



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 549, DE 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.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ANTHONY GAROTINHO

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

2

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. 22¹ 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 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.

¹ 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.



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 anterior², não é reservado ao Chefe do Poder Executivo, no regime vigente, a iniciativa de leis 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

² 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;”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

4

públicos, a contratação de pessoal a qualquer título, e a contratação de horas extras.³

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.

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.

³ O art. 71-A, § 4º, do projeto de lei complementar aplica cumulativamente as vedações previstas no art. 22 da LRF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

5

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

6

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 acepções⁴: 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. 169⁵, § 1º, exige prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para a concessão de quaisquer aumentos ou criação de cargos.

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:

⁴ AZEVEDO, Luiz H. Cascelli de. O Controle Legislativo de Constitucionalidade. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 2001. p. 46.

⁵ 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

7

“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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

8

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 de de 2012.

Deputado **ANTHONY GAROTINHO**
Relator