto) aplicado aos demais entes – subsídios ao PLP nº 101/2020”, elaborado a pedido do autor da proposição.⁵ O presente trabalho pretende se somar ao trabalho anterior no esforço de explicar as implicações da proposição em tela.

Serão abordados cinco tópicos, quais sejam:⁶

- a) diferenças entre o PLP nº 101, de 2020, e o PLP nº 149, de 2019 (Plano Mansueto), no que tange à possibilidade de contratação de operações de créditos, com o aval do União, pelos entes subnacionais;
- b) medidas de ajuste fiscal requeridas dos entes subnacionais para poder contratar operações de crédito;
- c) alterações na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)⁷ relacionadas com as despesas com pessoal;
- d) contabilização nas despesas com pessoal dos gastos com aposentados e pensionistas e das retenções na fonte;
- e) possibilidade de os entes subnacionais deduzirem os excessos de vinculações com saúde e educação para fins de apuração do teto de gastos.

⁵ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET29LimiteGastosparademaisentes_SubsidiosanlisedoPLP1012020.pdf. Acesso em: 06 nov. 2020.

⁶ Esses tópicos correspondem a questões formuladas em uma demanda interna de trabalho. Por serem, s.m.j., de interesse geral, decidiu-se publicar este boletim legislativo.

⁷ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A análise desses tópicos será precedida por uma breve descrição da proposta e seguida das nossas considerações finais.

2 Descrição da Proposta

Embora date de 16 de abril, a proposição foi distribuída somente em 26 de outubro. Decidiu-se que o projeto será apreciado, no âmbito da Câmara de Deputados, pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Desenvolvimento Urbano (CDU), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Uma vez que mais de três comissões se pronunciarão acerca do mérito, foi também decidida a criação de comissão especial para analisar a matéria, que tramitará em regime de prioridade. Formalmente, a relatoria permanece pendente de definição. A reportagem “Uma nova chance aos Estados pródigos”, publicada pelo jornal “Valor Econômico” em 8 de setembro,⁸ contudo, informa que a relatoria caberá ao Deputado Mauro Benevides. Este teria declarado que os planos para recuperação e reequilíbrio dos estados, contidos no PLP nº 101, de 2020, poderiam ser votados em trinta dias. Esse prazo, evidentemente, não se confirmou.

Além da similaridade com o PLP nº 149, de 2019, já mencionada, o PLP nº 101, de 2020, também possui pontos em comum com os PLPs nºs 238, de 2013, e 257, de 2016, que resultaram nas Leis Complementares nºs 148, de 2014,⁹ e 156, de 2016.¹⁰ Todos continham dispositivos voltados para a contenção

⁸ Vide: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/uma-nova-chance-aos-estados-prodigos.ghtml>.

⁹ 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; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências.

¹⁰ Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

dos gastos públicos. No entanto, poucos desses dispositivos acabaram incorporados às normas resultantes.

O PLP nº 101, de 2020, é composto por 28 artigos, assim distribuídos:

- Capítulo I – promoção da transparência e do equilíbrio fiscal;
 - Seção I – da instituição do programa de acompanhamento e transparência fiscal:..... arts. 1º e 2º;
 - Seção II – do plano de promoção do equilíbrio fiscal:..... arts. 3º a 8º;
- Capítulo II – contratos de refinanciamento com a União:..... arts. 9º a 12;
- Capítulo III – alterações do regime de recuperação fiscal: art. 13;
- Capítulo IV – medidas de reforço à responsabilidade fiscal: arts. 14 e 15;
- Capítulo V – disposições finais e transitórias:arts. 16 a 28.

Destaque-se que os arts. 27 e 28 foram numerados incorretamente como, pela ordem, arts. 25 e 26.

Além da LRF e das Leis Complementares nº 148, de 2014, e 156, de 2016, já citadas, o PLP nº 101, de 2020, modifica as Leis nºs 9.496, de 1997,¹¹ 12.348, de 2010,¹² e 12.649, de 2012,¹³ a Lei Complementar nº 159, de 2017,¹⁴ e a

¹¹ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

¹² Dispõe sobre o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sobre imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, sobre dívidas referentes ao patrimônio imobiliário da União e sobre acordos envolvendo patrimônio imobiliário da União; transfere o domínio útil de imóveis para a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ; altera a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nºs 9.711, de 20 de novembro de 1998, 11.483, de 31 de maio de 2007, 9.702, de 17 de novembro de 1998, 10.666, de 8 de maio de 2003, e 9.469, de 10 de julho de 1997; e dá outras providências.

¹³ Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a importação e a receita de venda no mercado interno dos produtos que menciona; altera as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.051, de 29 de dezembro de 2004; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.¹⁵ No caso da Lei Complementar nº 148, de 2017, as modificações se limitam à revogação dos seus arts. 5º, 5º-A e 6º, que tratam do Programa de Acompanhamento Fiscal (PAF) e da contratação de operações de crédito pelas capitais.

Sinteticamente, o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF) procura tornar os demonstrativos contábeis dos entes subnacionais mais transparentes e compatibilizar as suas políticas fiscais com as da União. A adesão ao PATF passa a ser condição tanto de acesso ou de repactuação dos Planos de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) e do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), como para o refinanciamento de dívidas junto à União. Os entes signatários deverão permitir que o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) tenham acesso aos dados contábeis e fiscais necessários à elaboração dos demonstrativos requeridos pela LRF.

O RRF, de médio prazo, almeja promover o reequilíbrio fiscal dos governos estaduais com grave insuficiência de recursos financeiros. O projeto altera as medidas de ajuste fiscal requeridas e os requisitos de adesão ao regime, que serão detalhados na Seção 3.

No que tange aos requisitos de adesão, o projeto possibilita que estados com baixo nível endividamento, mas com crises fiscais severas também possam ser contemplados. A exigência de que a receita corrente líquida (RCL) anual seja menor que a dívida consolidada (DC) continua constando do corpo da norma, mas o seu cumprimento perde o caráter restritivo.¹⁶

A exigência de que o valor total das obrigações contraídas seja maior do que as disponibilidades de caixa continua valendo. Já a exigência de que as despesas liquidadas com pessoal representem, no mínimo, 70% da RCL

¹⁴ Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

¹⁵ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

¹⁶ *Vide* a nova redação do § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão é substituída por duas alternativas, quais sejam:

- a) despesas correntes superiores a 95% da receita corrente; ou
- b) despesas com pessoal que representem, no mínimo, 60% da RCL.

O RRF vigorará por até dez exercícios, em vez dos atuais três (renováveis por igual período), não contando o período anterior de ingresso mediante decisão judicial. O ente poderá solicitar a sua saída do regime a qualquer momento. Ademais, o regime será extinto apenas em caso de inadimplência por dois anos seguidos. Neste caso, no lugar do recálculo do passivo com a aplicação dos encargos por inadimplemento, o ente tão somente voltará a pagar as suas dívidas nas condições originais e não poderá contratar novas operações de crédito por três anos.

O PEF, de curto prazo, pretende auxiliar na recuperação da capacidade de pagamento dos entes subnacionais em situação menos grave por meio do estabelecimento de um conjunto de metas e de compromissos. Deverão ser adotadas pelo menos três das medidas requeridas para adesão ao RRF.

3 Operações de crédito nos PLPs 101/2020 e 149/2019

PATF

As duas proposições preveem que os entes subnacionais que aderirem ao PATF poderão contrair novas dívidas, na forma do programa. Além do mais, poderão ser fixados limites individualizados para a contratação de dívidas em termos da RCL, conforme a capacidade de pagamento de cada ente, apurada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O PLP nº 149, de 2019, em particular, explicitava que o ente deveria estar adimplente com o programa para poder contratar novas operações de crédito.

PEF

As duas proposições estabelecem que o PEF conterà autorização para que os entes subnacionais contratem operações de crédito com garantia da União, assim como as condições para a liberação dos recursos. O ente deverá vincular, em contragarantia, as receitas admitidas constitucionalmente. Os poderão ser utilizados para pagamento de despesas correntes ou de capital. Ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a realização de operações de crédito e a concessão de garantia pela União, exceto quanto ao cumprimento das metas e dos compromissos estabelecidos no PEF.

No PLP nº 101, de 2020, o cumprimento do limite para despesa com pessoal, condição necessária para novas contratações, será apurado segundo a metodologia de cálculo da STN e considerará o gasto com pessoal consolidado dos Poderes e órgãos. No PLP nº 149, de 2019, a metodologia seria definida pela Secretaria Especial de Fazenda.

No PLP nº 101, de 2020, o valor anual liberado por meio das operações de crédito não poderá exceder os limites, em termos da RCL, estabelecidos para os entes aptos a receber garantia da União. No PLP nº 149, de 2019, o valor liberado não poderia exceder a menor dotação individualizada disponibilizada no âmbito dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal e de Acompanhamento e Transparência Fiscal.

No PLP nº 101, de 2020, diferentemente do que ocorre no RRF, as dívidas contratadas no âmbito do PEF não terão direito à redução extraordinária integral das prestações por até 36 meses. No PLP nº 149, de 2019, ainda em caso de adesão ao RRF, as garantias daquelas previamente contratadas no âmbito do PEF continuariam sendo passíveis de execução pela União em caso de inadimplência.

RRF

Apenas o PLP nº 101, de 2020, trata do RRF. O rol de operações de créditos admitidas é modificado em relação ao contido na Lei Complementar

nº 159, de 2017. Substitui-se (i) a reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, (ii) a antecipação de receita da privatização de empresas e (iii) as demais finalidades previstas no plano de recuperação por, respectivamente, (iv) a reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos, (v) a antecipação de receita da alienação total da participação societária em empresas públicas ou sociedades de economia mista e (vi) os projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pela União.

Durante a vigência do RRF, ficam dispensados os requisitos legais para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela LRF para a realização de operações de crédito e para a assinatura de termos aditivos. No entanto, é requisito para a realização de operação de crédito estar adimplente com o plano de recuperação fiscal. O estado poderá contratar operações de crédito sem garantia da União, desde que estejam previstas no plano em questão.

MUNICÍPIOS COM DÍVIDAS REFINANCIADAS

Os municípios cuja DC seja inferior à sua RCL passam a poder contrair novas dívidas, inclusive operações de antecipação de receita orçamentária, ainda que a sua dívida financeira seja maior que a sua receita líquida real (RLR).

REGRA GERAL

A LRF fixa prazo para que eventual excesso de despesa com pessoal seja corrigido. As duas proposições estipulam, caso esse prazo não seja observado, que a autorização, em caráter excepcional, para que sejam contratadas operações de crédito para refinanciar a dívida mobiliária do ente será substituída por uma autorização, também excepcional, para que sejam contratadas operações destinadas a pagar a recém-citada dívida. Ou seja, troca-se “refinanciar” por “pagar”.

O PLP nº 101, de 2020, permite a alteração da finalidade de operação de crédito sem nova verificação pelo Ministério da Economia, desde

que (i) haja prévia e expressa autorização para tanto, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica, (ii) se demonstre a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e (iii) não configure infração de dispositivo da LRF.

O PLP nº 149, de 2019, determinava que, enquanto não fossem canceladas ou amortizadas as operações de crédito consideradas nulas por não cumprir ditames da LRF, o ente somente poderia contratar nova operação para pagar a sua dívida mobiliária ou reduzir as suas despesas com pessoal.

4 Ajuste fiscal e operações de crédito

Como assinalado, o ente interessado em ingressar no PEF precisará adotar três das sete medidas de ajuste fiscal requeridas pelo RRF, com nova redação. Uma das medidas deverá ser a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA ou uma das outras medidas que representem redução permanente de despesa.

O quadro a seguir compara as medidas de ajuste do RRF em vigor com as contidas no PLP nº 101, de 2020:

LCP 159/2017	PLP 101/2020
Autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos.	Alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, ou a liquidação ou extinção dessas empresas.
Adoção pelo regime próprio de previdência social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135, de 2015.	Adoção pelo regime próprio de previdência social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União.

LCP 159/2017	PLP 101/2020
<p>Redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% ao ano, ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea <i>g</i> do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.</p>	<p>Redução de pelo menos 10% dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas.</p>
<p>Revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.</p>	<p>Revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.</p>
<p>Instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.</p>	<p>[Sem equivalente]</p>
<p>[Sem equivalente]</p>	<p>Instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA.</p>
<p>Autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.</p>	<p>Realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações.</p>

LCP 159/2017	PLP 101/2020
<p>Proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151, de 2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar.</p>	<p>Adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, cabendo a este estabelecer para administração direta, indireta, fundacional e empresas estatais dependentes as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais pré-existentes.</p>

Dois dispositivos da Lei Complementar nº 159, de 2017, relacionados com as medidas de ajuste fiscal não foram incorporados ao PLP nº 101, de 2020, quais sejam:

- a) a faculdade para que o estado, em substituição à revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais, aprove lei de responsabilidade fiscal que contenha regras para disciplinar o crescimento das despesas obrigatórias;
- b) a previsão de que, no caso de que eventual pré-acordo entre o estado e a União demonstre que os valores dos ativos ofertados para privatização superam o montante das reduções extraordinárias incidentes sobre as prestações das dívidas administradas pela STN ou os valores necessários ao reequilíbrio fiscal, o Ministério da Fazenda poderá dispensar o estado de privatizar os ativos excedentes.

O projeto em comento, a seu tempo, acrescenta as seguintes disposições ao processo de ajuste:

- a) a alienação de participação societária ou a concessão de serviços e ativos não precisará abranger todas as empresas públicas ou sociedades de economia mista do estado;

- b) as despesas primárias cujo crescimento não poderá superar a variação do IPCA não abrangerão as transferências constitucionais para os municípios e o Fundeb,¹⁷ as emendas individuais impositivas, as transferências voluntárias e os excedentes das despesas primárias com educação e saúde;
- c) o Ministério da Economia poderá autorizar a alteração, a pedido do estado, das empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços e ativos, desde que seja assegurado o ingresso de recursos equivalentes aos previstos na medida de ajuste original;
- d) o estado que aderir ao RRF deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central competente da União.

Além das medidas recém-enumeradas, o RRF também impõe várias vedações aos estados. O quadro a seguir compara aquelas em vigor com as contidas no PLP nº 101, de 2020:

LCP 159/2017	PLP 101/2020
Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado a revisão geral anual.	[Inalterado]
Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa.	[Inalterado]
Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.	[Inalterado]
Admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições <u>de cargos de chefia e de direção</u> que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício.	Admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições <u>de cargos de direção</u> que não acarretem de despesa e aqueles decorrentes de vacância de emprego público e contratação temporária.

¹⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

LCP 159/2017	PLP 101/2020
Realização de concurso público, exceto em caso de vacância.	[Inalterado]
<u>Criação ou a majoração</u> de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares.	<u>Criação, majoração, reajuste ou adequação</u> de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares.
Criação de despesa obrigatória de caráter continuado.	[Inalterado]
Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória <u>acima da variação anual do IPCA ou da variação anual da RCL, o que for menor.</u>	Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória.
<u>Concessão ou a ampliação</u> de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos na forma de lei complementar específica.	<u>Concessão, prorrogação, renovação ou a ampliação</u> de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos na forma de lei complementar específica.
Empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação <u>no trânsito</u> e outras de demonstrada utilidade pública.	Empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública.

LCP 159/2017	PLP 101/2020
<p>Celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados: (i) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal; (ii) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao RRF; (iii) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa; e (iv) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais.</p>	<p>[Inalterado]</p>
<p>Contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do RRF.</p>	<p>[Inalterado]</p>
<p>[Sem equivalente]</p>	<p>Alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação.</p>
<p>[Sem equivalente]</p>	<p>Criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza.</p>
<p>[Sem equivalente]</p>	<p>Propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citado nos incisos I e II do art. 9º.</p>
<p>[Sem equivalente]</p>	<p>Vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.</p>

Impõe-se notar que o dispositivo que veda a propositura de ação judicial para discutir dívida ou contrato contém uma remissão equivocada, pois o *caput* do art. 9º não contém os incisos informados tanto na redação em vigor, como naquela proposta.

Ressalve-se que, enquanto a Lei Complementar nº 159, de 2017, é peremptória acerca das vedações listadas, o PLP nº 101, de 2020, permite que o plano de recuperação preveja exceções ou que sejam oferecidas compensações. No caso de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado, a compensação não poderá se dar mediante receitas não recorrentes ou extraordinárias.

5 Alterações nas despesas com pessoal na LRF

O PLP nº 101, de 2020, introduz várias mudanças nos arts. 18, 19 e 21 da LRF, integrantes da Seção II do Capítulo IV desse diploma legal, que trata justamente das despesas com pessoal. Os ajustes do art. 21, porém, já foram incorporados ao nosso ordenamento legal por meio da Lei Complementar nº 173, de 2020, aprovada após a apresentação do projeto em tela. O quadro a seguir compara as disposições em vigor com aquelas pendentes de apreciação:

LRF	PLP 101/2020
Art. 18. [Inalterado]	
[Sem equivalente]	§ 3º Os Poderes e cada órgão previsto no art. 20 deverá (<i>sic</i>) apurar e acrescer, de forma segregada para aplicação dos limites de que tratam os art. 19 e art. 20, a integralidade das despesas com pessoal:
[Sem equivalente]	I – dos seus servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão; e

LRF	PLP 101/2020
[Sem equivalente]	II – consideradas na forma deste artigo, independentemente da execução da despesa orçamentária correspondente.
[Sem equivalente]	§ 4º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, incluídos os valores retidos para pagamento de tributos e outras retenções.
Art. 19. [Inalterado]	
§ 1º [Inalterado]	
VI - [Inalterado]	
c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.	c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O § 1º do art. 19 da LRF trata das rubricas que não devem ser computadas nas despesas com pessoal. O inciso VI desse dispositivo, em particular, trata dos gastos com inativos não custeados com receitas próprias regulares. Nesse sentido, a alusão aos aportes para cobrir déficits previdenciários delimita melhor o alcance do ditame anterior. O PLP nº 149, de 2019, continha ditames similar.

Cabe ainda notar que o Poder ou órgão autônomo cuja despesa total com pessoal esteja acima dos limites fixados na LRF deverá, conforme o PLP nº 101, de 2020, eliminar o excesso observado à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2030.

6 Contabilização de aposentadorias, pensões e retenções na fonte

Os novos §§ 3º e 4º do art. 18 da LRF pretendem pacificar o longo contencioso entre a União e os órgãos de controle externo estaduais e municipais acerca do conceito de despesa total com pessoal. Retoma-se, dessa forma, proposta contida no art. 14 do já mencionado PLP nº 257, de 2016. No entanto, os ajustes pretendidos não foram incorporados à norma resultante (Lei Complementar nº 156, de 2016). O PLP nº 149, de 2019, também continha mandamento semelhante.

A esse respeito, o Boletim Legislativo nº 71, de 2018,¹⁸ detalha a extensão e o impacto das divergências entre a STN e os órgãos de controle acerca da metodologia de cálculo da despesa total com pessoal, com destaque para os gastos com inativos e os valores retidos a título de imposto de renda retido na fonte (IRRF) dos servidores públicos. O próprio boletim destaca o que segue:

Chega a ser surpreendente que uma Federação tão fortemente interdependente, ancorada em transferências e garantias intergovernamentais, não tenha, desde a sua concepção, priorizado um marco legal indutor de práticas contábeis uniformes – essenciais para a obtenção de medidas incontroversas de capacidade fiscal.

Destaque-se que o STF, em 11 de setembro de 2019, concedeu cautelar, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.129,¹⁹ para que os pagamentos de pensionistas e as retenções do IRRF sejam considerados na aferição do teto para a despesa com pessoal.

Também merece menção o esforço dos fóruns técnicos dos tribunais de contas para uniformizar essa questão, ainda que não contem com poder de cogência. O IV Fórum do Programa de Modernização do Sistema de

¹⁸ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol71>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹⁹ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=423331>.

Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), em 2007,²⁰ por exemplo, concluiu, pela unanimidade dos presentes, que as despesas com inativos e pensionistas integram a base de cálculo do cômputo das despesas com pessoal uma vez que não integram o rol de exclusões contidas na lei. Ademais, com o apoio de 95% dos técnicos, acordou-se que todas as receitas devem ser registradas pelo seu valor bruto para fins do cálculo da receita corrente líquida, de modo que a exclusão do IRRF não teria sustentação jurídica ou contábil.²¹

Portanto, a proposta contida no PLP nº 101, de 2020, é jurídica e tecnicamente incontroversa, embora contrarie os interesses de Poderes e órgãos autônomos dos entes subnacionais. A esse respeito, cabe lembrar que aqueles que estejam desajustados terão até o final de 2030 para se enquadrar no respectivo limite – seis anos a mais do que o prazo proposto pelo PLP nº 149, de 2019.

7 Gastos com saúde e educação e apuração do teto

Ao tratar, no âmbito do RRF, da limitação dos gastos primários à variação do IPCA, o PLP nº 101, de 2020, exclui da citada limitação, como apontado previamente, os excedentes das despesas primárias com educação e saúde. Trata-se de uma precaução. Caso a variação da cesta de tributos e de transferências que compõem a base de cálculo desses gastos seja maior que a taxa de inflação, a não exclusão do excesso apurado resultaria no estrangulamento de outros gastos primários.

Suponha uma cesta que variou, em dado período, de R\$ 100,00 para R\$ 120,00, resultando em uma variação de 20%. Dos dois montantes, 25% destinam-se às áreas de educação e saúde – R\$ 25,00 e R\$ 30,00, respectivamente (incremento de R\$ 5,00). Nesse mesmo período, a inflação foi de 10%. As despesas primárias, que eram, por hipótese, R\$ 100,00, não poderão ser maiores do que R\$ 110,00 no momento seguinte. A margem para a expansão

²⁰ Vide: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/relatrio_promoex.pdf.

²¹ Vide: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2020/03/04/o-supremo-e-a-inconstitucionalidade-das-interpretacoes-criativas-sobre-o-limite-de-despesas-com-pessoal/>.

das despesas seria de R\$ 10,00, conseqüentemente. No entanto, na ausência de qualquer salvaguarda, R\$ 5,00 já estariam comprometidos com as áreas citadas. Ou seja, na margem, o comprometimento com saúde e educação subiria para 50%, estrangulando outros gastos públicos. Para que isso não aconteça, o projeto propõe que a diferença entre a correção da cesta e a variação da inflação não componha o teto de gastos. No presente contexto, dos R\$ 5,00 vinculados com as duas áreas, apenas metade entraria no cálculo (na margem, o comprometimento voltaria para 25%). A outra metade poderia ser absorvida por outros gastos. Ressalte-se que os gastos mínimos efetivos com educação e saúde não seriam afetados. O desembolso adicional continuaria sendo de R\$ 5,00.

Embora seja uma precaução, a exclusão proposta não concorre para o ajuste das contas públicas estaduais e municipais. O teto pretende forçar o ente a adotar medidas que limitem as suas despesas vis-à-vis às suas receitas. Qualquer exclusão contribui para o prolongamento do período de ajuste, podendo, sob certas condições, até inviabilizá-lo. Afinal, a natureza meritória de alguns gastos públicos não desobriga o poder público da obrigação de adequar meios e fins. Adicionalmente, o objetivo do programa de ajuste é justamente permitir que os aumentos reais de receita sejam destinados à cobertura de obrigações preexistentes, inclusive financeiras, no lugar de gerar novos dispêndios por forças de vinculações legais e constitucionais.

Nesse sentido, seria preferível buscar maneiras de conter inclusive os gastos com educação e saúde. A ampla disparidade nos resultados auferidos pelos entes subnacionais nessas áreas deveria bastar para demonstrar que há sim espaço para aprimoramentos sem novos gastos. Uma possibilidade, que requereria uma emenda constitucional, seria inserir dispositivo similar ao art. 112 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previu, na vigência do Novo Regime Fiscal, que as despesas mínimas com educação e saúde serão ajustadas pela taxa de inflação.

Considerações finais

Como apontado, os PLPs nºs 238, de 2013, e 257, de 2016, que resultaram nas Leis Complementares nºs 148, de 2014, e 156, de 2016, também continham dispositivos para a contenção dos gastos públicos. Estes, porém, não foram incorporadas às normas resultantes. Tampouco o PLP nº 149, de 2019, chegou a bom termo. Nesse sentido, há motivos para um certo ceticismo sobre as perspectivas de aprovação do PLP nº 101, de 2020, ao menos no que tange às medidas para um efetivo ajuste das contas dos entes subnacionais. Em vez de contribuir para o equacionamento da crise fiscal que assola estados e municípios, corre-se o risco de que haja uma mera postergação do problema, com a União sendo obrigada a socorrer esses entes sucessivas vezes.

Convém frisar que cada uma das propostas recém-mencionadas foi apresentada por governos com orientações ideológicas e bases parlamentares distintas, quais sejam: Dilma, Temer e Bolsonaro. Ainda assim, nenhuma criou as condições para o reequilíbrio das contas públicas dos entes subnacionais no futuro próximo. A estratégia dominante dos governos estaduais e municipais para fazer frente às suas dificuldades financeiras, especialmente dos primeiros, tem sido buscar o cancelamento, a suspensão ou o alongamento de suas obrigações junto à União por meio dos Poderes Legislativo e Judiciário,²² combinada com a extração de novas transferências. A harmonização de conceitos contábeis e a limitação das despesas públicas, especialmente dos Poderes e órgãos autônomos, continuam sendo percebidas como anátemas por controladores, defensores, juízes, legisladores, procuradores e outras categorias organizadas no nível subnacional.

À luz dessas resistências, o PLP nº 101, de 2020, poderá ser tão somente um veículo para simples flexibilizações das regras vigentes. As seguintes disposições referentes ao RRF merecem destaque:

- a) não aplicação, por tempo indeterminado, da exigência de que a RCL anual seja menor que a DC;

²² Vide o artigo “O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO”, disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201964>>. Disponível em: 05 nov. 2020.

- b)* substituição do nível de comprometimento da RCL com despesas com pessoal de 70% para 60%;
- c)* ampliação do prazo de duração de três para dez anos;
- d)* exclusão apenas em caso de inadimplência por dois anos seguidos;
- e)* não incidência dos encargos por inadimplemento em caso de exclusão;
- f)* permissão para que as alienações de participações societárias não resultem na perda de controle;
- g)* substituição da exigência de redução dos incentivos ou benefícios tributários em 10% anuais por três anos pela simples redução em 10%;
- h)* permissão para que práticas vedadas pelo RRF sejam excepcionalizadas pelos respectivos planos de recuperação;

O caráter prolongado da crise, todavia, deveria deixar clara a natureza estrutural do problema. A proposição ora analisada, a despeito de suas imperfeições e flexibilizações, recoloca questões-chave do federalismo fiscal brasileiro no centro dos debates sobre políticas públicas.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. Alexandre Amorim. Análise de Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, nov. 2020 (**Boletim Legislativo nº 88, de 2020**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 09 nov. 2020.