



CÂMARA DOS DEPUTADOS

\*C0049229E\*

# PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 393, DE 2014

(Do Rogério Carvalho)

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para excluir do limite de despesas de pessoal os recursos destinados às ações e serviços de saúde e de educação

**DESPACHO:**  
APENSE-SE À(AO) PLP-515/2009.

**APRECIAÇÃO:**  
Proposição sujeita à apreciação do Plenário

## PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º.** Esta Lei acrescenta dispositivos aos artigos 2º, inciso IV, e 19, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para definir limite de despesa de pessoal diferenciado para a área de saúde e educação em municípios.

**Art. 2º.** Os artigos 2º e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passam a vigorar acrescidos dos seguintes dispositivos:

**Art. 2º.** .....

.....  
IV – .....

.....  
d) nos municípios, os recursos próprios ou de transferências constitucionais utilizados na área da saúde e da educação, exclusivamente para os efeitos dos limites de que tratam os artigos 19 a 23 desta Lei.

..... (AC).

**Art. 19.** .....

.....  
§ 1º. ....

VII – Com pessoal, nos municípios, da despesa destinada à área da saúde e da educação.

.....(AC).

**Art. 3º.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação, com efeito a partir do 1º dia do exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

O objetivo deste Projeto é excluir do limite de despesas de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) os recursos destinados às ações e serviços de saúde e de educação. O quadro abaixo é exemplificativo:

LRF	Projeto Dep. Rogério Carvalho
<p>Art. 2º.</p> <p>IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, <b><u>deduzidos</u></b>:</p> <p>a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na <a href="#">alínea a do inciso I</a> e no <a href="#">inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição</a>;</p> <p>b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;</p> <p>c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no <a href="#">§ 9º do art. 201 da Constituição</a>.</p>	<p>Art. 2º (igual)</p> <p>Acrescente-se: d) nos municípios, os recursos próprios ou de transferências constitucionais utilizados na área da saúde e da educação, exclusivamente para os efeitos dos limites de que tratam os artigos 19 a 23 desta Lei.</p>
Art. 19. Para os fins do disposto no <a href="#">caput do art. 169 da Constituição</a> , a despesa total com pessoal, em cada	Art. 19. (igual)

<p>período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:</p> <p>I - União: 50% (cinquenta por cento);      II - Estados: 60% (sessenta por cento);      III - Municípios: 60% (sessenta por cento).</p> <p>§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, <b><u>não serão computadas as despesas</u></b>:</p> <p>I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;</p> <p>II - relativas a incentivos à demissão voluntária;</p> <p>III - derivadas da aplicação do disposto no <a href="#"><u>inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição</u></a>;</p> <p>IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;</p> <p>V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos <a href="#"><u>incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição</u></a> e do <a href="#"><u>art. 31 da Emenda Constitucional nº 19</u></a>;</p> <p>VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) da arrecadação de contribuições dos segurados;</li> <li>b) da compensação financeira de que trata o <a href="#"><u>§ 9º do art. 201 da Constituição</u></a>;</li> <li>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.</li> </ul>	<p>Acrescente-se: VII – Com pessoal, nos municípios, da despesa destinada à área da saúde e da educação.</p>
---	--

A LRF é uma lei de orçamento equilibrado e tem como objetivo o maior controle dos gastos públicos e transparência na gestão fiscal. Concebida como uma legislação abrangente sobre finanças públicas que incide sobre todas as esferas de governo, a LRF ratifica o processo de controle de gastos, bem como a estabilidade das contas públicas. No âmbito mais geral, a LRF estipulou para Estados e Municípios um limite superior para gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida. Para evitar o endividamento excessivo, também estipulou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente. Além disso, definiu metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento. Estabeleceu, ainda, mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais e proibiu socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, além de estabelecer punições caso as normas estabelecidas não sejam cumpridas.

Nada obstante, constata-se que com o advento da LRF surgiu um grande problema, a saber, certa incompatibilidade entre a LRF e os gastos e a efetividade dos serviços de saúde e educação nos municípios brasileiros, uma vez que existem evidências empíricas ofertadas pelos gestores municipais que apontam que a LRF afetou o montante de investimentos em recursos humanos naquelas áreas.

Observa-se que o nível municipal, em uma estrutura de governo federativa, se apresenta como o ente mais frágil do Poder Público, estando em grande parte dependente das transferências de recursos do Poder federal e estadual e, desta forma, tem menor capacidade de arrecadação, estando assim, mais sensível às regras introduzidas pela LRF.

Cite-se como exemplo na saúde a ação do “programa de saúde da família – PSF”, por ser o meio de atendimento à população sob os cuidados municipais, e também por ser aquele em que a população mais tem contato e, portanto, seus efeitos poderiam ser sentidos de forma mais direta. No caso, estudo da Fundação Getúlio Vargas constatou que os maiores custos da PSF se dão no

componente “salário e encargos”, seja considerando uma equipe básica (51%) ou equipe ampliada (65%)<sup>1</sup>.

Portanto, a execução dos serviços de saúde é atribuição principal dos municípios no SUS. O gasto com pessoal é o principal componente do gasto total para a prestação de serviços de saúde. Por sua vez, é notória a necessidade de melhorar a qualidade e ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços de saúde. Consequentemente, faz-se necessário aumentar as despesas com pessoal. Todavia, a LRF impõe limitação, que impede a ampliação da prestação de serviços na saúde de modo quali-quantitativamente.

Igualmente toca o setor educacional. Os gestores municipais e especialistas apontam que existe certa incompatibilidade entre as normas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a LRF quanto à despesa com pessoal e encargos sociais nos municípios, notadamente diante do piso salarial nacional dos professores. Deve-se considerar que o FUNDEB estabelece que o recurso da educação deve ser destinado, no mínimo, em 60% para salários dos profissionais da educação, o que entra em conflito com o que a LRF estabelece como limite de gasto com pessoal.

Novamente estudo demonstra que “em alguns municípios esses gastos passam de 20% da receita corrente líquida, ou seja, do limite prudencial de 51,3% permitido pela LFR, um pouco mais de 20% corresponde somente aos gastos com pessoal do FUNDEB. Logo, conclui-se que os gastos com pessoal do FUNDEB são bastante representativos nos municípios paraibanos”<sup>2</sup>. Nesse sentido, a incompatibilidade entre o FUNDEB e a LRF quanto à despesa com pessoal é

<sup>1</sup> Consórcio Fundação Getúlio Vargas; EPOS Health Consultants. Determinação e Avaliação do Custo do Programa de Saúde da Família – PSF. Ainda: LRF e SUS para CONASEMS. Site Dominingueiras, de Gilson Carvalho.

<sup>2</sup> QUEIROZ, Dimas B. Incompatibilidade entre o FUNDEB e a LRF quanto à despesa com pessoal e encargos sociais: um estudo nos municípios paraibanos. Dissertação apresentada no Programa Multinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UNPB/UFRN, 2011. Mimeo.

inerente aos municípios nos quais a receita do FUNDEB apresenta grande representatividade na RCL.

A solução proposta por este Projeto consiste na retirada da despesa do FUNDEB da base de cálculo dos índices de pessoal e encargos sociais da LRF, tal como também é proposta para o setor saúde. Dessa forma, pode-se investir livremente em educação e saúde, uma vez que a melhora no sistema educacional e de saúde passa, impreterivelmente, pela valorização de seus profissionais e continua existindo um limite para esse tipo de gasto nos outros setores da Administração Pública.

Em síntese:

- ✓ Este Projeto procura trazer solução ao problema da contratação da força de trabalho no SUS e na educação decorrente do processo de descentralização das ações e serviços de saúde, da educação e do piso salarial nacional do magistério;
- ✓ Os dados demonstram que os municípios são os principais contratadores, o que os tem levado a atingir o limite de gastos com pessoal previsto na LRF, inviabilizando os setores do SUS e da educação, além de outros a cargo dos municípios;
- ✓ Os gestores municipais e estudos relatam experiências de municípios em difícil situação em decorrência do quadro em tela.

Como toda legislação, a LRF deve ser aperfeiçoada e a sociedade tem o direito de modifica-la para atingir seus objetivos maiores, de modo que chegou a hora de criar condições para que haja uma atualização da LRF, sem mudar seus princípios, apenas garantindo condições para que haja investimentos em remuneração e contratação de profissionais da saúde e professores. Esta finalidade está, atualmente, tolhida, diante do fato de que na maioria das cidades a maior parte da folha de salário já é comprometida por esses setores.

Logo, a retirada da Saúde e da Educação do cálculo do limite de despesa de pessoal prevista na LRF é uma alternativa para evitar o conflito hoje

existente entre a LRF e a obrigação do Estado para com o SUS e com as leis do FUNDEB e do piso salarial nacional do magistério, uma vez que as obrigações e responsabilidades dos Municípios em seus diversos níveis aumentaram, já não são as mesmas daquele ano 2000, quando da edição da LRF.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2014.

Deputado **ROGÉRIO CARVALHO**

PT/SE

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**

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

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

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;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

## CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO

### Seção I Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

---

## CAPÍTULO IV

## DA DESPESA PÚBLICA

---

### **Seção II** **Das Despesas com Pessoal**

#### **Subseção I** **Definições e Limites**

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as das onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- 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.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, 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;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

## **Subseção II Do Controle da Despesa Total com Pessoal**

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 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.

### **Seção III Das Despesas com a Seguridade Social**

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

- I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
- II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
- III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

.....  
.....

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------