

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 01 DE 17 DE JUNHO DE 2014.



APROVADO PRELIMINARMENTE
À PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE
À COMISSÃO DE CONST. JUSTIÇA
E REDAÇÃO
Em 17/06/2014
[Assinatura]
1º Secretário

Regulamenta o art. 109 da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 109 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o art. 109 da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas sobre:

I - limite de despesas com pessoal da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios;

II - constituição de reservas orçamentárias para:

a) atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, decorrentes de proposições legislativas de iniciativa parlamentar;

b) servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária.

Art. 2º As despesas com pessoal, ativo e inativo, do Legislativo, incluindo-se os Tribunais de Contas do Estado, observarão o limite total de 3,4% (três vírgula quatro por cento) da receita corrente líquida, conforme estabelecido pelo art. 20, II, "a", § 4º, da Lei Complementar federal n. 101, de 4 de maio de 2000, considerando para a Assembleia Legislativa 1,50% (um vírgula cinquenta por cento), para o Tribunal de Contas do Estado 1,35% (um vírgula trinta e cinco por cento) e para o Tribunal de Contas dos Municípios 0,55 % (zero vírgula cinquenta e cinco por cento).

Art. 3º O projeto de lei orçamentária e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, em rubrica própria sob a denominação “Reserva de Recursos para compensação de Proposições Legislativas de Iniciativa Parlamentar”.

§ 1º A reserva constituída nos termos deste artigo será considerada como compensação, durante o respectivo exercício financeiro, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas de iniciativa parlamentar que versem sobre matérias tributária ou orçamentária e que gerem despesas de caráter continuado, conforme critérios previstos pela Assembleia Legislativa, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas e compatíveis orçamentária e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.

§ 2º Para os efeitos desta Lei entenda-se como:

I – adequada, a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual;

II – compatível, a proposição que não conflite com as normas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e demais proposições legais em vigor.

Art. 4º O projeto de lei orçamentária e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 1% (um por cento por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, em rubrica própria sob a denominação “Reserva para Atendimento de Emendas de Iniciativa Parlamentar”.

Parágrafo único. As emendas parlamentares de que trata este artigo deverão ser destinadas a ações e serviços públicos de áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança pública, nos termos e nos percentuais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 5º Ficam convalidados os atos de gestão fiscal praticados pela Assembleia Legislativa que consideraram como limite legal da despesa de pessoal o índice de 1,50% (um vírgula cinquenta por cento) previsto no art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, ressalvado o disposto no art. 2º, cujos efeitos retroagirão à 1º de janeiro de 2010.

SALA DAS SESSÕES, em de de 2014.

Deputado HELDER VALIN
Presidente

Deputado FREDERICO NASCIMENTO

1º Secretário

Deputado MARLÚCIO PEREIRA

2º Secretário

JUSTIFICATIVA

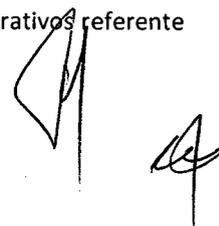
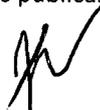
O presente projeto de Lei Complementar trata de matéria de cunho de Direito Financeiro e Orçamentário. A Constituição Federal, nos incisos I e II do art. 24, estatui que matérias de Direito Financeiro e de Orçamento inserem-se no âmbito da competência legislativa concorrente. Nessa modalidade de competência legislativa, cabe à União editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal, editarem normas específicas ou, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 24, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, observado que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Sobre as matérias de Direito Financeiro e de Orçamento existem, pelo menos, duas leis federais sobre o assunto, quais sejam, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Nesse sentido, os Estados, ao legislarem sobre tais matérias, deverão respeitar as normas gerais dispostas nos referidos instrumentos legais, além de respeitarem as pertinentes normas constitucionais, uma vez que a Constituição Federal encontra-se no ápice do ordenamento jurídico.

Insta ressaltar, de outra parte, que a EC nº 45, de 10 de novembro de 2009, cujas normas passaram a vigor a partir de janeiro de 2011, alterou o art. 20 da Constituição Estadual para excluir da competência legislativa privativa do Governador as matérias tributária e orçamentária. Ainda, a Constituição Estadual, no art. 109, determina que Lei Complementar estadual regulará finanças públicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República e em lei complementar federal.

Ressalvando-se tão somente as Leis Orçamentárias, quais sejam, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA),¹ as quais, por força do art. 110 da Constituição Estadual, são da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as demais normas sobre orçamento não

¹ As leis orçamentárias cuidam, em essência, do planejamento da gestão fiscal dos entes federativos referente à previsão das receitas públicas e autorização dos gastos.



tem esse signo distintivo e excepcional, podendo ser propostas também por Parlamentares, haja vista que as exceções não podem ter sua interpretação estendida a situações não expressamente previstas no ordenamento jurídico.

Desta feita, desde que sejam respeitadas as normas gerais federais sobre Direito Financeiro ou finanças públicas e sobre orçamento, compete ao Estado legislar sobre tais matérias, tendo – tanto os Deputados Estaduais quanto o Chefe do Poder Executivo – a legitimidade para deflagrar o respectivo processo legislativo.

Nesse diapasão, são propostas, em suma, três normas no âmbito do presente projeto de Lei Complementar, sobre as quais deve ser analisada se há ou não afronta às normas gerais editadas pela União, sobretudo quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, que é o instrumento normativo que trata especificamente dessas questões:

- a) Limite de despesas com pessoal do Poder Legislativo, no qual se incluem a Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas dos Municípios;
- b) Constituição de reserva orçamentária para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, decorrentes de proposições legislativas de iniciativa parlamentar;
- c) Constituição de reserva orçamentária para servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária.

Quanto ao limite de despesas com pessoal do Poder Legislativo estadual, incluindo-se a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa, em seu art. 20, II, “a”, que o limite global da despesa de pessoal não poderá exceder a 3% (três por cento) para o Poder Legislativo estadual, incluído o Tribunal de Contas do Estado. Já no § 4º é acrescentado que “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 em 0,4% (quatro décimos por cento)”. Este último dispositivo levou à compreensão, para muitos intérpretes, de que esse percentual seria o limite da despesa com pessoal dos Tribunais de Contas dos Municípios.

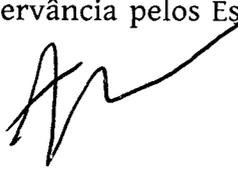


Embora o § 1º do art. 20 determine que no Poder Legislativo de cada esfera os limites sejam repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o § 5º do mesmo dispositivo abre uma possibilidade de que esses limites sejam fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Inclusive, consta do *Manual de Demonstrativos Fiscais de 2013*, da Secretaria do Tesouro Nacional que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente não tem poderes para estabelecer limites superiores aos estatuídos pela lei complementar prevista constitucionalmente como o instrumento para fazê-lo”. Significa dizer que em um raciocínio *a contrario sensu*, a LDO teria poderes para fixar limites de despesa com pessoal, desde que não extrapolasse os limites previstos na LRF.

Com base neste último entendimento, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás tem inserido em todas as suas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2001 e sem solução de continuidade, os percentuais ora fixados neste presente projeto de Lei Complementar, a título de limites de despesas com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo estadual. Por esse motivo, inclusive, é que consta do presente projeto a retroatividade da norma sobre essa matéria.

Entretanto, há outros embasamentos de ordem jurídica que autorizam o Estado a fixar limites específicos de despesas com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo, desde que respeitado o limite global constante da LRF. Significa dizer que, desde que respeitado o limite de despesa com pessoal de 3,4% (três vírgula quatro por cento) da receita corrente líquida, tem o Estado competência para fixar limites parciais dos órgãos do Poder Legislativo, ou seja, em relação à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Tribunal de Contas dos Municípios.

Um dos embasamentos jurídicos refere-se ao devido acatamento que merece o princípio federativo, que é cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, I), e que implica o respeito em relação à autonomia interna dos Estados, Distrito Federal e Municípios frente à União. Ao se admitir normas que violem esse princípio estar-se-á desprezando a essência do que dispõe o Texto Constitucional. Assim, não se pode suprimir a competência legislativa estadual em matéria de finanças públicas, uma vez que ela é inerente à autonomia federativa e que, por isso, apenas as normas gerais editadas pela União são de obrigatória observância pelos Estados. O limite global de despesa com pessoal do Poder



Legislativo estadual, de fato, representa uma norma geral sobre a matéria e que deve ser respeitada pelo ente estadual. O que não ocorre quanto aos limites específicos de despesa com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo, os quais se referem a norma específica, inserindo-se no âmbito da competência legislativo do ente federativo estadual, portanto.

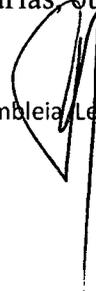
Ademais, em face do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, buscando tornar os limites de despesa com pessoal mais condizentes com a realidade estadual, haja vista que os Tribunais de Contas dos Municípios sempre estiveram longe de atingir o limite admitido pelo Tribunal de Contas do Estado (0,67% da receita corrente líquida), já a Assembleia Legislativa tem digladiado diuturnamente com a sua própria estrutura administrativa para se manter nos limites admitidos pelo mesmo Tribunal (1,38% da receita corrente líquida), é que são fixados esses limites específicos tanto na LDO quanto no presente projeto de Lei Complementar.²

Por outro lado, não se pode reputar a conduta dos administradores públicos da Assembleia Legislativa como violadora da norma que dispõe sobre o limite de despesa com pessoal, eis que esta conduta sempre esteve amparada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2001, as quais sempre fixaram o percentual de 1,50% para esta Casa de Leis. Assim, sempre houve por parte dos administradores públicos do Poder Legislativo estadual a boa-fé na aplicação de uma norma vigente e eficaz sobre a gestão fiscal responsável em relação à despesa com pessoal.

Postula-se no âmbito desse projeto de Lei Complementar transmudar-se de uma Lei de vigência temporária e que suas normas precisam, por isso, ser renovadas anualmente (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para uma Lei de vigência permanente, ou seja, que vigorará até que outra Lei Complementar a derroge.

Quanto ao art. 3º do presente projeto de Lei Complementar, que se refere à constituição de reserva orçamentária para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, decorrentes de proposições legislativas de iniciativa parlamentar, visa esta norma viabilizar, orçamentária e financeiramente, nos termos exigidos pelos arts. 14 *usque* 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre matérias tributárias ou orçamentárias, ou ainda,

² Os limites de despesa com pessoal do Poder Legislativo admitidos pelo TCE são: Assembleia Legislativa: 1,38%; Tribunal de Contas do Estado: 1,35% e Tribunal de Contas dos Municípios: 0,67%.



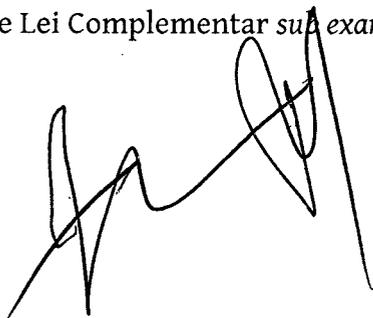
de outra natureza, e que geram despesas ao Estado. O Poder Legislativo não pode ser obstaculizado em sua função legislativa, sob o ardiloso argumento de que os projetos de sua iniciativa não podem gerar despesas. Não há norma constitucional nesse sentido. Exige-se apenas que quando projetos de iniciativa parlamentar gerarem despesas ou forem verificadas renúncias de receita deverão ser indicadas as respectivas fontes de recursos.

Quanto ao art. 4º, que se refere à constituição de reserva orçamentária para servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, visa esta norma garantir, dentro do possível, que as emendas parlamentares sejam sancionadas pelo Chefe do Poder Executivo, evitando-se que a Lei Orçamentária reste desconfigurada pelas inúmeras emendas parlamentares apresentadas. Além de contribuir para uma maior autonomia do Poder Legislativo e dos Deputados Estaduais em relação à Lei Orçamentária Anual, contribui para um melhor planejamento da gestão fiscal.

Insta registrar que os Tribunais de Contas não se consideram como órgãos subordinados ao Poder Legislativo, mas faz-se mister registrar que o controle externo está a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e àquele, como um Poder de Estado, devem ser conferidas todas as prerrogativas a ele inerentes e constitucionalmente asseguradas.

Ante todo o exposto, resta patente que todas as normas constantes do presente projeto de Lei Complementar objetivam fortalecer institucionalmente o Poder Legislativo, conferindo-lhe maior independência e autonomia, seja em relação à sua função atípica ou administrativa, seja em relação à sua função típica e preponderante, que é a legislativa. Por isso, solicita-se, dos nobres Pares com assento nesta Casa de Leis, aprovação ao projeto de Lei Complementar *sub examine*.

Mtc/rbp.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

ESTADO DE GOIÁS

O PODER DA CIDADANIA

PROCESSO LEGISLATIVO

Nº 2014002268

Data Autuação: 17/06/2014

Projeto : Lei Complementar - 01/2014
Origem: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - GO
Autor: MESA DIRETORA;
Tipo: PROJETO
Subtipo: LEI COMPLEMENTAR
Assunto:

REGULAMENTA O ART. 109 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA ESTABELECEM NORMAS SUPLEMENTARES DE FINANÇAS PÚBLICAS.



2014002268

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 01 DE 17 DE JUNHO DE 2014.



APROVADO PRELIMINARMENTE
A PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE
A COMISSÃO DE CONST., JUSTIÇA
E REDAÇÃO
Em 17/06/2014
[Assinatura]
1º Secretário

Regulamenta o art. 109 da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 109 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o art. 109 da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas sobre:

I - limite de despesas com pessoal da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios;

II - constituição de reservas orçamentárias para:

a) atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, decorrentes de proposições legislativas de iniciativa parlamentar;

b) servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária.

Art. 2º As despesas com pessoal, ativo e inativo, do Legislativo, incluindo-se os Tribunais de Contas do Estado, observarão o limite total de 3,4% (três vírgula quatro por cento) da receita corrente líquida, conforme estabelecido pelo art. 20, II, "a", § 4º, da Lei Complementar federal n. 101, de 4 de maio de 2000, considerando para a Assembleia Legislativa 1,50% (um vírgula cinquenta por cento), para o Tribunal de Contas do Estado 1,35% (um vírgula trinta e cinco por cento) e para o Tribunal de Contas dos Municípios 0,55 % (zero vírgula cinquenta e cinco por cento).



Art. 3º O projeto de lei orçamentária e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, em rubrica própria sob a denominação "Reserva de Recursos para compensação de Proposições Legislativas de Iniciativa Parlamentar".

§ 1º A reserva constituída nos termos deste artigo será considerada como compensação, durante o respectivo exercício financeiro, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas de iniciativa parlamentar que versem sobre matérias tributária ou orçamentária e que gerem despesas de caráter continuado, conforme critérios previstos pela Assembleia Legislativa, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas e compatíveis orçamentária e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.

§ 2º Para os efeitos desta Lei entenda-se como:

I – adequada, a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual;

II – compatível, a proposição que não conflite com as normas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e demais proposições legais em vigor.

Art. 4º O projeto de lei orçamentária e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 1% (um por cento por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, em rubrica própria sob a denominação "Reserva para Atendimento de Emendas de Iniciativa Parlamentar".

Parágrafo único. As emendas parlamentares de que trata este artigo deverão ser destinadas a ações e serviços públicos de áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança pública, nos termos e nos percentuais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 5º Ficam convalidados os atos de gestão fiscal praticados pela Assembleia Legislativa que consideraram como limite legal da despesa de pessoal o índice de 1,50% (um vírgula cinquenta por cento) previsto no art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, ressalvado o disposto no art. 2º, cujos efeitos retroagirão à 1º de janeiro de 2010.

SALA DAS SESSÕES, em _____ de _____ de 2014.

Deputado HELDER VALIN
Presidente

Deputado FREDERICO NASCIMENTO

1º Secretário

Deputado MARLÚCIO PEREIRA

2º Secretário

JUSTIFICATIVA



O presente projeto de Lei Complementar trata de matéria de cunho de Direito Financeiro e Orçamentário. A Constituição Federal, nos incisos I e II do art. 24, estatui que matérias de Direito Financeiro e de Orçamento inserem-se no âmbito da competência legislativa concorrente. Nessa modalidade de competência legislativa, cabe à União editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal, editarem normas específicas ou, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 24, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, observado que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Sobre as matérias de Direito Financeiro e de Orçamento existem, pelo menos, duas leis federais sobre o assunto, quais sejam, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Nesse sentido, os Estados, ao legislarem sobre tais matérias, deverão respeitar as normas gerais dispostas nos referidos instrumentos legais, além de respeitarem as pertinentes normas constitucionais, uma vez que a Constituição Federal encontra-se no ápice do ordenamento jurídico.

Insta ressaltar, de outra parte, que a EC nº 45, de 10 de novembro de 2009, cujas normas passaram a vigor a partir de janeiro de 2011, alterou o art. 20 da Constituição Estadual para excluir da competência legislativa privativa do Governador as matérias tributária e orçamentária. Ainda, a Constituição Estadual, no art. 109, determina que Lei Complementar estadual regulará finanças públicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República e em lei complementar federal.

Ressalvando-se tão somente as Leis Orçamentárias, quais sejam, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA),¹ as quais, por força do art. 110 da Constituição Estadual, são da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as demais normas sobre orçamento não

¹ As leis orçamentárias cuidam, em essência, do planejamento da gestão fiscal dos entes federativos referente à previsão das receitas públicas e autorização dos gastos.

tem esse signo distintivo e excepcional, podendo ser propostas também por Parlamentares, haja vista que as exceções não podem ter sua interpretação estendida a situações não expressamente previstas no ordenamento jurídico.

Desta feita, desde que sejam respeitadas as normas gerais federais sobre Direito Financeiro ou finanças públicas e sobre orçamento, compete ao Estado legislar sobre tais matérias, tendo - tanto os Deputados Estaduais quanto o Chefe do Poder Executivo - a legitimidade para deflagrar o respectivo processo legislativo.

Nesse diapasão, são propostas, em suma, três normas no âmbito do presente projeto de Lei Complementar, sobre as quais deve ser analisada se há ou não afronta às normas gerais editadas pela União, sobretudo quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, que é o instrumento normativo que trata especificamente dessas questões:

- a) Limite de despesas com pessoal do Poder Legislativo, no qual se incluem a Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas dos Municípios;
- b) Constituição de reserva orçamentária para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, decorrentes de proposições legislativas de iniciativa parlamentar;
- c) Constituição de reserva orçamentária para servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária.

Quanto ao limite de despesas com pessoal do Poder Legislativo estadual, incluindo-se a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa, em seu art. 20, II, "a", que o limite global da despesa de pessoal não poderá exceder a 3% (três por cento) para o Poder Legislativo estadual, incluído o Tribunal de Contas do Estado. Já no § 4º é acrescentado que "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 em 0,4% (quatro décimos por cento)". Este último dispositivo levou à compreensão, para muitos intérpretes, de que esse percentual seria o limite da despesa com pessoal dos Tribunais de Contas dos Municípios.





Embora o § 1º do art. 20 determine que no Poder Legislativo de cada esfera os limites sejam 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 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o § 5º do mesmo dispositivo abre uma possibilidade de que esses limites sejam fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Inclusive, consta do *Manual de Demonstrativos Fiscais de 2013*, da Secretaria do Tesouro Nacional que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente não tem poderes para estabelecer limites superiores aos estatuídos pela lei complementar prevista constitucionalmente como o instrumento para fazê-lo”. Significa dizer que em um raciocínio *a contrario sensu*, a LDO teria poderes para fixar limites de despesa com pessoal, desde que não extrapolasse os limites previstos na LRF.

Com base neste último entendimento, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás tem inserido em todas as suas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2001 e sem solução de continuidade, os percentuais ora fixados neste presente projeto de Lei Complementar, a título de limites de despesas com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo estadual. Por esse motivo, inclusive, é que consta do presente projeto a retroatividade da norma sobre essa matéria.

Entretanto, há outros embasamentos de ordem jurídica que autorizam o Estado a fixar limites específicos de despesas com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo, desde que respeitado o limite global constante da LRF. Significa dizer que, desde que respeitado o limite de despesa com pessoal de 3,4% (três vírgula quatro por cento) da receita corrente líquida, tem o Estado competência para fixar limites parciais dos órgãos do Poder Legislativo, ou seja, em relação à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Tribunal de Contas dos Municípios.

Um dos embasamentos jurídicos refere-se ao devido acatamento que merece o princípio federativo, que é cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, I), e que implica o respeito em relação à autonomia interna dos Estados, Distrito Federal e Municípios frente à União. Ao se admitir normas que violem esse princípio estar-se-á desprezando a essência do que dispõe o Texto Constitucional. Assim, não se pode suprimir a competência legislativa estadual em matéria de finanças públicas, uma vez que ela é inerente à autonomia federativa e que, por isso, apenas as normas gerais editadas pela União são de obrigatória observância pelos Estados. O limite global de despesa com pessoal do Poder



Legislativo estadual, de fato, representa uma norma geral sobre a matéria e que deve ser respeitada pelo ente estadual. O que não ocorre quanto aos limites específicos de despesa com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo, os quais se referem a norma específica, inserindo-se no âmbito da competência legislativo do ente federativo estadual, portanto.

Ademais, em face do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, buscando tornar os limites de despesa com pessoal mais condizentes com a realidade estadual, haja vista que os Tribunais de Contas dos Municípios sempre estiveram longe de atingir o limite admitido pelo Tribunal de Contas do Estado (0,67% da receita corrente líquida), já a Assembleia Legislativa tem digladiado diuturnamente com a sua própria estrutura administrativa para se manter nos limites admitidos pelo mesmo Tribunal (1,38% da receita corrente líquida), é que são fixados esses limites específicos tanto na LDO quanto no presente projeto de Lei Complementar.²

Por outro lado, não se pode reputar a conduta dos administradores públicos da Assembleia Legislativa como violadora da norma que dispõe sobre o limite de despesa com pessoal, eis que esta conduta sempre esteve amparada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2001, as quais sempre fixaram o percentual de 1,50% para esta Casa de Leis. Assim, sempre houve por parte dos administradores públicos do Poder Legislativo estadual a boa-fé na aplicação de uma norma vigente e eficaz sobre a gestão fiscal responsável em relação à despesa com pessoal.

Postula-se no âmbito desse projeto de Lei Complementar transmudar-se de uma Lei de vigência temporária e que suas normas precisam, por isso, ser renovadas anualmente (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para uma Lei de vigência permanente, ou seja, que vigorará até que outra Lei Complementar a derroque.

Quanto ao art. 3º do presente projeto de Lei Complementar, que se refere à constituição de reserva orçamentária para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, decorrentes de proposições legislativas de iniciativa parlamentar, visa esta norma viabilizar, orçamentária e financeiramente, nos termos exigidos pelos arts. 14 *usque* 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre matérias tributárias ou orçamentárias, ou ainda,

² Os limites de despesa com pessoal do Poder Legislativo admitidos pelo TCE são: Assembleia Legislativa: 1,38%; Tribunal de Contas do Estado: 1,35% e Tribunal de Contas dos Municípios: 0,67%.



de outra natureza, e que geram despesas ao Estado. O Poder Legislativo não pode ser obstaculizado em sua função legislativa, sob o ardiloso argumento de que os projetos de sua iniciativa não podem gerar despesas. Não há norma constitucional nesse sentido. Exige-se apenas que quando projetos de iniciativa parlamentar gerarem despesas ou forem verificadas renúncias de receita deverão ser indicadas as respectivas fontes de recursos.

Quanto ao art. 4º, que se refere à constituição de reserva orçamentária para servir como fonte de recurso para fazer face às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, visa esta norma garantir, dentro do possível, que as emendas parlamentares sejam sancionadas pelo Chefe do Poder Executivo, evitando-se que a Lei Orçamentária reste desconfigurada pelas inúmeras emendas parlamentares apresentadas. Além de contribuir para uma maior autonomia do Poder Legislativo e dos Deputados Estaduais em relação à Lei Orçamentária Anual, contribui para um melhor planejamento da gestão fiscal.

Insta registrar que os Tribunais de Contas não se consideram como órgãos subordinados ao Poder Legislativo, mas faz-se mister registrar que o *controle externo está a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas*, e àquele, como um Poder de Estado, devem ser conferidas todas as prerrogativas a ele inerentes e constitucionalmente asseguradas.

Ante todo o exposto, resta patente que todas as normas constantes do presente projeto de Lei Complementar objetivam fortalecer institucionalmente o Poder Legislativo, conferindo-lhe maior independência e autonomia, seja em relação à sua função atípica ou administrativa, seja em relação à sua função típica e preponderante, que é a legislativa. Por isso, solicita-se, dos nobres Pares com assento nesta Casa de Leis, **aprovação** ao projeto de Lei Complementar *sub examine*.

Mtc/rbp.