



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
PRESIDÊNCIA  
Secretaria Legislativa



## NOTA TÉCNICA Nº 5/2023-SELEG

Brasília, 02 de março de 2023.

**Assunto:** Análise sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.048, de 2022, da Mesa Diretora.

### 1. Legislação Questionada

O Projeto de Lei (PL) que aqui se analisa, da iniciativa da Mesa Diretora (MD) da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), foi protocolado perante a Secretaria Legislativa (SELEG) no dia 22 de novembro de 2022, tendo recebido o nº 3.048, de 2022, como numeração definitiva, cuja finalidade é a de instituir a Gratificação de Atividade de Risco para as carreiras que especifica. A esse turno, é o seguinte o teor de seu articulado:

**Art. 1º** Fica instituída a Gratificação de Atividade de Risco – GAR, devida aos Consultores Técnicos Legislativos da categoria de Inspetor de Polícia Legislativa e aos Técnicos Legislativos da categoria de Agente de Polícia Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, correspondente a 10% (dez) do vencimento básico do cargo ocupado pelo servidor.

**Art. 2º** As despesas decorrentes desta lei correrão à conta de dotações consignadas no orçamento da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2023.

**Art. 4º** Revogam-se as disposições em contrário.

Na justificação da proposição, a Mesa Diretora faz robusta explanação sobre os motivos que a levaram a propor a concessão da Gratificação de Atividade de Risco – GAR aos agentes que especifica por corresponder as suas funções à atividade de segurança que faz jus a adicional de periculosidade, haja vista a previsão do artigo 7º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988 (CF), na forma da Lei Complementar (LC) nº 840, de 2011 (Arts. 79 a 83), e a jurisprudência dos tribunais judiciais.

Após a sua apreciação, em novembro de 2022, pelo Plenário da Câmara Legislativa, a tramitação do projeto foi suspensa em dezembro do mesmo ano diante da Nota Técnica - 1 - SELEG - (id PLe 540030) ressaltar dispositivo da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) a impedir a apreciação do PL nº 3.048, de 2022, nos seguintes termos:

Nota técnica ao PL nº 3.048/2022:

"A pedido foi solicitado na Sessão Ordinária de 20/11/2022 a inclusão e apreciação do Projeto de Lei nº 3.048/2022, que "Institui a Gratificação de Atividade de Risco para as carreiras que especifica e dá outras providências" de autoria da Mesa Diretora.

Apesar da urgência da apreciação, gostaria de informar que a tramitação da proposição não poderá ser concluída tendo em vista o disposto do art. 21, "b", inciso II da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, assim redigido:

"Art. 21...

b)...

II - o ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao mandato do titular de Poder Legislativo ou órgão referido no art. 20;

Dessa forma, em observância ao disposto no art. 257 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, **suspendo a conclusão da apreciação do PL 3.048/2022 e determino a Secretaria Legislativa que inclua o projeto na**

**ordem do dia em fevereiro de 2023, para retornar a sua tramitação conforme acordo de líderes.” (Grifo nosso)**

Em 13 de dezembro de 2022, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC/DF), por meio do Ofício nº 852/2022-MPC/PG, solicitou à CLDF que apresentasse os Relatórios de análise e aprovação do referido Projeto de Lei, na Comissão de Constituição e Justiça - CCJ e na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, o que foi atendido por meio do Ofício nº 1/2023-GMD, de 2 de janeiro de 2023, oportunidade na qual se destacou que a conclusão da apreciação do PL 3.048/2022 encontrava-se suspensa.

Com a retomada dos trabalhos, tendo em vista a determinação constante no Nota técnica algures citada, qual seja e de que Secretaria Legislativa devesse incluir o projeto na ordem do dia em fevereiro de 2023, para retornar a sua tramitação, já no início da 1ª sessão legislativa Ordinária (SLO) da 9ª legislatura, a matéria, uma vez aprovada, foi encaminhada para elaboração de sua redação final. Após este ato do procedimento legislativo, o texto aprovado fora encaminhado, por intermédio da Mensagem nº 22/2023-GP, de 8 de fevereiro de 2023, à Senhora Governadora em exercício Celina Leão para fins do disposto no art. 74, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal (Sanção).

Entretanto, já no curso do prazo constitucional para sanção e/ou veto, a Governadora em exercício encaminhou a esta Casa de Leis a MENSAGEM Nº 044/2023 - GAG, de 27 de fevereiro de 2023, solicitando informações complementares sobre o Projeto de Lei nº 3.048, de 2022. No documento citado, menciona-se o seguinte excerto:

(...)

A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal não localizou os seguintes documentos:

I - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (Art. 16, I, LRF).

II - Declaração do ordenador de despesas 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 (Art. 16, II, LRF).

III - Demonstração da origem dos recursos para o custeio da demanda e comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultado fiscais e comprovação de que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (Art. 17 da LRF).

IV - Compatibilidade do pleito com a LDO (art. 157, § 1º, II, LODF).

Ademais, informou que o prazo para o Poder Executivo se manifestar sobre o PL em comento é o dia 6 de março do corrente ano.

Pelo exposto, vê-se urgente e necessária a apreciação do contexto jurídico-legislativo em que se insere o PL nº 3.048, de 2022, frente às disposições da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial quanto ao adequado processo legislativo, como também diante das exigências da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

## 2. Análise Técnica

À guisa preliminar, faz-se necessário analisar o que dispõe o texto da Magna Carta Federal sobre a despesa com pessoal, senão vejamos:

**Art. 169. A despesa com pessoal** ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.** ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

§ 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:** ([Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020](#))

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) **(Grifo nosso)**

(...)

Seguindo este preceito, a LODF abordou o assunto da seguinte maneira:

**Art. 157.** A despesa com pessoal ativo e inativo fica sujeita às disposições e limites estabelecidos na lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

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

I – se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

II – se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

§ 2º A adequação das despesas com pessoal à lei complementar referida neste artigo é feita na forma e nas condições do art. 169 da Constituição Federal e na legislação aplicável sobre a matéria. **(Grifo nosso)**

Conformando o comando constitucional segundo o qual lei complementar deve dispor sobre os limites de pessoal da União, dos Estados, **do Distrito Federal** e dos Municípios, foi editada, pela União, a Lei Complementar nº 101, de 2000, que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", designada como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo em seu Art. 1º, a referida norma dispõe o seguinte em seus §§ 2º e 3º:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

**§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam** a União, os Estados, **o Distrito Federal** e os Municípios.

**§ 3º Nas referências:**

I - à União, aos Estados, **ao Distrito Federal** e aos Municípios, **estão compreendidos:**

a) o Poder Executivo, **o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas**, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

**b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;**

**II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;**

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município. **(Grifo nosso)**

Percebe-se, de antemão, a aplicação imediata das disposições dessa lei ao Distrito Federal (DF), seja sobre sua Administração Direta, seja sobre a Indireta, no que couber. E é neste contexto em que se insere o pedido de informações formulado pela Chefe Interina do Poder Executivo Distrital.

Passemos, então, a dispor sobre os tópicos abaixo:

## **2.1 Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (Art. 16, I, LRF)**

Não se identificou a formulação pela Câmara Legislativa da estimativa referida.

## **2.2 Declaração do ordenador de despesas 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 (Art. 16, II, LRF)**

Não se identificou a formulação da declaração pelo Ordenador de Despesa da Câmara Legislativa sobre a adequação do aumento proposto pelo projeto.

## **2.3 Demonstração da origem dos recursos para o custeio da demanda e comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultado fiscais e comprovação de que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (Art. 17 da LRF)**

Não se identificou a demonstração pela Câmara Legislativa sobre este tópico.

## **2.4 Compatibilidade do pleito com a LDO (art. 157, § 1º, II, LDO)**

Não se identificou a demonstração da compatibilidade pela Câmara Legislativa sobre este tópico.

Em que pese a inobservância dos requisitos alhures citados, há que se formular algumas considerações a seu respeito, em especial quanto à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O Excelso Tribunal, ao apreciar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1428, julgada em 1996, entendeu que a ausência de previsão orçamentária não torna a lei inconstitucional, mas sim inexecutável, senão vejamos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PREVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECIFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO). 1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se esta, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta. **2. Interpretação dos incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: é a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexecutável o cumprimento da Lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente.** Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS n.s. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar. (ADI 1428, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996, Publicado em 10/05/1996) **(Grifo nosso)**

Em decisão mais recente, o colegiado proferiu o mesmo entendimento. Vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. **Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF).** 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste

setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3599, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, Publicado em 14/09/2007) **(Grifo nosso)**

É dizer, a lei que inobservou o preenchimento dos mencionados requisitos não é por consequência inconstitucional, mas sim inaplicável até o saneamento das exigências constitucionais e legais.

Isto posto, não há que se falar em devolução do projeto de lei já em fase de sanção e/ou veto para cumprimento dos requisitos formalmente exigidos, isto porque a etapa constitutiva de deliberação legislativa já se perfez, especialmente diante da fruição do prazo para manifestação executiva. Para se ter um paralelo comparativo, transcreve-se a ementa da Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 714:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Veto presidencial em projeto de lei que determinava a utilização de máscaras em locais fechados. **3. Novo veto, após sanção parcial, contra dispositivo anteriormente sancionado**, que determinava a utilização de máscaras em presídios. 4. Admissibilidade de ADPF contra veto por inconstitucionalidade. **5. Impossibilidade de arrependimento ao veto.** 6. Precedentes. 7. Medida cautelar deferida em parte para suspender os novos vetos trazidos na "republicação" veiculada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2020, a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020. 8. Medida cautelar referendada pelo Plenário. 9. Apreciação, pelo Congresso Nacional, da Mensagem de Veto 25, com superação do veto ao art. 3º-A da Lei 13.979/2020. Perda superveniente de objeto. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada procedente para restabelecer a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020. (ADPF 714, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, Publicado em 25/02/2021) **(Grifo nosso)**

Ou seja, depreende-se do excerto que, vencida a etapa do processo legislativo, especialmente no que se refere aos atos da deliberação legislativa e da deliberação executiva, é inviável o retorno ao estágio anterior, sendo, portanto, descabida a devolução do projeto de lei submetido a sanção/veto (em prazo de fruição) ao crivo do Poder Legislativo.

Nesse contexto, o Chefe do Poder Executivo, de posse da matéria, ou sanciona o projeto de lei lhe submetido à apreciação ou o veta, no todo ou em parte, por sê-lo inconstitucional (controle de político de constitucionalidade) ou contrário ao interesse público. Em não o fazendo no prazo de quinze dias úteis, ocorrerá a sanção tácita, conforme dispõe o Art. 74 da LODF.

### 3. Conclusão

Conclui-se, portanto, salvo melhor juízo, que é possível a sanção do Projeto de Lei nº 3.048, de 2022, permanecendo, entretanto, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inexecutável a sua execução até o saneamento dos requisitos constitucionais e legais exigidos, sob pena de responsabilidade, consoante as disposições da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Ademais, descabe, como dito, a devolução do projeto ao crivo do Poder Legislativo, senão na forma de veto, total ou parcial.

Destaca-se que para melhor juízo de valor sobre a questão que aqui se aprecia necessário se faz consultar os órgãos desta Casa que dispõem sobre matéria financeiro-orçamentária.

#### 4. Fundamentação

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2023. ([link](#))

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/web/guest/leis>>. Acesso em: 2 mar. 2023. ([link](#))

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2023. ([link](#))

\_\_\_\_\_. ADI 1.428/SC, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, Publicado em 10/05/1996. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1636500>>. Acesso em: 02 mar. 2023. ([link](#))

\_\_\_\_\_. ADI 3.599/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Publicado em 14/09/2007. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2330037>>. Acesso em: 02 mar. 2023. ([link](#))

\_\_\_\_\_. ADPF 714/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Publicado em 25/02/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5955942>>. Acesso em: 02 mar. 2023. ([link](#))

#### JEFFERSON DE OLIVEIRA DAMASCENA

*Consultor Legislativo*



Documento assinado eletronicamente por **JEFFERSON DE OLIVEIRA DAMASCENA - Matr. 23751, Consultor(a) Legislativo**, em 02/03/2023, às 19:02, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **MANOEL ALVARO DA COSTA - Matr. 15030, Secretário(a) Legislativo(a)**, em 02/03/2023, às 19:06, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **1068191** Código CRC: **001D6FAE**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.10 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8275  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [seleg@cl.df.gov.br](mailto:seleg@cl.df.gov.br)