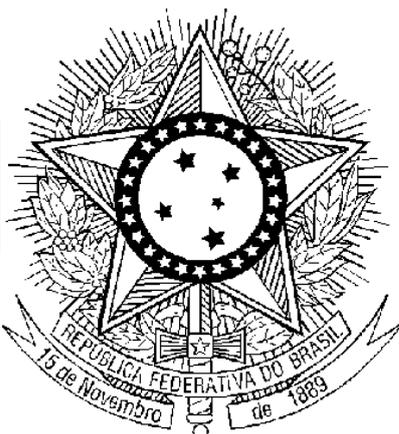


**AVULSO NÃO PUBLICADO
PARECER NA CCJC PELA
INCONSTITUCIONALIDADE**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
N.º 549-B, DE 2009
(Do Senado Federal)**

**PLS nº 611/2007
Ofício (SF) nº 3189/2009**

Acresce dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para dispor sobre limites às despesas com pessoal e encargos sociais da União e com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela rejeição (relator: DEP. LUIZ CARLOS BUSATO); da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição (relator: DEP. PEPE VARGAS); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade e injuridicidade (relator: DEP. ANTHONY GAROTINHO e relatores substitutos: DEP. PASTOR EURICO e DEP. LUIZ COUTO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

IV – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer dos relatores
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 71-A. A partir do exercício financeiro de 2010 e até o término do exercício de 2019, a despesa com pessoal e encargos sociais da União, para cada Poder e órgãos referidos no art. 20, não poderá exceder, em valores absolutos, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou o que venha a substituí-lo, verificado no período de 12 (doze) meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor.

§ 1º Serão deduzidas do cálculo, para efeito de aplicação do limite, as despesas com pessoal e encargos sociais do Distrito Federal custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição, e aquelas decorrentes de sentenças judiciais.

§ 2º Serão admitidos os excessos em relação ao limite disposto no **caput** decorrentes:

I – do impacto financeiro, nos exercícios subsequentes, das alterações de legislação efetivadas até 31 de dezembro de 2009, discriminado nos termos do art. 16, inciso I, e do art. 17, § 1º, desta Lei Complementar;

II – do impacto financeiro da substituição por servidor público concursado da mão-de-obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2009, desde que o montante acrescido na despesa total corresponda à redução em montante equivalente da respectiva despesa com contratação de mão-de-obra terceirizada.

§ 3º Considerar-se-ão, para os efeitos do **caput**, as despesas de que trata o § 1º do art. 18 desta Lei Complementar, relativas a contratos

de terceirização de mão-de-obra dos Poderes e órgãos referidos no art. 20.

§ 4º Aplicam-se cumulativamente as vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 desta Lei Complementar nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, enquanto este perdurar.

Art. 71-B. A partir do exercício financeiro de 2008, a despesa com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública não poderá exceder, em valores absolutos, a 1/4 (um quarto) dos percentuais estabelecidos para despesas com pessoal dos órgãos referidos no art. 20 desta Lei Complementar .”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 22 de dezembro de 2009.

Senadora Serys Slhessarenko
Segunda Vice-Presidente do Senado Federal,
no exercício da Presidência

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

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....
TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
.....

CAPÍTULO II
DA UNIÃO
.....

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995\)](#)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; [\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995\)](#)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a

industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas e industriais; ([Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006](#))

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; ([Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006](#))

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; ([Primitiva alínea c renomeada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006](#))

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

.....

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 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 IV DA DESPESA PÚBLICA

Seção I Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as

despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I **Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

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 dos 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.

CAPÍTULO X
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

.....

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

.....

.....

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009, de autoria do Senado Federal, visa, primordialmente, estabelecer limites mais rígidos às despesas com pessoal e encargos sociais da União e com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública.

Na sua justificação, o autor argumenta que a viabilização do crescimento da economia a taxas significativas no contexto atual, sem comprometer o ajuste fiscal, requer necessariamente o controle dos agregados mais expressivos da despesa pública da União, tais como as despesas com pessoal e encargos sociais, que devem ter sua expansão limitada a percentuais pré-fixados durante, ao menos, dez anos consecutivos.

De acordo com o autor, a limitação da despesa de pessoal nos próximos exercícios irá auxiliar no controle dos gastos primários correntes do Governo Federal e contribuir para ampliar os ganhos já assegurados pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no que tange ao rigor fiscal, induzindo uma trajetória de longo prazo estável para essa despesa, com um conseqüente aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos.

No mesmo sentido, o Senado Federal emendou o projeto original para fixar na LRF limites percentuais máximos para os recursos a serem despendidos com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes,

ampliações ou reformas no âmbito da Administração Pública, sob a justificação de que esses gastos têm sido excessivos e desproporcionais à realidade do País, constituindo mesmo a raiz de muitos escândalos que têm indignado a sociedade brasileira.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto em epígrafe visa instituir mais um limite, no período dos exercícios financeiros de 2010 até 2019, para as despesas globais com pessoal e encargos sociais da União, para cada Poder e órgão referido no artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com a proposição, a despesa com pessoal e encargos sociais dos Poderes e órgãos federais referidos, não poderá exceder, em valores absolutos, ao montante liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro índice que venha a substituí-lo, verificado no período de doze meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de 2,5% ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor.

A proposição excepciona do cálculo, para efeito de aplicação do limite, as despesas com pessoal e encargos sociais do Distrito Federal custeadas com recursos transferidos pela União, com amparo nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal, e aquelas decorrentes de ações judiciais, bem como admite excessos em relação ao limite fixado, desde que decorrentes do impacto financeiro, nos exercícios subsequentes, das alterações de legislação efetivadas até 31 de dezembro de 2009 ou do impacto financeiro, em montantes equivalentes, da substituição da mão-de-obra terceirizada existente até 31 de dezembro de 2009 por servidor público concursado.

Cumpra aqui observar que a proposta original tem teor quase idêntico ao do Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2007, que o Presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados no âmbito das ações que integram o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujo relator ainda não proferiu o seu parecer, dele divergindo tão-somente quanto ao valor do limite a ser utilizado para as despesas com pessoal e encargos sociais.

Adicionalmente, o texto aprovado pelo Senado Federal prevê que as despesas com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas desses órgãos não poderão exceder, em valores absolutos, a 25% do limite-percentual estabelecido para despesa com pessoal de cada Poder e órgão referido no citado artigo 20 da LRF.

Para melhor clarificação da matéria, em termos de sua real necessidade e oportunidade, entendemos proceder um exame do Relatório Consolidado de Gestão Fiscal da esfera federal referente ao exercício de 2009, com vistas a uma estratificação das despesas líquidas com pessoal a cargo da União, que nos revelaram os dados sintetizados a seguir.

O montante global atingiu R\$ 136,9 bilhões, valor correspondente a 31,33% da Receita Corrente Líquida (RCL) federal, muito abaixo do limite máximo de 50% estabelecido pela LRF. Desse montante, R\$ 107 bilhões (78,15%) referem-se a despesas do Poder Executivo federal, R\$ 6,6 bilhões (5%) à manutenção das polícias e corpo de bombeiros do Distrito Federal e auxílio à manutenção de serviços públicos por meio de fundo próprio federal (FCDF), R\$ 953 milhões (0,7%) ao TJDFT, R\$ 285,7 milhões (0,21%) ao MPDFT e R\$ 21,8 bilhões (15,94%) às despesas com pessoal das Casas Legislativas da União, do CNMP, do TCU e dos três ramos do MPU que atuam em todo território nacional, de cinquenta e seis tribunais autônomos das Justiças Federal, do Trabalho e Eleitoral com capilaridade nacional, dos tribunais superiores, do STF e do CNJ.

Tendo em vista esses números e a atual realidade conjuntural da administração pública federal, ressaltamos, a seguir, alguns pontos que, ao nosso ver, pendem contra o mérito e a oportunidade do PLP nº 549, de 2009.

Em primeiro lugar, resta claro que relação percentual entre a despesa líquida com pessoal consolidada da União e a RCL federal tem se mantido estável por toda esta década, vez que apresentou variação mínima de 31,88%, em 2002, para 31,33%, em 2009, resultado este que apresenta plena sintonia com os princípios e os limites que norteiam a gestão fiscal federal responsável, em patamares muito inferiores ao referencial de 50% estabelecido como limite máximo para essa categoria de despesas no que tange à União, evidenciando o controle das contas públicas do Estado.

Em segundo lugar, de forma paradoxal, é fixado um novo limite, mais rigoroso, para as despesas com pessoal e encargos sociais da União, que tem atendido com sobras os limites já existentes no âmbito da LRF, enquanto nenhuma medida nesse sentido é proposta para os demais entes da Federação, muitos dos quais têm extrapolado, em muito, os limites ora permitidos, ferindo de morte o princípio constitucional da simetria, que rege as três esferas de governo no plano das finanças públicas.

Em terceiro lugar, o limite proposto praticamente congelará nos próximos dez anos a remuneração dos servidores e dificultará, sobremaneira, o preenchimento de cargos, novos ou vagos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, do MPU e do TCU, cujas carreiras já apresentam, muitas vezes, um déficit acentuado de pessoal, vez que o limite previsto será, primeiramente, absorvido pelo crescimento vegetativo da folha de pagamentos de cada Poder e órgão referido no artigo 20 da LRF, em prejuízo de toda a sociedade brasileira, que anseia por instituições públicas organizadas e eficientes no cumprimento de sua missão.

Em quarto lugar, entendemos ressaltar que o PLP 549/2009, elege o período de 2010/2019 para a limitação das despesas de pessoal, em virtude disso, projetos de lei que tramitam nesta casa perderiam seus objetos, como por exemplo, os do Judiciário e do MPU seriam completamente inviabilizados no caso de aprovação do marco temporal ora fixados.

Em quinto lugar, a proposição pretende excluir do limite da União as despesas com pessoal e encargos sociais do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública do Distrito Federal, bem como as despesas com a organização e manutenção das polícias civil e militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal, órgãos organizados e mantidos pela União - na estrutura federal, não na distrital - por força do artigo 21, incisos XIII e XIV, da Constituição, estabelecendo tratamento desigual e injusto entre órgãos congêneres, cujas despesas são custeadas pela mesma Administração.

Em sexto e último lugar, a idéia de limitar as obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas dos Poderes e órgãos referidos no artigo 20 da LRF, a 25% do limite-percentual estabelecido para

as respectivas despesas com pessoal e encargos sociais, é medida que, ao nosso ver, não se mostra coerente ou eficiente para os fins visados na sua justificação.

De fato, enquanto os gastos com pessoal constituem despesas de caráter continuado e, por assim ser, necessitam de um modelo de controle específico, os investimentos têm caráter temporário, requerem gastos concentrados em determinado período, sem guardar qualquer relação, no plano da execução, com as despesas com pessoal e são passíveis de crivo na própria elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e respectiva lei Orçamentária, amplamente debatidas anualmente no Congresso.

Atrair tais categorias de gastos pode agravar ainda mais a proliferação de obras inacabadas, bem como inviabilizar *ad infinitum* a construção de obras indispensáveis ao bom funcionamento das instituições democráticas, tais como as sedes dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, órgãos autônomos criados pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que se encontram em fase inicial de estruturação administrativa e cujas despesas com pessoal e encargos sociais jamais respaldariam a construção de suas sedes.

Em face do exposto, votamos, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009.

Sala da Comissão, em 11 de maio de 2010.

Deputado LUIZ CARLOS BUSATO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 549/09, nos termos do parecer do relator, Deputado Luiz Carlos Busato.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Alex Canziani - Presidente, Gorete Pereira, Vicentinho e Sabino Castelo Branco - Vice-Presidentes, Andreia Zito, Chico Daltro, Daniel Almeida, Edgar Moury, Emilia Fernandes, Eudes Xavier, Fernando Nascimento, Geraldo Pudim, Júlio Delgado, Luciano Castro, Luiz Carlos Busato, Manuela d'Ávila, Mauro Nazif,

Paulo Pereira da Silva, Paulo Rocha, Roberto Santiago, Sérgio Moraes, Thelma de Oliveira, Vanessa Grazziotin, Wilson Braga, Marcio Junqueira.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 2010.

Deputado ALEX CANZIANI
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O projeto em exame, de autoria do Senado Federal, visa, primordialmente, estabelecer limites mais rígidos às despesas com pessoal e encargos sociais da União. Acresce, também, dispositivo que limita obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública.

Na sua justificação, o Autor argumenta que a viabilização do crescimento da economia a taxas significativas no contexto atual, sem comprometer o ajuste fiscal, requer necessariamente o controle dos agregados mais expressivos da despesa pública da União, tais como as despesas com pessoal e encargos sociais, que devem ter sua expansão limitada a percentuais pré-fixados durante, ao menos, dez anos consecutivos.

De acordo com o Autor, a limitação da despesa de pessoal nos próximos exercícios irá auxiliar no controle dos gastos primários correntes do Governo Federal e contribuir para ampliar os ganhos já assegurados pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no que tange ao rigor fiscal, induzindo uma trajetória de longo prazo estável para essa despesa, com um conseqüente aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos.

No mesmo sentido, o Senado Federal emendou o projeto original para fixar na LRF limites percentuais máximos para os recursos a serem despendidos com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas no âmbito da Administração Pública, sob a justificação de que esses gastos têm sido excessivos e desproporcionais à realidade do País, constituindo mesmo a raiz de muitos escândalos que têm indignado a sociedade brasileira.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária de 12 de maio de 2010, rejeitou, por unanimidade, o projeto.

É o relatório.

II – VOTO

Cabe a este órgão técnico o exame do projeto de lei quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. X, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, bem como em relação ao mérito.

O projeto de lei tem o propósito de estabelecer limites mais rígidos às despesas com pessoal e encargos sociais da União e com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública.

Nesse sentido, a matéria tratada pela proposição possui caráter exclusivamente normativo sem gerar despesas para a União. O projeto propõe alterações materiais na lei complementar, em aspectos diversos dos tratados nas leis do ciclo orçamentário.

Assim, **quanto à admissibilidade orçamentária-financeira**, o projeto é considerado adequado e compatível.

Quanto ao **mérito**, por outro lado, seguem nossas considerações. O Projeto, sob o aspecto de política econômico-fiscal, tem bons propósitos, uma vez que a medida procura conter a eventual expansão descontrolada dos gastos correntes com pessoal do governo federal, criando assim condições para o aumento do investimento público e da formação bruta de capital na economia como um todo, ingrediente importante para o crescimento econômico e a geração de empregos.

De fato, dentre as despesas primárias, os gastos com pessoal e os encargos sociais representam o item mais relevante dos orçamentos públicos. Trata-se de gastos de duração continuada que se prolonga no tempo na forma de despesas com ativos, inativos e pensionistas.

A necessidade de impor limites para os gastos com pessoal e encargos tem apoio no art. 169, da Constituição. Com esse propósito, a LRF, no art. 19, fixou limites prudenciais e permanentes para as despesas com pessoal e encargos sociais, como um percentual da RCL - Receita Corrente Líquida, para todos os entes, quais sejam: União: 50% (cinquenta por cento); Estados: 60% (sessenta por cento); e, Municípios: 60% (sessenta por cento).

Os percentuais foram repartidos por Poder e Órgão, conforme § 2º do art. 20, de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificada nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei Complementar.

O projeto impõe novos limites transitórios com despesas com pessoal apenas para a União. Observa-se que, diferentemente da situação de muitos estados e Municípios, os relatórios de gestão fiscal na União mostram que o nível de comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal e

encargos, apesar de seu expressivo crescimento, encontram-se, de forma geral, aquém dos limites previstos na LRF.

Esse fato é explicado especialmente pelo fato de que os limites permanentes fixados na LRF para União, desde a edição da LRF, são bastante elevados, ainda mais se considerado o crescimento, em termos reais, havido na receita corrente líquida da União.

Para se ter uma ideia geral da evolução dos gastos com pessoal e encargos sociais, a Tabela 1 seguinte mostra os valores liquidados desde 2000, e o comprometimento da receita corrente líquida.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2010

R\$ milhões

Ano	Liquidado (a)	RCL (b)	% da RCL¹ (c = a/b)
2000	58.240,6	145.110,6	40,1
2001	65.449,4	167.739,0	39,0
2002	75.029,0	201.927,3	37,2
2003	78.974,7	224.920,2	35,1
2004	89.431,6	264.353,0	33,8
2005	94.022,2	303.015,8	31,0
2006	115.011,9	344.731,4	33,4
2007	126.877,8	386.681,9	32,8
2008	144.483,7	428.563,3	33,7
2009	167.066,3	437.200,3	38,2
2010	182.897,4	516.278,6	35,5

Fonte: Nota Técnica Conjunta 05/2010 - Consultorias de Orçamento CD e SF.

Obs. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira). O valor da RCL de 2010 é aquele estimado na proposta orçamentária para 2011.

A Tabela 2 mostra a distribuição da despesa orçamentária por órgão orçamentário e Poder, classificados em ordem decrescente, conforme dados da execução orçamentária de 2010 – valores liquidados.

TABELA 2 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS POR ÓRGÃO
Orçamento 2010 - valores liquidados

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO/ PODER	Liquidado	%
01000 Câmara dos Deputados	2.893,1	1,6%
02000 Senado Federal	2.543,8	1,4%
03000 Tribunal de Contas da União	1.151,3	0,6%
Poder Legislativo	6.588,2	3,6%
15000 Justiça do Trabalho	10.719,1	5,9%
12000 Justiça Federal	5.411,5	3,0%
14000 Justiça Eleitoral	3.354,6	1,8%

¹ Não contempla alguns ajustes determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO/ PODER		Liquidado	%
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.329,1	0,7%
11000	Superior Tribunal de Justiça	694,4	0,4%
10000	Supremo Tribunal Federal	315,6	0,2%
13000	Justiça Militar da União	295,8	0,2%
17000	Conselho Nacional de Justiça	18,8	0,0%
Poder Judiciário		22.138,9	12,1%
52000	Ministério da Defesa	43.861,3	24,0%
26000	Ministério da Educação	24.933,9	13,6%
25000	Ministério da Fazenda	14.218,6	7,8%
36000	Ministério da Saúde	12.846,5	7,0%
33000	Ministério da Previdência Social	10.363,8	5,7%
73000	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	9.848,4	5,4%
30000	Ministério da Justiça	6.382,9	3,5%
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4.364,0	2,4%
20000	Presidência da República	3.832,5	2,1%
71000	Encargos Financeiros da União	3.621,8	2,0%
39000	Ministério dos Transportes	3.150,6	1,7%
47000	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.890,9	1,6%
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	2.334,6	1,3%
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	1.684,6	0,9%
41000	Ministério das Comunicações	1.221,0	0,7%
44000	Ministério do Meio Ambiente	1.189,7	0,7%
35000	Ministério das Relações Exteriores	1.007,4	0,6%
53000	Ministério da Integração Nacional	900,7	0,5%
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	874,9	0,5%
32000	Ministério de Minas e Energia	770,3	0,4%
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	477,6	0,3%
42000	Ministério da Cultura	369,8	0,2%
54000	Ministério do Turismo	57,4	0,0%
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	45,5	0,0%
58000	Ministério da Pesca e Aquicultura	27,2	0,0%
51000	Ministério do Esporte	23,4	0,0%
Poder Executivo		151.299,4	82,7%
34000	Ministério Público da União	2.854,8	1,6%
59000	Conselho Nacional do Ministério Público	16,1	0,0%
Ministério Público		2.870,9	1,6%
TOTAL GERAL		182.897,4	100,0%

Fonte: SIAFI/STN - Elab. COFF/CD

Nesse sentido, a fixação de um limite máximo menor do que os atuais, além de representar um instrumento de justiça alocativa, poderia também acautelar argumentações e reivindicações, consideradas indevidas, de que os limites, em especial para os demais Poderes e Ministério Público, constituem uma espécie de direito, o que faria com que o teto, com o tempo, fosse transformado em piso.

O limite máximo não pode representar um argumento de elevação dos gastos com pessoal. Vale salientar, por absurdo, que se as despesas com pessoal e encargos sociais da União fossem elevadas a 50 % da receita corrente líquida, mantidas as demais condições, teríamos que paralisar todas as obras e os investimentos públicos do governo federal, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, além de parte expressiva do custeio dos seus órgãos.

Se, de um lado, é fácil concluir e reconhecer que as despesas com pessoal exigem acompanhamento e controle, de outro, o desafio é encontrar fórmulas eficazes e justas para o fim de gerenciar corretamente tais limites.

A proposta de alteração institui limites para a despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos da União referidos no art. 20 da LRF, por um período de 10 anos (2010 a 2019).

A despesa, para cada um desses, não poderá exceder, em valores absolutos, ao montante liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro índice que venha substituí-lo, verificado no período de 12 (doze) meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de 2,5% ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor.

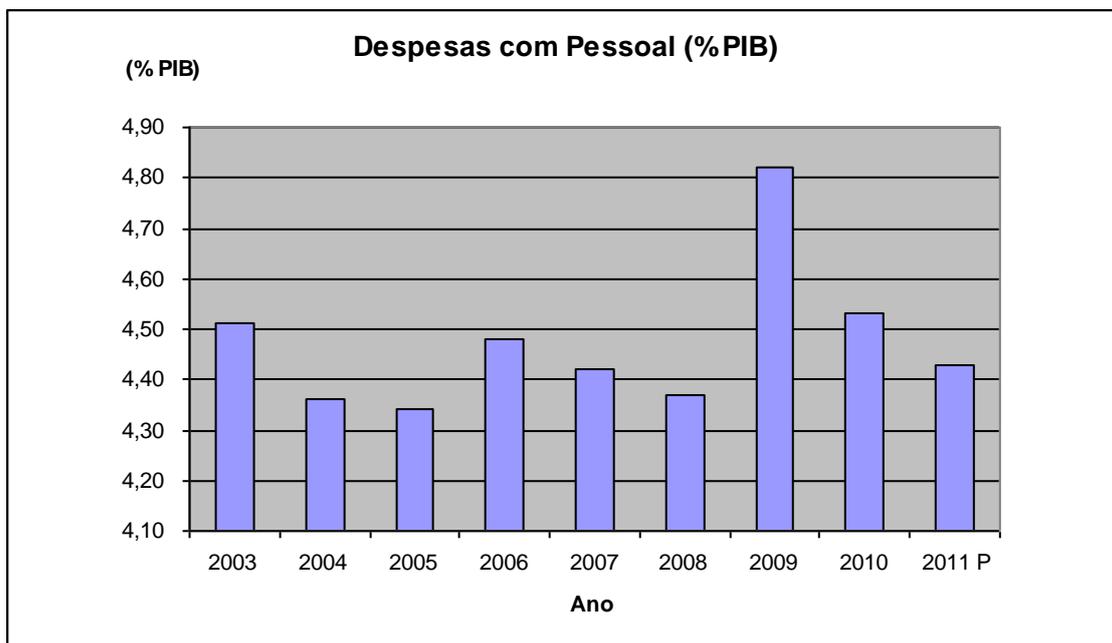
A regra faz com que, no caso de se verificarem taxas de crescimento no país superiores a 2,5%, a despesa total com pessoal, em relação ao PIB, seja gradualmente reduzida. Isso significa, por exemplo, considerando-se um crescimento médio do PIB de 4,5% nos próximos 10 anos, a possibilidade de redução da fatia do PIB destinada a pessoal e encargos da União – atualmente na faixa de 4,5% do PIB - em cerca de 0,7 pontos percentuais (3,8 % do PIB). Quanto maior o PIB, maior seria a redução. Por outro lado, na hipótese de médias de crescimento do PIB inferiores a 2,5%, aumentará a fatia destinada a pessoal e encargos sociais.

Assinale-se que a mudança da base de cálculo dos limites, de receita corrente líquida para o PIB, pode trazer algumas distorções. As variações da receita corrente líquida refletem, basicamente, além do PIB, a inflação, o esforço fiscal e as alterações da legislação tributária. A diferença é visível quando comparada a série histórica.

Os números mais recentes do comportamento das despesas com pessoal e encargos da União, como um percentual do PIB, como ilustra o gráfico seguinte, mostra que o montante despendido sofre variações, o que pode ser explicado por um conjunto de razões, destacando-se a evolução do próprio PIB, a sazonalidade e a política de admissão e de reajustes dos servidores.

Em 2011, por exemplo, a previsão é a de redução do total da despesa, como % do PIB, em relação a 2010, tendo em vista o crescimento do próprio PIB, o fato de que boa parte das carreiras já tenham tido aumento, bem assim à política de contenção de novos aumentos e criação de cargos.

GRAFICO 1 – DESPESAS COM PESSOAL EM % DO PIB – 2003-2011



Fonte: SIAFI/SIDOR – Elab. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/Câmara dos Deputados

Julgamos, para efeito de simplificação do cálculo do limite previsto, que deveriam ter sido consideradas as variações acumuladas do IPCA e do PIB no período correspondente ao ano cheio, de janeiro a dezembro, corrigindo-se a defasagem do projeto (abril a março) que leva a complicações operacionais.

O projeto não considera o fato de que, em determinados períodos, pode haver uma grande necessidade de reposição de servidores por aposentadoria ou outro evento, caso em que o aumento da despesa teria que se conformar aos limites da trajetória fixada.

Faltou, no projeto, esclarecer que os limites transitórios não afastam os limites permanentes, e que a demonstração da observância dos mesmos deveria acompanhar o relatório de gestão fiscal do último quadrimestre do exercício, nos termos do arts. 54 e 55 desta Lei Complementar.

Lembramos também que o projeto deveria fazer referência à repartição dos limites com os novos órgãos constitucionais com autonomia funcional, administrativa e financeira assegurada pela Constituição, criados após a entrada em vigor da LRF.

O período de vigência do Projeto, 10 anos, é extremamente longo, dado o grau de incerteza acerca da operacionalização e dos resultados das medidas a partir dos parâmetros estabelecidos no projeto de lei complementar. Existe o risco da medida se revelar inadequada às reais necessidades de gestão de recursos humanos ou do próprio controle de gastos.

Assinale-se que o projeto exclui do controle as despesas com a organização e manutenção das polícias civil e militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal quando da apuração do limite da União, o que cria uma assimetria em termos de federação.

É verdade que o reajuste admitido no Projeto corresponde ao da despesa total, por Poder e órgão, não implicando, necessariamente, impedimento ou congelamento de reajustes aos servidores. No entanto, se o crescimento for pequeno, o limite praticamente ficará comprometido com o crescimento vegetativo da folha de pagamento, dificultando ganhos reais de categorias que hoje se encontram defasadas.

A fixação de limites globais poderá comprometer a política do governo de corrigir eventuais distorções remanescentes na estrutura de cargos e salários na administração pública. Somente as carreiras com maior poder de barganha e maior influência sobre os Poderes seriam beneficiados com aumentos.

A parte os aperfeiçoamentos necessários, salientamos que os mecanismos atualmente existentes na legislação financeira têm-se demonstrado eficazes no controle de gastos com pessoal. Destacamos o que dispõe o artigo 169 da Constituição Federal, que exige prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO para a concessão de quaisquer aumentos ou criação de cargos.

O caminho natural da ação política do poder Executivo para o controle do crescimento das despesas com pessoal e encargos próprios e, em especial, a dos demais Poderes e Ministério Público, encontra-se na definição de limites, parâmetros e dotações durante a apreciação da LDO e da lei orçamentária.

As LDOs, particularmente, incluíram ao longo dos anos um conjunto de disposições com o objetivo de aumentar a efetividade do controle orçamentário nas despesas com pessoal, a exemplo de:

a) estabelecimento de um parâmetro concreto como limite na elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes, qual seja a despesa com a folha de pagamento de abril do exercício anterior, projetada para o exercício seguinte, considerando eventuais acréscimos legais, em conformidade com o quadro de autorizações (anexo V do orçamento) para o exercício seguinte;

b) necessidade de que, qualquer aumento ou ampliação do gasto, seja feito dentro dos limites do referido anexo; e

c) publicação de tabelas com os totais, por níveis, de cargos efetivos e comissionados, demonstrando os quantitativos de cargos ocupados por servidores, comparando-os com os quantitativos do ano anterior e indicando as respectivas variações percentuais.

O referido Anexo V da lei orçamentária contempla as autorizações que implicam aumento de gastos com pessoal, com as respectivas dotações, segregando provimento e criação de cargos, funções e empregos. Esse instrumento tende a representar, cada vez mais, um valioso elemento de planejamento e controle dos gastos com pessoal.

As LDOs, ademais, estabelecem que os projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais devem ser acompanhados e instruídos com:

a) declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme os arts. 16 e 17 da LRF;

b) simulação da folha de pagamento demonstrando o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos e inativos, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa; e

c) manifestação dos órgãos competentes em cada Poder acerca do mérito e do impacto orçamentário e financeiro.

A memória de cálculo e os demonstrativos da estimativa do gasto com pessoal e encargos sociais são deduzidos a partir da folha-base, e apresentados por poder e órgão.

Antes de partirmos para a solução proposta no projeto de lei complementar, na forma como se encontra, devemos considerar ainda que existem, além dos instrumentos orçamentários já citados, um conjunto de alternativas no campo da gestão de recursos humanos que poderiam ser implementadas desde já para conter ou diminuir a pressão sobre os gastos com pessoal e encargos sociais.

Em primeiro lugar é preciso construir e desenvolver um referencial para as remunerações do setor público, levando em conta especialmente os valores praticados no mercado de trabalho, adotando-se uma política de correção ao longo do tempo. Um dos problemas hoje existentes no sistema em que a remuneração de categorias de servidores espelham-se mutuamente é justamente a propagação de eventuais distorções.

Acredito que isso já é possível, particularmente nesse momento em que a mão-de-obra voltou a ser valorizada no país, reflexo do crescimento econômico. Nesse desafio deve-se levar em conta o conjunto de habilidades e especializações efetivamente requeridas para o cargo ocupado pelo servidor, contendo-se a tendência de generalizações e equiparações.

No campo da ação política do governo, deve-se atentar, particularmente, no sentido de conter a aprovação de proposições em tramitação no Congresso Nacional que estabeleçam vinculações perpétuas e que venham a engessar qualquer movimento no futuro. Sugere-se, ademais, que sejam reforçados os mecanismos capazes de evitar que privilégios venham a se tornar perenes, em detrimento da maioria dos servidores.

Outro ponto, também não considerado na Proposta, é a avaliação do efeito de outras medidas que estão sendo discutidas e que impactam na despesa total com pessoal e encargos sociais, a exemplo das que afetam os gastos com inativos e pensionistas da União.

Nesse sentido, deve-se avaliar, antes da fixação dos limites propostos no Projeto em tela, o impacto, por Poder e Órgão, advindo da instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos civis e membros de Poder, a

teor do inciso VI, do § 1º do art. 19 da LRF, que determina a exclusão, na apuração dos limites, das contribuições dos segurados.

Ainda em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 549 de 2009, a fixação em lei complementar de percentuais máximos para os recursos a serem despendidos com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas no âmbito da Administração Pública, ainda que pesem os bons propósitos, não se justifica, dada sua especificidade. Tratando-se de despesas discricionárias, já existe farto instrumental para seu controle, com destaque para a LDO, a lei orçamentária e, especialmente, as possibilidades de contingenciamento, já previsto no art. 9º da LRF. O texto incluído, com a fixação de parâmetro, a exemplo de outros similares, é matéria típica de LDO.

Diante do exposto, **VOTO** pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009, não cabendo pronunciamento quanto a sua adequação financeira e orçamentária. E, quanto ao mérito, somos pela rejeição do Projeto.

Sala da Comissão, em 14 de setembro de 2011.

DEPUTADO PEPE VARGAS
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 549/09, nos termos do parecer do relator, Deputado Pepe Vargas.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Cláudio Puty, Presidente; Aelton Freitas, Alexandre Leite, Alfredo Kaefer, Andre Vargas, Assis Carvalho, Audifax, Carmen Zanotto, Edmar Arruda, Jean Wyllys, Jerônimo Goergen, João Dado, Jorge Corte Real, José Guimarães, José Humberto, Luiz Pitiman, Márcio Reinaldo Moreira, Maurício Trindade, Pauderney Avelino, Pedro Eugênio, Pepe Vargas, Renzo Braz, Rodrigo Maia, Rui Costa, Rui Palmeira, Valmir Assunção, Vaz de Lima, Eduardo Cunha, Genecias Noronha, Jose Stédile e Reinhold Stephanes.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2011.

Deputado **CLÁUDIO PUTY**
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e tem por finalidade impor novos limites, por dez anos, além dos já existentes, ao crescimento da despesa com pessoal e encargos sociais da União, abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União (TCU), Judiciário e Ministério Público da União (MPU).

A proposição estabelece que as despesas com pessoal e encargos da União não poderão superar o valor liquidado no ano anterior, corrigido pelo índice oficial de inflação (hoje o IPCA), acrescido de 2,5% ou da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o que for menor.

Ficam excluídos do cálculo do limite os impactos financeiros decorrentes de reajustes já concedidos nos exercícios subsequentes, e os decorrentes da substituição de mão de obra terceirizada por servidores públicos efetivos aprovados em concursos públicos.

O projeto também estabelece o limite de despesas com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes ou ampliações e reformas da Administração Pública. Tais despesas não poderão exceder a $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos percentuais estabelecidos para despesas com pessoal.

Em caso de descumprimento dos limites, a proposição prevê a aplicação cumulativa das vedações já estabelecidas no art. 22² da LRF, enquanto perdurar o descumprimento.

Em sua justificação, os autores entendem necessário incrementar o controle das despesas públicas, especialmente a despesa com pessoal - que consome grande parte das receitas da União -, com vistas a aumentar o investimento público em infraestrutura. Além disso, consideram que as medidas

² 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.

propostas sinalizarão aos agentes econômicos o compromisso do Brasil em relação à gestão responsável das finanças públicas.

O projeto de lei complementar foi distribuído à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, que se manifestou, unanimemente, pela sua rejeição. Em seguida, foi distribuído à Comissão de Finanças e Tributação que opinou, quanto ao mérito, também, unanimemente, pela rejeição da matéria.

A proposição tramita sob o regime de prioridade, e está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, sendo terminativo, nos termos do art. 54, I, do RICD, o parecer desta CCJC quanto à constitucionalidade e juridicidade da matéria, salvo interposição de recurso, nos termos do art. 132, § 2º, c/c art. 144, *caput*, do RICD.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 32, IV, 'a'), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto de lei complementar nº 549, de 2009.

O exame da constitucionalidade formal da proposição envolve a verificação da legitimidade da iniciativa legislativa, da competência para legislar e da adequação da espécie normativa à matéria regulada.

Não há vícios a apontar quanto à adequação da espécie normativa, uma vez que se pretende a alteração de uma lei complementar em vigor por meio de projeto de lei de mesma espécie.

Em relação à iniciativa parlamentar, conforme consignado no relatório deste parecer, coube a parlamentares do Senado Federal a apresentação da proposição.

Ao contrário do regime constitucional anterior³, não é reservado ao Chefe do Poder Executivo, no regime vigente, a iniciativa de leis

³ CF/1967 - EC nº 1/1969, art. 57, I – “Art. 57. *É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: I - disponham sobre matéria financeira;*”.

referentes à matéria financeira. Assim, por se tratar de alteração de uma lei complementar que versa sobre matéria financeira (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), poder-se-ia cogitar, *prima facie*, da ausência de vício formal de iniciativa.

Ocorre que a proposição em tela não trata apenas de matéria financeira. Além de fixar limites à remuneração de agentes políticos e servidores públicos ativos e inativos, também dispõe sobre as consequências para o descumprimento desses limites, vedando a de criação de cargos, funções e empregos na Administração Pública, o provimento de cargos públicos, a contratação de pessoal a qualquer título, e a contratação de horas extras.⁴

Ora, é evidente a natureza administrativa do conteúdo versado na proposição, cabendo apenas, nesses casos, ao Chefe do Poder Executivo da União a tarefa de deflagrar o processo legislativo. É o que determina o art. 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal, a seguir reproduzido:

Art. 61. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Registre-se que não está em questão a viabilidade de fixação de limites para a despesa com pessoal ativo e inativo das três esferas da Federação, posto que expressamente autorizado pelo art. 169 da Carta Política, mas o seu estabelecimento por iniciativa parlamentar e, especialmente, das consequências que limitam gravemente a gestão administrativa.

Também não é levada em conta, no exame da constitucionalidade da matéria, a eventual concordância do Poder Executivo com os termos da proposição concebida no Parlamento. Na verdade, sequer uma futura sanção seria suficiente para suprir o vício de iniciativa.

⁴ O art. 71-A, § 4º, do projeto de lei complementar aplica cumulativamente as vedações previstas no art. 22 da LRF.

Assim, em face da ilegitimidade da iniciativa parlamentar para dispor em lei sobre matéria administrativa, tais como a remuneração de servidores, criação de cargos e funções, alteração de estrutura de carreiras, provimento de cargos públicos e contratação de horas extras, entendemos a proposição como **formalmente inconstitucional**.

No tocante à competência legislativa, é de se reconhecer que a matéria integra o rol de competências da União (CF/88, art. 24, I, e art. 169). Tal competência, no entanto, cinge-se ao estabelecimento de **normas gerais**.

A despeito de certa dificuldade em se caracterizar de modo preciso as “normas gerais”, é isento de dúvida o entendimento de que as normas gerais devem obrigar todos os entes da Federação.

A presente proposição, ao contrário do caminho adotado pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal na fixação dos limites hoje vigentes, estabeleceu limites para o crescimento de despesas com pessoal ativo e inativo **apenas para a União**, não prescrevendo sua incidência aos Estados e Municípios.

Não obstante a pretensão de fixar o alcance da norma apenas à União, a proposição acaba por incidir, reflexamente, na remuneração dos membros e servidores dos Estados e Municípios, que, por força de norma constitucional (CF/88, art. 37, XI), têm seus subsídios e remuneração vinculados, direta ou indiretamente, ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF).

Pela proposta, os Estados e os Municípios, embora com as remunerações limitadas em decorrência da vinculação dos subsídios, não teriam limitado o crescimento das despesas com pessoal e tampouco estariam sujeitos às sanções previstas (proibição de criação de cargos e funções etc.).

Apesar de configurar solução atípica – utilização de norma geral para vincular obrigar apenas um ente federativo –, não consideramos, só por esse motivo, inconstitucional a proposição, tendo em vista que não há discriminação ou privilégio entre os Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Cabe, aqui, o registro de que a proposição, em seu art. 1º, § 1º, prevê a dedução, para efeito de aplicação do limite, das despesas com pessoal do Distrito Federal custeadas com recursos transferidos pela União, na forma do art.

21, XIII e XIV. Tal dedução, a nosso ver, não configura tratamento privilegiado ao Distrito Federal, mas se deve apenas ao fato de o limite ser aplicado exclusivamente aos gastos com pessoal da União.

Concluindo pela inconstitucionalidade formal da proposição, em face da existência de vício de iniciativa, passamos à análise da juridicidade, que constitui o segundo aspecto a ser examinado neste parecer.

A juridicidade designa duas acepções⁵: a primeira deve ser entendida como a adequação da proposição aos princípios maiores que informam o ordenamento jurídico e, via de consequência, à própria Constituição. A segunda acepção está relacionada à razoabilidade, coerência lógica e possibilidade de conformação com o direito positivo posto.

Dessa forma, uma proposição é injurídica quando apresenta elementos ilógicos e irrazoáveis que afrontam o bom senso. A seguir, indicaremos a ocorrência de vários desses elementos na proposição em exame.

O primeiro elemento que evidencia a injuridicidade da proposição é a sua desnecessidade. Uma lei desnecessária é uma lei injurídica.

A lei que se pretende aprovar é desnecessária porque o ordenamento jurídico pátrio já põe à disposição da Administração Pública os instrumentos para uma gestão pública responsável.

A Constituição Federal, em seu art. 169⁶, § 1º, exige prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para a concessão de quaisquer aumentos ou criação de cargos.

⁵ AZEVEDO, Luiz H. Cascelli de. O Controle Legislativo de Constitucionalidade. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 2001. p. 46.

⁶ Art. 169. (...)

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Por manifestar idêntico entendimento, convém reproduzir o trecho do parecer do relator, Deputado Pepe Vargas, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), aprovado por unanimidade, sobre essa questão. Diz o parecer:

“O caminho natural da ação política do Poder Executivo para o controle do crescimento das despesas com pessoal e encargos próprios e, em especial, a dos demais Poderes e Ministério Público, encontra-se na definição de limites, parâmetros e dotações durante a apreciação da LDO e da lei orçamentária”.

Não é, pois, razoável a criação de mais um limite quando já estão disponíveis instrumentos de controle da despesa. O administrador não deve se eximir da tarefa de enfrentar pressões legítimas dos que reivindicam melhorias salariais. O enfrentamento de tais situações é ínsito à tarefa de governar.

Ademais, não é pressuposto de uma gestão pública responsável a imposição de comandos legais restritivos, em substituição à atuação discricionária, típica da atividade administrativa.

Avançando na análise da juridicidade da proposição, avaliando-a quanto à sua razoabilidade e coerência lógica, temos como injurídico o estabelecimento, por prazo tão extenso, de limite ao crescimento de gastos com pessoal de forma genérica, para ativos e inativos - sem levar em conta o impacto do novel sistema público de previdência complementar –englobando todas as carreiras, de todos os Poderes da República.

Outro elemento que corrobora sua injuridicidade é o fato de que a estabilização das despesas com pessoal, ao longo de uma década, pressupõe a prévia revisão da remuneração de cada carreira da Administração Pública, sob pena do cometimento de graves injustiças. Tal providência, ainda não concretizada, é indispensável em atendimento ao princípio constitucional da igualdade, sob a ótica de que todas as carreiras devem receber, pelo menos, igual consideração da Administração. Não é razoável “congelar” a situação salarial de todas as carreiras, algumas no “topo” e outras no “vale”.

Outro aspecto relevante, também já destacado pelas comissões de mérito, mas que dialoga com a juridicidade da proposição e, portanto, merecedor de nosso exame, é o fato de os gastos com pessoal apresentarem crescimento vegetativo.

Esse crescimento vegetativo é esperado e se explica pelo progresso dos servidores ao longo do tempo, galgando os degraus das respectivas carreiras, e pelos adicionais de qualificação, que premiam aqueles que buscam se aperfeiçoar em seus ofícios. Nesse contexto, supondo que o crescimento vegetativo anual dos gastos com pessoal seja próximo de 2,5%, ocorrerá, na prática, um verdadeiro “congelamento” da remuneração por uma década.

No tocante aos limites de gastos para realização de obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações e reformas no âmbito da Administração Pública, a proposição também merece críticas, novamente, por procurar fixar limites para despesas discricionárias e para as quais já existe farto instrumental para seu controle. Ademais, causa estranheza a fixação de limites de gastos em obras tendo como parâmetro o gasto com pessoal.

Em resumo, no que diz respeito à juridicidade, especialmente, em relação à segunda acepção – coerência lógica e razoabilidade –, a proposição se manifesta claramente injurídica.

Em face do exposto, votamos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009, restando prejudicada a análise da técnica legislativa.

Sala da Comissão, em 12 de julho de 2012.

Deputado **ANTHONY GAROTINHO**

Relator

Deputado **PASTOR EURICO**

Relator Substituto

Deputado **LUIZ COUTO**

Relator Substitutivo

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 549/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Anthony Garotinho, e dos Relatores Substitutos, Deputados Pastor Eurico e Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vicente Candido - Presidente, Luiz Couto - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Andre Moura, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Átila Lins, Chico Alencar, Danilo Forte, Décio Lima, Dr. Grilo, Esperidião Amin, Evandro Milhomen, Fábio Ramalho, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Heuler Cruvinel, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Guimarães, Leonardo Picciani, Lincoln Portela, Luiz Pitiman, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Onofre Santo Agostini, Osmar Serraglio, Paes Landim, Pastor Eurico, Paulo Freire, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Ronaldo Fonseca, Sandra Rosado, Sergio Zveiter, Vieira da Cunha, Alberto Filho, Antonio Carlos Mendes Thame, Armando Vergílio, Arnaldo Faria de Sá, Assis Melo, Edmar Arruda, Felipe Bornier, Francisco Chagas, Gabriel Guimarães, Gonzaga Patriota, Hugo Leal, Jose Stédile, Manuel Rosa Neca, Márcio Macêdo, Nelson Marchezan Junior, Nelson Pellegrino, Nilda Gondim, Onyx Lorenzoni, Padre João, Ronaldo Benedet, Sandro Alex e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2014.

Deputado VICENTE CANDIDO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO