

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 316, de 2015 - Complementar, do Senador Otto Alencar, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a aplicação de sanções ao Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal e para desobrigar o titular do Município de pagar as despesas empenhadas no mandato do prefeito anterior, nos casos de perda de recursos financeiros que especifica.*

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em substituição à Comissão de Assuntos Econômicos, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 316, de 2015 - Complementar, de autoria do Senador Otto Alencar, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O PLS nº 316, de 2015 - Complementar, possui dois artigos. O art. 1º acrescenta à LRF o § 5º do art. 23 e o art. 42-A. O primeiro acréscimo trata da inaplicação das penalidades de não contratação de operações de crédito, de não recebimento de transferências voluntárias e de não obtenção de garantia aos Municípios na hipótese de perda de recursos financeiros, na comparação com o mesmo quadrimestre do exercício financeiro anterior, decorrente de redução das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quando houver a concessão de isenções tributárias pela União, e de redução das receitas recebidas de *royalties* e participação especial.

O segundo acréscimo desobriga o prefeito de pagar as despesas empenhadas no mandato anterior de outro chefe do Poder Executivo municipal, na hipótese de perda de recursos financeiros, em comparação ao

exercício financeiro anterior, decorrente de redução da arrecadação de tributos de competência própria, de redução de recebimento das transferências do FPM, se houver concessão de isenções tributárias dos tributos que compõem sua base de cálculo, e de redução das receitas governamentais recebidas em decorrência da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais e de petróleo e gás natural. Excetuam-se dessa desobrigação as despesas que possuam disponibilidades financeiras adequadas em caixa.

O art. 2º afirma que a lei resultante do PLS nº 316, de 2015 - Complementar, entra em vigência na data de sua publicação, com a produção de seus efeitos a partir do exercício financeiro subsequente.

Na justificação da matéria, o autor argumenta que, devido à queda das receitas e elevação dos gastos com pessoal, os atuais prefeitos poderão deixar despesas para seus sucessores sem a correspondente fonte de recursos, o que seria uma “pedalada fiscal” municipal. Isso somente não ocorrerá se os futuros prefeitos não arcarem com esse acréscimo de despesas. Além disso, a redução de receitas decorrentes das transferências de *royalties*, participação especial e recursos do FPM afetará negativamente a receita corrente líquida (RCL) e poderá acarretar a extrapolação dos limites para as despesas com pessoal. Se isso ocorrer, os entes não poderão receber recursos de outros entes para executar investimentos nem contratar operações de crédito, o que justifica o afastamento da aplicação desses impedimentos criados pela LRF.

II – ANÁLISE

A competência da CEDN para analisar o PLS nº 316, de 2015 - Complementar, encontra respaldo no Requerimento nº 935, de 2015, que criou esta Comissão com a finalidade de opinar sobre as *proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional*.

A matéria objeto do PLS nº 316, de 2015 - Complementar, pertence às competências da União, conforme disposto no inciso I do art. 163 da Constituição Federal (CF). Além do mais, o Congresso Nacional é constitucionalmente autorizado a dispor sobre todas as matérias de competência da União, nos termos do *caput* do art. 48. Tampouco existe vício de iniciativa parlamentar, pois o art. 61 da CF não confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de dispor sobre finanças públicas.

A matéria é meritória, pois a crise econômica atual atinge todos os entes da Federação, com maior rigor sobre os pequenos municípios, que

são altamente dependentes das transferências de recursos do FPM e das compensações financeiras decorrentes da exploração do setor de petróleo e gás natural, dos recursos hídricos utilizados na geração de energia elétrica e dos minerais. Somente os recursos recebidos pelos municípios provenientes de *royalties* e participação especial do petróleo e gás natural passaram de R\$ 8 bilhões para R\$ 4,7 bilhões, na comparação de janeiro a outubro de 2014 com igual período de 2015, o que sinaliza queda de 40,7% no recebimento desses recursos.

Embora os recursos recebidos pelo FPM tenham, historicamente, apresentado crescimento nominal positivo, certamente os municípios foram prejudicados pela redução da base de cálculo do FPM, decorrente das isenções concedidas com o imposto sobre produtos industrializados e o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. Esses fatores adversos, como afirmou o autor da proposição, reduzem a RCL e, mesmo que o município não expanda o seu quadro de pessoal, acarretam o descumprimento do limite de gastos com pessoal, o que impede o município de receber transferências voluntárias destinadas, principalmente, à execução de obras de infraestrutura.

Com isso, fatores alheios à gestão municipal, como a volatilidade dos preços internacionais de petróleo e a execução orçamentária da União, punem as municipalidades duplamente ao reduzirem a RCL e as impedirem de receber transferências voluntárias ou contratar operações de crédito, justificando, assim, a eliminação dessas punições em caso de perda de recursos financeiros, quando houver queda do recebimento das transferências do FPM decorrentes de incentivos federais e houver diminuição das receitas de *royalties* e participação especial.

No entanto, o PLS nº 316, de 2015 – Complementar, possui uma inconstitucionalidade passível de correção. A permissão para que o titular do município deixe de pagar as despesas municipais, em caso de perda de recursos financeiros oriunda de redução da arrecadação de tributos de competência própria, de redução das transferências do Fundo de Participação dos Municípios ou de redução das receitas recebidas de *royalties* e demais rendas do petróleo, contraria o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal (CF), que proíbe a lei de prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Se, por exemplo, qualquer empresa prestadora de serviços contratada ao amparo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, executa a contento os seus serviços, de acordo com o contrato firmado com a administração pública municipal, ela deve receber a parcela remuneratória

mensal pactuada, independentemente de perda de recursos financeiros pelo município, pois o contrato tem força de ato jurídico perfeito. Não pode a esfera municipal alegar motivos estranhos ao contrato para se beneficiar em detrimento da parte privada, isto é, o município não pode simplesmente dar o “calote” alegando falta de recursos.

Se, porventura, o prefeito anterior deixou, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, despesas sem disponibilidade financeira para o seu pagamento, ele descumpre o art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Além do mais, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, inseriu no Código Penal o art. 359-C, que tipifica essa prática como crime passível de reclusão de um a quatro anos.

As eventuais fraudes do prefeito anterior são problemas pertencentes à esfera judicial, cabendo ao novo prefeito denunciá-lo de acordo com as leis vigentes. Se existisse a possibilidade de evitar os pagamentos de despesas contratadas regularmente, poucas empresas firmariam contratos com os municípios. E mais grave ainda, as empresas que prestassem serviços ou executassem obras para os municípios cobrariam adicionais aos contratos por causa do alto risco de inadimplência a cada quatro anos. Com isso, os habitantes dos municípios seriam afetados negativamente pelo aumento de tributos e/ou falta de serviços essenciais, como, por exemplo, a coleta de lixo.

Assim, torna-se necessário suprimir a menção aos pagamentos dos fornecedores, que não mais serão afetados pela alteração da LRF. Apenas haverá a não aplicação de penalidades aos novos prefeitos que não tenham pago as despesas empenhadas nos mandatos dos outros prefeitos, ressalvada a hipótese de disponibilidades financeiras suficientes em caixa, em caso de perda de recursos financeiros, em comparação ao exercício financeiro anterior, oriunda de queda da arrecadação dos tributos de competência própria, de redução do volume das transferências recebidas do FPM decorrentes das isenções concedidas pela União e de queda das receitas recebidas de *royalties* e participação especial.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2015 – Complementar, com a apresentação das seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CEDN

Dê-se a ementa do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2015 – Complementar, a seguinte redação:

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000, para vedar a aplicação de sanções ao Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal e para não penalizar o titular do Município que não pague as despesas empenhadas no mandato anterior de outro prefeito, nos casos de perda de recursos financeiros que especifica.

EMENDA Nº 2 – CEDN

Dê-se a seguinte redação ao art. 42-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, inserido pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2015 – Complementar:

“**Art. 42-A.** O titular do Município não poderá ser penalizado não tendo pago as despesas empenhadas no mandato anterior de outro prefeito, ressalvada a hipótese de disponibilidades financeiras suficientes em caixa, em caso de perda de recursos financeiros, em comparação ao exercício financeiro anterior, oriunda de diminuição da arrecadação dos tributos de competência própria, de diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrentes de concessão de isenções tributárias pela União e de diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participação especial.” (NR)

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2015

Sen. Otto Alencar, Presidente

Sen. Blairo Maggi, Relator