



PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 315, de 2009 – Complementar, que *acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para limitar a despesa com pessoal do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Relator: Senador **EXPEDITO JÚNIOR**

I - RELATÓRIO

É submetido à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 315, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador Tião Viana, que visa alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A alteração proposta objetiva definir limite adicional para as despesas com pessoal do Poder Legislativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para tanto, propõe que a LRF seja acrescida dos arts. 20-A e 20-B.

O art. 20-A limita essa despesa com pessoal como proporção da despesa total dos órgãos do Poder Legislativo. No caso da União e dos estados, esse limite será de 60%. No caso dos municípios, será de 70%.



Já o art. 20-B trata da estipulação de uma regra de transição, de forma a permitir a adequação dos órgãos do Poder Legislativo aos limites adicionais acima definidos. Nos termos dessa regra, o excesso de gastos com pessoal, verificado no exercício anterior ao de vigência desta lei, deverá ser eliminado em até cinco exercícios, à razão de, pelo menos, 20% ao ano. Essa regra, de acordo com a justificção do projeto, *permitiria o enquadramento desses órgãos sem comprometer o funcionamento das casas legislativas, ensejando uma desejável e necessária reforma administrativa.*

Mais ainda, nesse período de transição, fica determinada a adoção das medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LRF, que tratam da correção do excesso de gasto e que vedam a: (i) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título; (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; e (v) contratação de hora extra.

Registre-se, desde logo, que as medidas acima implicam, também, e necessariamente, a adoção dos procedimentos de ajuste previstos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF, quais sejam: a) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração de servidores não estáveis; e c) perda de cargo de servidores estáveis.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

II - ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.



A matéria objeto da proposição – limite para os gastos com pessoal do Poder Legislativo – insere-se no âmbito do Direito Financeiro.

Nesse contexto, o projeto em exame incorpora matéria objeto de lei, qual seja controle das despesas públicas, e sua edição cabe, concorrentemente, à União. A Constituição atribui competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar, entre outras matérias, sobre direito financeiro e orçamento, cf. art. 24, incisos I e II, da CF. Ressalte-se, a propósito da matéria sob exame, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º).

Como se sabe, a Lei nº 4.320, de 1964, cumpre determinação contida no § 9º do art. 165 da Constituição Federal (CF); por seu turno, a LRF regulamenta os arts. 163 e 169, que exigem lei complementar para dispor sobre as normas gerais de finanças públicas e limites para as despesas com pessoal, a serem observadas pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. Assim, incorporam normas gerais, típicas das denominadas leis nacionais, aplicáveis a todos e a todo o território nacional – suas disposições se aplicam tanto à União, quanto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A Lei nº 4.320, de 1964, define normas gerais a serem observadas pelos diversos entes da Federação para a elaboração de seus balanços e orçamentos, tendo sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com o *status* de lei complementar.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal visa a assegurar o equilíbrio nas contas públicas, estipulando condições, exigências e metas a serem observadas e cumpridas pelos entes públicos para a realização das receitas e a efetivação do gasto público. Mais ainda, estipula restrições e condicionantes para a renúncia de receita e para a geração de despesas em geral. No caso, e somente nessas situações, de gastos



com pessoal, com seguridade social e com dívida pública, de operações de crédito e de concessão de garantia também são impostos limites e restrições específicas, por mandamento constitucional, para a sua realização.

Assim, em função de sua importância estratégica, a própria Constituição Federal prevê limites para as despesas com pessoal e define procedimentos tendentes à correção de seus desvios (CF, art. 169).

Em suma, a matéria em análise é de natureza financeiro-orçamentária e demarca espaço de regulação próprio da União.

Dessa forma, o projeto de lei em exame não apresenta vício de inconstitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se inclui, certamente, as referentes às despesas públicas. Não há, nos termos dispostos no art 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição Federal, prescrição de iniciativa do Executivo ou de iniciativa privativa do Presidente da República na matéria tratada no projeto. A propósito, a fixação de limites para os gastos públicos com pessoal atende a determinação constitucional (art. 169, CF.). Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Em relação à juridicidade, também não há reparos a fazer, já que o projeto acertadamente altera norma já existente sobre a matéria, no caso, a LRF, e apresenta-se conforme o bom Direito. Assim, o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos



normativos que menciona, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Entretanto, a proposição não atende, adequadamente, aos requisitos de técnica legislativa, em especial, por não submeter, explicitamente, a verificação do cumprimento do limite proposto aos procedimentos definidos nos arts. 22 e 23 da LRF.

Note-se que o art. 20-B trata, tão-somente, da estipulação de uma regra de transição, a ser observada pelos órgãos do Poder Legislativo que se encontrarem, no exercício anterior ao da vigência da lei, com excesso de gasto com pessoal. Enquanto tal, não faz sentido considerá-lo como norma a ser inserida no texto da LRF, mas sim como uma norma própria à lei advinda com a aprovação do projeto em exame.

Decorrencia direta desse entendimento é a necessidade de se submeter o limite definido pelo art. 20-A ao período de apuração e aos procedimentos de correção de possíveis excessos de gastos, definidos nos arts. 22 e 23 da LRF. Ou seja, faz-se necessário alterar a redação do *caput* desses artigos, de forma a explicitar a sujeição do limite proposto às próprias restrições definidas pela LRF. Há que se explicitar o art. 20-A nos textos dos referidos artigos, até para lhe conferir tratamento equivalente ao dos demais limites de despesas com pessoal estipulado na LRF. Para tanto, é necessária dar nova redação a esses artigos, pois, contrariamente, o novo limite definido seria de eficácia duvidosa. Para tanto, propomos emendas na conclusão desse parecer.

Relativamente ao mérito da proposição, entendemos que a imposição de limites adicionais às despesas com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo de cada esfera administrativa é oportuna e conveniente; isso em decorrência do improvável autocontrole dos seus gastos além do estipulado pela LRF, e sobretudo em virtude



dos atuais limites da LRF não se mostrarem eficazes para o controle efetivo dessa despesa do Poder Legislativo.

Nos termos hoje vigentes, os limites para as despesas com pessoal estão inseridos nos artigos 19 e 20 da LRF. No art. 19, são definidos os limites para cada ente da Federação, em termos percentuais de sua receita corrente líquida, que são de 50% para a União e de 60% para os estados e municípios. Assim, a União (incluindo-se os 3 Poderes e seu pessoal) não pode comprometer mais de 50% de sua receita corrente líquida com sua despesa total com pessoal, onde são incluídos os gastos com pessoal ativo, inativo e com pensionistas, civis, militares e de membros de Poder, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções e empregos, consideradas todas e quaisquer espécies remuneratórias.

Mais ainda, a LRF definiu, em seu art. 20, a repartição desses limites globais pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Para o Poder Legislativo, foram estabelecidos os limites de 2,5% para a esfera federal, 3% para os estados e 6% para os municípios. Ressalte-se: esses limites são sempre referenciados à receita corrente líquida de cada ente ou Poder que o compõe.

A LRF buscou com esse dispositivo enquadrar e ajustar os entes da federação que estejam com gastos com pessoal considerados exagerados. Um ente qualquer que não cumpra os referidos limites, após o período que a própria LRF prevê para o ajuste, de dois quadrimestres, estaria sujeita a sanções fiscais, que vão do impedimento de receber transferências voluntárias, de obter garantias, até o de contratar operações de crédito. A intenção do legislador foi criar uma sanção que conferisse eficácia aos limites e estimulasse a gestão fiscal responsável dos entes federados.

A não eficácia dos limites ao nível do Poder Legislativo, ou seja, a disfunção desse limite - como mecanismo de controle de suas despesas com pessoal -



decorre, sobretudo, do estímulo ou da liberalidade hoje permitida por esses limites para os seus gastos com pessoal. Com efeito, de acordo com dados disponíveis no *sítio* da Secretaria do Tesouro Nacional, ao Legislativo Federal, em função dos limites hoje vigentes, são permitidos gastos com pessoal significativamente superiores aos próprios gastos totais que hoje ele incorre: de um limite equivalente a 1,18 vez seus gastos totais realizados em 2002, eleva-se para 1,72 em 2006, para alcançar o valor de 2,48 vezes em 2008. Isto é, nesse ano o Legislativo Federal poderia incorrer em gastos com seu pessoal equivalentes a 2,48 vezes aos seus gastos totais efetivados. Obviamente, tem contribuído para tal situação o persistente aumento de receita da União em anos recentes. Portanto, na prática, não há qualquer controle efetivo, como constitucionalmente exigido.

Entendemos, assim, que a proposta em exame, ao determinar limites relacionados à despesa total desse Poder, retoma a eficácia sobre o controle das despesas com pessoal. Note-se, a propósito, que para o Legislativo Federal o projeto fixa o limite correspondente a 60% de sua despesa total. Com efeito, no ano de 2008, por exemplo, esse limite teria sido 4,13 vezes inferior ao limite referenciado à receita corrente líquida da União. Essa inovação, de fato, repõe o enfrentamento de possíveis descontroles da despesa com pessoal dos Poderes Legislativos, estimulado, entre outros fatores, por sua autonomia administrativa e orçamentária, paralelamente ao persistente aumento da receita da União nos últimos anos. Com isso, a responsabilidade pelo ajuste da despesa com pessoal passa a ser compartilhada, de fato, com o Poder Legislativo.

Em suma, a proposta em exame trata, tão-somente, da estipulação de um limite adicional a ser observado pelos órgãos compreendidos nos respectivos Poderes Legislativos. Atualmente, os limites contidos no art. 20 da LRF tratam do comprometimento máximo das receitas de um determinado ente com despesas com pessoal do Poder Legislativo, incluídas as dos respectivos Tribunais de Contas.



O novo limite proposto amplia o mecanismo de controle sobre as despesas com pessoal desse Poder. Para tanto, define que cada órgão dos respectivos Poderes Legislativos dos Entes da Federação, aqui compreendidas as Casas Legislativas, assim como seus Tribunais de Contas, observem um percentual máximo de comprometimento de suas respectivas despesas totais com gastos com pessoal. Dessa forma, a cada Casa Legislativa, incluindo-se o seu respectivo Tribunal de Contas, é atribuído um limite, expresso como percentagem da respectiva despesa total que pode ser alocado como gasto com pessoal.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade e juridicidade e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 315, de 2009 - Complementar, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº (SUBSTITUTIVA) - CCJ (ao PLS nº 315, de 2009)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2009 – Complementar

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para limitar a despesa com pessoal do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 20-A. A despesa total com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo de cada esfera não poderá exceder os seguintes percentuais da respectiva despesa total, a seguir discriminados:



I – União: sessenta por cento;

II – Estados: sessenta por cento;

III – Municípios: setenta por cento.

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas referidas no § 1º do art. 19.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão do Poder Legislativo:

I – Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

II – Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

III – do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

IV – Municipal, a Câmara dos Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quanto houver.”

Art. 2º Os *caput* dos arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19, 20 e 20-A será realizado ao final de cada quadrimestre.

.....

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido nos arts. 20 e 20-A, ultrapassar os limites definidos nos mesmos artigos, 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 medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

.....”(NR).

Art. 3º O órgão referido no art. 20-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao do início da vigência desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos, deverá enquadrar-se no respectivo limite em até cinco exercícios, eliminando, gradativamente, o percentual excedente à razão de, pelo menos, vinte por cento ao ano, mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos seus arts. 22 e 23.



Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor em 1º de janeiro do exercício financeiro subsequente ao da sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator