

## **NOTA TÉCNICA Nº 04/2020/CONAMP**

**Proposição: PLP 149, de 2019**

**Autor:** Poder Executivo

**Ementa:** Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

A **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, entidade de classe de âmbito nacional que representa mais de 16 (dezesesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público brasileiro, membros do Ministério Público dos Estados, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de colaborar para o bom desenvolvimento do processo legislativo, vem externar o seu posicionamento a respeito da flagrante inconstitucionalidade e dos efeitos práticos desastrosos para os Poderes, Instituições, órgãos de todos os entes federativos presentes no Projeto de Lei Complementar nº 149/2019, de iniciativa do Sr. Presidente da República, Jair Bolsonaro, ora tramitando com prioridade (art. 151, II, RICD).

Em primeiro lugar, convém registrar que o presente Projeto de Lei contém alterações estruturantes do Estado brasileiro, como observado pelo próprio Relator na página 15 de seu Parecer. Por consequência, **não é possível apreciar o referido Projeto de forma remota, nos termos do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados 123/2020, notadamente seus artigos 1º, 2º e 3º e do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal 07/2020, em seu artigo 3º.**

O Projeto em apreço impõe severas restrições orçamentárias aos entes públicos, comprometendo as autonomias de Poderes e instituições de Estado, bem como, por consequência, dos serviços públicos em geral. Gera-se, desse modo, subjugação ilegítima e inconstitucional dos entes estatais referidos, em violação frontal ao ideário federativo, que impõe o respeito à capacidade de legislar, de auto-organização e de autogoverno de cada um dos federados.

Não é demasiado lembrar, a propósito, que o princípio federativo constitui cláusula pétrea da nossa Magna Carta, insculpido no texto do seu artigo 60, em seu § 4º, inciso I. Por oportuno, cumpre destacar, ainda, que o rol de dificuldades extremas para os Poderes, Instituições e órgãos de todos os entes se vê acrescido com a previsão açodada e tumultuária, no mesmo dispositivo proposto, de profundas e marcantes alterações em disposições da Lei Complementar nº 101, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, projetando-se interferências de ainda maior dimensão na vida desses Entes Federados, a impactar, diretamente, a prestação dos serviços essenciais à população.

Vislumbram-se inafastáveis inconstitucionalidades no Projeto em questão, tanto em seu texto originário quanto no Parecer elaborado pelo Relator do PLP 149/2019, Deputado Pedro Paulo. Ademais, constatam-se consequências deletérias no caso de sua aprovação. **Nesse contexto, devem ser objeto de análise quatro pontos essenciais, a saber: a introdução indevida de gastos com terceirizados, aposentadorias e pensões como “despesas com pessoal”;** os ônus impostos aos servidores públicos e a violação de direitos adquiridos; a impossibilidade fática de prestação adequada dos serviços públicos essenciais; a violação das autonomias constitucionais dos Poderes e das instituições de Estado. Esses três grupos temáticos – decorrentes de uma estruturação sistemática do PLP 149/2019 – bem ilustram os efeitos destrutivos presentes no Projeto.

No Parecer apresentado pelo Relator, o artigo 15 promove alterações no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), nos seguintes termos:

"Art. 15. A Lei Complementar nº 101, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações, ficando o atual parágrafo único do art. 65 renumerado como § 7º: [...]

Art. 18.  
.....

§ 1º Para efeito da aplicação dos limites de que tratam os arts. 19 e 20, os Poderes e cada órgão previsto no art. 20 considerarão no cômputo das despesas com pessoal de que trata o caput deste artigo:

I - os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, os quais serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal";

II - a integralidade das despesas de seus servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão;

III - a remuneração bruta do servidor, incluídos os valores retidos para pagamento de tributos e outras retenções;

IV - as despesas com pessoal devidas no período de que trata o § 2º, independentemente da correspondente execução orçamentária ou financeira. [...]"

Como regra, os serviços que não possuem relação direta com a atividade-fim de determinado órgão público – por exemplo, a limpeza ou a segurança de bens imóveis – podem ser terceirizados. Em havendo contratação de empresa para a realização desses serviços, os gastos contratuais não se encaixam como "despesas de pessoal", pois se referem à retribuição dos serviços prestados por uma pessoa jurídica. Com efeito, inexistente subordinação entre eventuais funcionários da empresa com o órgão público, mas mera relação contratual, em que uma parte paga determinado valor, enquanto a outra presta determinado serviço (v.g., limpeza ou segurança de imóvel).

Desse modo, não há como se enquadrar os gastos com serviços terceirizados como “despesas de pessoal”, uma vez os referidos dispêndios abrangem inclusive materiais para a consecução das finalidades contratuais (p. ex., produtos de limpeza, uniforme, armamento, seguros etc.). Do contrário, incorrer-se-á em graves incoerência e injustiça, desrespeitando-se as determinações contidas nos artigos 169 e correlatos da Constituição Federal.

A prevalecer essa ideia e pretensão legislativa, todo o regramento atinente à disposição dos orçamentos – que contempla verbas de pessoal, de custeio e de investimento, será desnaturado por confusa classificação de despesas com naturezas jurídicas próprias sendo contabilizadas noutras espécies.

De outra banda, sabe-se que os benefícios previdenciários – aposentadorias (voluntária, por incapacidade permanente e compulsória) e pensão – diferenciam-se ontologicamente da retribuição pecuniária a um trabalho prestado por determinada pessoa, que recebem o *nomen iuris* de salário (empregados públicos), vencimentos (servidores públicos) e subsídio (membros de Poder e outros).

Os proventos de aposentadoria e a pensão não são pagamentos por trabalhos prestados, pois o inativo e o pensionista auferem sem necessidade de prestá-los durante o recebimento. Todavia, são espécies de benefícios previdenciários, cuja causa remonta à atividade anterior do servidor enquanto na ativa, que pagou expressivas contribuições previdenciárias, para gozar proventos de aposentadoria, quando na inatividade, ou para gerar direito de pensão aos seus dependentes, em caso de falecimento.

Aqui, de forma totalmente desfigurante da natureza jurídica, da titularidade e responsabilidade estatal e da fonte de custeio, se busca impingir ao Poder, Instituição ou Órgão Público o cômputo e a obrigação de

conformação orçamentária de valores que devem ser assumidos e pagos por ente previdenciário próprio.

Como cediço, na linha da argumentação acima, a administração de todos os recursos amealhados durante a vida laboral do servidor público – contribuição patronal e contribuição previdenciária do servidor, está a cargo não do órgão empregador de origem, mas de órgão gestor do RPPS ou do órgão previdenciário federal respectivo criado para a gestão do RGPS, no caso o INSS.

Não se mostra constitucional, coerente, razoável, proporcional e aceitável que, mesmo não tendo a gestão sobre os recursos depositados ao longo da vida laboral do servidor público e tampouco a responsabilidade pelo adimplemento das correspondentes aposentadorias e pensões decorrentes, se impute ou exija orçamentária e financeiramente falando que a instituição ou órgão público promova a sua contabilização no cômputo de despesas de pessoal.

Também gerará grave prejuízo ao interesse público o cômputo, nas despesas de pessoal, da “remuneração bruta do servidor”, incluindo “os valores retidos para pagamento de tributos e outras retenções”. Sabe-se que os descontos referentes ao imposto de renda e à contribuição previdenciária não são recebidos pelos servidores públicos, os quais auferem efetivamente apenas os valores líquidos. Alterar essa sistemática prejudicará sobremaneira o ente público, pois inflará exponencialmente os números de despesas, cujos valores não são gastos efetivamente, porque tanto a contribuição previdenciária quanto o imposto de renda ficam retidos para o próprio ente público pagador, conforme determinam os artigos 157 e seguintes da Constituição Federal.

A previsão de “revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios

ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União” é inconstitucional. Os arts. 7º, *caput*, inciso VI, e 37, *caput*, inciso XV, da Constituição Federal garantem a irredutibilidade de vencimentos e subsídios. Essas disposições não podem ser alteradas ao bel-prazer do constituinte derivado, uma vez que tratam de direitos fundamentais – alimentos, subsistência etc. – e, por esse motivo, são cláusulas pétreas. A Carta Magna é expressa ao dispor que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] os direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º, inciso IV). Assim, o constituinte derivado, em respeito ao determinado pelo constituinte originário, não pode extirpar do texto magno direito ou garantia individual – e a irredutibilidade de salário ou subsídio, apesar de seu caráter social, não deixa de ser direito individual. E não é só: em seu art. 150, *caput*, inciso IV, a Constituição também proíbe o confisco por meio de tributos. Com efeito, qualquer medida tendente a reduzir salários ou vencimentos, ainda que travestida de nomenclatura diversa, possui efeito confiscatório – cuja existência é proibida de modo expresso pela Constituição. “Redução”, “contingenciamento”, “corte” e outros termos denotam a mesma finalidade, que é o confisco de bens – no caso *sub examine*, os vencimentos ou o subsídio.

De outra banda, convém lembrar que a própria Constituição prevê medidas para tempos de crise. Sabe-se que no Brasil há aproximadamente 700 mil cargos comissionados (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/133>), os quais não demandam concurso público. Em caso de excesso com despesa com pessoal, o artigo 169, § 3º, inciso I, da CF determina a “redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança”. Dessa forma, a supressão de parcelas já incorporadas aos vencimentos é medida draconiana de flagrante inconstitucionalidade.

Além disso, ao vedar a produção de impactos remuneratórios positivos, o PLP causa estagnação das carreiras públicas, a par do “engessamento” da

própria atividade gerencial da administração pública local. Ainda, peca, mais uma vez, ao padronizar situações distintas e divergentes, que variam de Estado para Estado – não permitindo que se atenda às particularidades locais – bem como, no que tange às carreiras, trata de forma igual situações marcadamente desiguais. Deixa de reconhecer, por exemplo, que existem diversas categorias de servidores públicos com salários já defasados há anos; despreza, por outro lado, a contingência de que há Estados com melhor situação financeira do que outros. Assim, o Projeto desconsidera essas diferenças e impõe, indistintamente, a obrigação em tela, sem oposição de quaisquer ressalvas.

Há, também, violação à Constituição, uma vez que atinge direitos adquiridos, bem como situações já estabilizadas juridicamente, a reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos limitando os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União. Aliás, neste aspecto, mais uma vez incide o Projeto em investida contra o princípio federativo, cuja concepção constitui, como já afirmamos, cláusula pétrea do nosso Texto Magno.

Por outro lado, não há como negar que o Projeto, assim como posto, compromete sensivelmente a prestação dos serviços públicos. O Estado não é um fim em si mesmo, sendo sua própria existência justificada pela vinculação a uma finalidade suprema, qual seja, respeito, proteção e promoção à dignidade da pessoa humana. E essa dignidade – espelhada essencialmente nos direitos fundamentais – é observada mediante a prestação adequada dos serviços públicos, finalidade que, caso aprovado o Projeto, ficará inviabilizada. Isso porque a vedação de novas contratações atinge frontalmente os já insuficientes serviços públicos, impedindo que possam ser desenvolvidos de forma minimamente satisfatória. Em vários Estados, a necessidade de admissão de pessoal é urgente, pois, com os recursos humanos atuais, não há viabilidade prática de atendimento da demanda requerida pelos usuários.

Imagine-se, por exemplo, duas situações: **uma**, em que Poderes ou Órgãos cumpridores dos limites de gastos com pessoal no limite atualmente em vigor e no dia seguinte, sem a prática de qualquer ato indevido, mas apenas por conta da alteração legislativa que ora se diverge, passem a descumprir o percentual respectivo, tendo que encetar medidas de restrição tais como diminuição de cargos em comissão, funções de confiança e até mesmo exoneração de servidores estáveis, cujo resultado é danoso sobretudo à sociedade. **Outra** em que os servidores do Poder ou Órgão exercem o direito de aposentação e apesar da não ocorrência de descumprimento aos limites para despesas com pessoal, mesmo com pagamento das aposentadorias e pensões pelo órgão previdenciário, a instituição não poderá fazer concurso público para provimento do cargo vago, pois continuará a contabilizar esse pagamento nos seus gastos com pessoal, gerando esvaziamento do serviço público correspondente.

Outro aspecto que não pode ser desconsiderado na análise a que nos propomos, diz respeito aos efeitos decorrentes da aprovação de alterações no art.18 da LRF (art.15 do Substitutivo do Relator – Deputado Federal Pedro Paulo), na forma proposta, sobre a economia das cidades brasileiras, principalmente em Estados das Regiões Norte<sup>1</sup> e Nordeste<sup>2</sup> e em alguns Estado da Região Sudeste<sup>3</sup>.

De resto, a modificação restritiva proposta para as regras do cômputo de despesa com pessoal, do mesmo modo, ataca a prestação adequada dos serviços públicos, uma vez que, sem recursos humanos, não há atividade pública. Além disso, desconstrói institutos jurídicos já consolidados, como, por

---

<sup>1</sup> [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/13/internas\\_economia,1108143/economia-de-49-2-dos-municipios-dependia-da-administracao-publica-di.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/13/internas_economia,1108143/economia-de-49-2-dos-municipios-dependia-da-administracao-publica-di.shtml)

<sup>2</sup> [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/15/internas\\_economia,725516/mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-depende-do-setor-publico.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/15/internas_economia,725516/mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-depende-do-setor-publico.shtml)

<sup>3</sup> De acordo com o levantamento, no Sudeste, os municípios mais dependentes dos gastos do governo são do Estado do Rio de Janeiro, onde 41,3% das 92 cidades têm mais de um terço de sua economia atrelada à máquina pública. Em São Paulo, o índice ficou em 0,8%, ao passo que, em Minas Gerais e Espírito Santo, o indicador foi de 28,7% e 20,5%, respectivamente. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/12/17/ibge-municipios-do-norte-e-nordeste-dependem-mais-de-gastos-publicos.ghtml>

exemplo, o da terceirização. A jurisprudência e o legislador levaram tempo considerável para definir quais atividades estatais poderiam ser terceirizadas pelo Estado e a sua realização entregue a pessoas privadas. A própria lógica do instituto é possibilitar a descentralização de serviços que não são essenciais e, conseqüentemente, em vez de admitir pessoal para a realização dessas tarefas, a Administração contrata outra pessoa jurídica para que desempenhe a função. Pois bem, pelo PLP, os recursos despendidos com serviços terceirizados passam a ser considerados como gastos com pessoal, o que, de fato, não são. Também é inviável a pretensão de colocar nessa conta o gasto com os inativos, de modo que não mais exercem suas atividades e não estão à disposição da Administração Pública para a realização dos serviços públicos.

Aqui, neste aspecto, encontramos uma suposta causa financeira a subverter conceitos, a desestruturar organismos, a inviabilizar instituições, sem uma razão jurídica sequer como sustento. A mesma mão que pretende subverter conceitos, transformando em despesa de pessoal aquilo que, de fato, não detém essa característica; de outra banda, interfere no plano da realização da receita, substituindo o interesse local de, eventualmente, desenvolver uma política tributária de atração de investimentos, a mercê da restrição – mais uma vez indevida no plano constitucional, inserta em disposição que veda a edição de leis ou criação de programas que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária ou financeira. Mais uma vez, o gesto que se reveste é de castração ao poder de legislar, à auto-organização e ao autogoverno – que são imanentes ao Ente Federado.

Desse modo, os Estados ficarão absolutamente engessados e incapazes de crescer e, como consequência, não prestarão de forma adequada os serviços públicos – nem mesmo os essenciais –, violando direitos fundamentais dos brasileiros.

Por fim, cabe destacar que as autonomias dos Poderes e das instituições de Estado são violadas. Ao Poder Executivo, evidentemente, não é constitucionalmente legítimo assumir obrigações em nome de outros Poderes e instituições de Estado a ele não vinculadas e que gozem de independência e autonomia. Inclusive, os Poderes e instituições em questão – dentre as quais se inclui o Ministério Público – possuem iniciativa privativa de lei, por exemplo, para criação de cargos, concessão de reajuste e auto-organização administrativa. Essa iniciativa privativa resta violada pelo PLP, pois, ao final das contas, ao permitir que, por ato do Chefe do Poder Executivo, todos os Poderes e as instituições de Estado fiquem vinculados às obrigações assumidas, desconsidera autonomias e independências, impedindo que o chefe de outro Poder, por iniciativa que seria somente sua, deflagre determinados processos legislativos, que impliquem, por exemplo, o aumento de gastos com recursos humanos, a criação de cargos e a admissão de pessoal. Detectando-se aqui, mais uma vez, a vulneração, frontal, ao disposto no art. 60, §4º, III, da Constituição Federal, que, como já referimos, foi erigida como cláusula pétrea pelo nosso constituinte originário.

Sinteticamente, o PLP nº 149/2019 em nada fortalece o princípio federativo, ao contrário, enfraquece-o, além de ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição. Na verdade, o projeto busca, apenas, atribuir o ônus pelo desequilíbrio das contas públicas aos agentes estatais e à sociedade brasileira, não havendo, em contrapartida, demonstração de eficácia das medidas previstas no Projeto.

Deixa-se claro, aqui, que estas são apenas as primeiras impressões sobre a impropriedade do manejo dessa matéria tão relevante e abrangente de modo precipitado como se apresenta, tramitando com prioridade e sem qualquer interação com atores essenciais que não estão só no ambiente do Ministério Público, como também no Poder Judiciário, nas Assembleias Legislativas e nos Tribunais de Contas, Municípios e Câmaras de Vereadores.

Mais do que isto, resta nítida a evidência de que vivemos um ambiente político nacional conturbado e que os fatos do nosso dia a dia estão longe de demonstrar que as nossas dificuldades estruturais, especialmente as financeiras, decorram dos gastos de pessoal na administração pública.

Em conclusão dessas considerações, que expõem os diversos vícios que atingem o PLP nº 149/2019, espera a Associação do Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP a **SUPRESSÃO** do artigo 15 do substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Federal Pedro Paulo, que altera o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou que, ao menos, não se dê o caráter de urgência à proposta, para que possa ser melhor discutida na Câmara dos Deputados com todos os entes envolvidos.

Brasília, 2 de abril de 2020.



**Manoel Murrieta**  
Presidente da CONAMP