



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 228, de 2001

Altera a redação do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Autor : Deputado JOVAIR ARANTES
Relator: Deputado PEDRO EUGÊNIO

I - Relatório

O projeto visa alterar o art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, para redefinir, no próprio texto da lei, a repartição do limite para a despesa de pessoal fixado para o Poder Legislativo Estadual entre os seus órgãos: Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver.

Propõe o projeto que o limite de 3% (três por cento) para o Poder Legislativo Estadual seja repartido da seguinte forma: 2% (dois por cento) para a Assembléia Legislativa, 1% (um por cento) para o Tribunal de Contas do Estado. Nos Estados onde houver Tribunal de Contas dos Municípios, o percentual desse tribunal será de 0,4% (quatro décimos por cento), o qual será acrescido ao limite total de 3% do Poder Legislativo mediante redução do limite de 49% fixado para o Poder Executivo (cujo percentual, nos caso de existência de Tribunal de Contas dos Municípios, passaria a ser de 48,6%).

O autor do projeto apresenta, entre outros, os seguintes argumentos:

“Relativamente à definição de limites para as despesas com pessoal das Assembléias Legislativas, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios é de fundamental importância, pois em grande parte dos Estados-membros da Federação tem ocorrido uma distorção que merece o devido acerto. Tal distorção é ainda mais acentuada em virtude da atual redação do § 1º do art. 20 sob comento, dispondo que os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

Verifica-se que, ao longo do tempo, nos citados Tribunais de Contas têm ocorrido um “inchaço” da estrutura administrativa caracterizado por um



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

contingenciamento de pessoal acima de suas reais necessidades. E, com a atual redação do § 1º retrocitado, há uma nítida tendência em desprestigar os órgãos que já vinham procurando manter uma estrutura reduzida, favorecendo, em contrapartida, aqueles com excedente de pessoal".

II - VOTO

A repartição entre os Poderes e órgãos dos entes federativos foi uma das maiores dificuldades encontradas pela Comissão Especial que na Câmara dos Deputados foi constituída para proferir parecer ao PLP nº 18, de 1999 (Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal).

Não é demais lembrar que no substitutivo aprovado por essa Comissão Especial e, posteriormente, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, havia dispositivo estabelecendo que os limites máximos por Poder somente seriam aqueles fixados no artigo 20 caso a lei de diretrizes orçamentárias não dispusesse de forma diferente. No Senado Federal, a redação do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados foi modificada, inserindo o § 6º com o mesmo objetivo: "*§ 6º Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente.*" Esse parágrafo foi vetado pelo Presidente da República.

Já se anteviam problemas decorrentes dessa fixação de limites rígidos, e numa lei complementar, para os Poderes e o Ministério Público da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, expostos em estudos da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, das quais transcrevo os seguintes trechos para melhor ilustração desse parecer:

"Os problemas derivados da utilização de um critério de repartição inadequado

É preciso recordar como esses limites foram fixados: um valor em torno da média dos percentuais, em relação à receita corrente líquida, dos gastos com pessoal (Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público) de dezesseis Estados e, no caso dos Municípios, pela verificação da participação de cada Poder nos dados agregados dos balanços orçamentários do exercício de 1996.

Há pelo menos dois problemas com essa metodologia. Primeiro é que, por se tratar de uma média, haverá necessariamente os que se encontrarão acima da média e os que se encontrarão abaixo. Quando a dispersão dos dados é muito grande, como no caso em estudo, alguns se situarão muito acima da média, e outros muito abaixo. Por exemplo: no caso das despesas com o Legislativo o percentual em relação à receita corrente líquida gasto em cada Estado varia de 1,2%, em São Paulo, até 7,2%, no Piauí. No Judiciário, de 3,4%, no Rio Grande do Norte, até 11,6%, no Espírito Santo; no Executivo, de 40,9% no Mato Grosso do Sul até 79,0% em Santa Catarina.

A repartição dos limites por Poder, segundo o critério da média, não é adequada, pois parte do pressuposto de que a média é o parâmetro de gasto razoável para cada Estado e município. Não é. Ela é uma simplificação inadequada que leva a duas situações extremas: inviabilidade de ajustamento dos que estão muito acima da média (até mesmo porque essa média não é um parâmetro criterioso



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

para o que se poderia chamar de “gasto razoável”) e alimenta expectativas e pressões por aumentos (muitas vezes desnecessários) dos que estão abaixo.

A “reserva de mercado de percentual”

Nessa última situação, há um outro problema: cria-se *uma “reserva de mercado de percentual”*. Por exemplo, o Estado de São Paulo gasta 1,2% com o Poder Legislativo. Poderia gastar 3%. Muito provavelmente os gastos atuais já estão em um nível considerado exagerado pela sociedade paulista, e não haveria necessidade de serem aumentados. Assim, a “sobra” percentual de 1,8% do Poder Judiciário não poderia ser remanejada para o Poder Executivo (geralmente o Poder mais sacrificado), ficando o Estado de São Paulo com um limite efetivo de 58,2%.

A necessidade de estudos mais criteriosos

A definição de limites de gastos por Poder (incluindo Ministério Público e Tribunais de Contas) deve ser precedida de estudos mais criteriosos, considerando parâmetros mais pertinentes, como por exemplo: nas Assembléias, o número de deputados; nos Tribunais de Contas, o número de municípios, a existência de Tribunal de Contas dos Municípios; no Judiciário, a população, o número de magistrados, o número de comarcas, etc.

Ajustes na fixação de um limite único não evitariam as distorções detectadas: se for reduzido, aumentará a resistência daqueles entes e órgãos que já reclamam do limite estabelecido na *Lei de Responsabilidade Fiscal*; se for aumentado, potencializa as pressões por aumento dos que estão abaixo e a “reserva de mercado de percentual”.

A importância das funções legislativa e jurisdicional

“No tocante à importância das funções legislativa e jurisdicional no âmbito dos serviços estatais, é relevante assinalar a tendência atual de redução do estado moderno como agente executor. Ao mesmo tempo, observa-se seu crescente papel regulador e normatizador, em uma sociedade cada vez mais complexa e cujos conflitos de interesses devem ser cessados oportuna e eficientemente, preventiva ou corretivamente, de forma a preservar a harmonia social. Seria temerário pretender-se engessar, em uma lei complementar, por natureza permanentemente, percentuais, sem qualquer margem para ajuste, que possa vir a ser utilizado, dentro do universo de situações existentes. “

A redefinição pretendida, embora meritória e bem justificada, poderá, contudo, incidir no mesmo erro que motiva a apresentação dessa e de outras propostas de redefinição de limites: fixar numa lei complementar limites, sem possibilidade de alteração, que podem ser adequados à situação das despesa de pessoal das Assembléias Legislativas e Tribunais de Contas de alguns Estados mas inadequados à de outros.

Para atender os objetivos do projeto, de um modo que julgamos mais adequado, proponho retomar redação similar à do “Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal” aprovado pela Câmara dos Deputados, cometendo à lei de diretrizes orçamentárias a atribuição de promover a repartição do limite máximo entre os Poderes e órgãos, nos termos do substitutivo que ora apresento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Assim, tratando-se de projeto cujo caráter é estritamente normativa não tendo a matéria implicações orçamentária e financeira, não cabe a essa comissão afirmar se a proposição é adequada ou não. Quanto ao mérito, voto pela aprovação, nos termos do substitutivo.

Sala da Comissão, em de 2002

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 228, DE 2001

Altera o art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O *caput*, o § 1º, a alínea “b” do inciso II do § 2º, e o § 4º do art. 20 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 20 A repartição dos limites globais estabelecidos no art. 19 será fixada na lei de diretrizes orçamentárias, vigorando, em caso de omissão, os seguintes percentuais: (NR)

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera os limites serão repartidos entre seus órgãos na forma estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

§ 2º

b) Estadual, a Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 4º Se a lei de diretrizes orçamentárias não dispuser de modo diferente, o limite para as despesas com pessoal do Tribunal de Contas dos Municípios, quando houver, será de 0,4% (quatro décimos por cento), sendo esse percentual acrescido ao limite fixado para o Poder Legislativo Estadual, na alínea “c” do inciso II do *caput*, e reduzido do percentual fixado para o Poder Executivo Estadual, na alínea “a” do inciso II do *caput*. (NR)

Art. 2º Acrescente-se o seguinte parágrafo ao art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

§ 1º-A Se a repartição de que trata o parágrafo anterior não for procedida na lei de diretrizes orçamentárias, será ela estabelecida 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.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Deputado **PEDRO EUGÊNIO**
Relator