DIOGO ESTEVES PEREIRA

MANUAL DE *Legística*

TEORIA E PRÁTICA

Elaboração de atos normativos em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal.

2ª edição

2027

EDITORA JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 2

REGULARIDADE MATERIAL ESPECÍFICA

2.1. DIREITO ADMINISTRATIVO

No âmbito do direito administrativo, na elaboração de normas que disciplinem a Administração Pública deverão ser observados obrigatoriamente os princípios estabelecidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como as regras específicas previstas nos incisos XI, XII e XV do mesmo artigo, além das normas gerais de licitação e contratos de competência da União estabelecidas no art. 22, XXVII da Constituição.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência constituem parâmetros obrigatórios de regularidade material para o legislador quando da elaboração de normas administrativas. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional não pode estabelecer disposições que contrariem ou esvaziem o conteúdo normativo destes postulados constitucionais.

O princípio da legalidade na legística exige que o legislador estabeleça marcos normativos claros e precisos para a atuação da Administração Pública, vedando a criação de poderes arbitrários, excessivos ou ilimitados que possam comprometer os direitos dos administrados.

Quanto ao princípio da impessoalidade, na elaboração de normas o legislador deve evitar estabelecer critérios subjetivos ou pessoais, devendo privilegiar a objetividade e o mérito na disciplina da atividade administrativa, especialmente no provimento de cargos públicos e nas contratações administrativas.

No tocante ao princípio da moralidade administrativa, o legislador na elaboração das normas deverá evitar disposições que contrariem os

padrões éticos exigidos para a atividade pública ou que facilitem práticas corruptivas ou imorais.

Já o princípio da publicidade na legística determina que o legislador deve estabelecer mecanismos adequados de transparência e publicidade dos atos administrativos, não podendo criar obstáculos injustificados ao acesso à informação pública.

Relativamente ao princípio da eficiência, na elaboração de atos normativos o legislador deve estabelecer estruturas e procedimentos que favoreçam a eficiência da atividade administrativa, vedando a criação de burocracias desnecessárias ou procedimentos manifestamente ineficientes.

O teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal, constitui limite intransponível para o legislador infraconstitucional na disciplina da remuneração de servidores públicos. Nesse sentido, na elaboração de normas que estabeleçam remuneração de servidores públicos é vedado ao legislador fixar valores superiores ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, em matéria remuneratória, o legislador deverá observar que o teto constitucional incide sobre a totalidade da remuneração do servidor público, incluindo vencimento básico, gratificações, adicionais e vantagens de qualquer natureza.

O princípio da isonomia de vencimentos entre os Poderes previsto no art. 37, XII, da Constituição Federal, veda que o legislador estabeleça vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário superiores aos pagos pelo Poder Executivo para funções equivalentes. Nesse sentido, na elaboração de normas que disciplinem a estrutura remuneratória dos servidores públicos é vedado ao legislador estabelecer disparidades remuneratórias injustificadas entre servidores de diferentes Poderes que exerçam funções equivalentes.

Outra garantia ao servidor é a irredutibilidade de vencimentos estabelecido no art. 37, XV, da Constituição Federal, que veda o legislador infraconstitucional estabelecer normas que impliquem redução dos vencimentos dos servidores públicos. Nesse sentido, na elaboração de normas que disciplinem a remuneração de servidores públicos é vedado ao legislador estabelecer reduções de vencimentos, salvo nas hipóteses excepcionais previstas na própria Constituição Federal.

Acerca da irredutibilidade de vencimentos, vale registrar que não possui caráter absoluto, admitindo exceções expressamente previstas na Constituição Federal, como a incidência do imposto de renda sobre os vencimentos e a necessidade de observância do teto remuneratório constitucional.

A competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos estabelecida no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, limita a atuação legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, a elaboração de normas sobre licitação e contratos dos entes subnacionais não podem estabelecer normas que contrariem ou extrapolem as diretrizes estabelecidas pela legislação federal.

Nesse contexto, em matéria de licitação e contratos, os entes subnacionais podem editar apenas normas específicas que complementem as normas gerais federais, sempre em conformidade com os princípios e regras estabelecidos pela União, vedada a criação de regras que contrariem as normas gerais estabelecidas pela União.

2.2. DIREITO AMBIENTAL

No âmbito do direito ambiental, na elaboração de normas que tratam a matéria, deverão ser observados os princípios específicos que tratam do tema como o princípio da vedação do retrocesso ambiental, prevenção e precaução.

O princípio da vedação do retrocesso ambiental no âmbito da legística, veda, proíbe o legislador, em matéria ambiental editar normas que reduzam, suprimam os níveis de proteção ambiental já alcançados pela sociedade. Nesse sentido, na seara ambiental, na elaboração de atos normativos, em observância a proibição do retrocesso ambiental é vedado a redução ou supressão dos níveis de proteção em vigência.

Quanto ao princípio da prevenção na seara ambiental, diz que as atividades que apresentam riscos conhecidos tecnicamente ao meio ambiente devem ser evitadas. No caso da legística em matéria ambiental o legislador na elaboração das normas ambientais deverá evitar a autorização de atividades que acarretem risco ao meio ambiente.

No tocante ao princípio da precaução, diferentemente do princípio da prevenção, determina a proteção do meio ambiente mesmo quando há incerteza científica sobre a possibilidade da ocorrência dos danos ambientais, ou seja, na órbita ambiental, na dúvida deverá haver a proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, na elaboração das normas ambientais, em caso de dúvida científica quanto ao dano ao meio ambiente o redator não deverá editar a norma autorizativa.

2.3. DIREITO CIVIL

No âmbito do direito civil, na elaboração de normas que disciplinem relações privadas deverão ser observados obrigatoriamente os direitos fundamentais estabelecidos no art. 5º da Constituição Federal, especialmente o direito de resposta e reparação do dano, a liberdade de associação, a garantia do direito de propriedade, a função social da propriedade e o direito de herança. Nesse sentido, a legística acerca das normas cíveis deve assegurar que as normas infraconstitucionais não violem ou restrinjam indevidamente esses direitos constitucionalmente protegidos, mantendo a harmonia entre a autonomia privada e os valores fundamentais da ordem jurídica.

O direito de resposta e reparação do dano estabelecido no art. 5º, V, da Constituição Federal, assegura a todo indivíduo o direito de resposta proporcional ao agravo e a indenização por dano material, moral ou à imagem. Nesse sentido, na elaboração de normas civis que disciplinem responsabilidade civil, direitos da personalidade ou liberdade de expressão é vedado ao legislador estabelecer limitações que esvaziem ou tornem ineficaz o exercício deste direito fundamental.

Em matéria de responsabilidade, o legislador deve assegurar mecanismos efetivos de reparação integral dos danos causados, não podendo estabelecer limitações arbitrárias ou desproporcionais que comprometam a efetividade da proteção constitucional. Ademais, as normas devem prever procedimentos adequados para o exercício do direito de resposta, garantindo celeridade e proporcionalidade na reparação dos agravos sofridos.

A liberdade de associação consagrada no art. 5º, XVII, da Constituição Federal, garante a todos o direito de associar-se livremente para fins

lícitos, vedada a associação de caráter paramilitar. Nesse sentido, na elaboração de normas civis que regulamentem pessoas jurídicas, associações ou fundações é vedado ao legislador criar obstáculos injustificados ou exigências desproporcionais que dificultem o exercício da liberdade associativa.

Acerca da matéria associativa, o legislador deve estabelecer requisitos objetivos e razoáveis para a constituição e funcionamento das associações, não podendo impor restrições que comprometam a autonomia organizacional ou a finalidade social das entidades. As normas devem preservar a autogestão associativa, limitando-se a estabelecer parâmetros mínimos de transparência e responsabilidade sem interferir na liberdade da organização interna.

A garantia do direito de propriedade prevista no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, assegura a proteção constitucional da propriedade privada como direito fundamental. Nesse sentido, na elaboração de normas civis que disciplinem direitos reais, contratos ou sucessões é vedado ao legislador estabelecer restrições que comprometam o núcleo essencial do direito de propriedade ou que impliquem confisco ou expropriação sem justa indenização.

Ainda sobre o direito de propriedade, o legislador deve equilibrar a proteção do direito individual de propriedade com os demais direitos fundamentais e interesses coletivos, não podendo estabelecer limitações que tornem inviável o exercício dos poderes inerentes ao domínio. As normas devem preservar as faculdades de usar, gozar e dispor da propriedade, admitindo apenas restrições proporcionais e justificadas por interesse público ou social.

A função social da propriedade estabelecida no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, determina que o exercício do direito de propriedade deve atender aos interesses sociais e coletivos. Nesse sentido, na elaboração das normas que regulamentem o uso e aproveitamento da propriedade é obrigatório ao legislador estabelecer mecanismos que assegurem o cumprimento da função social sem comprometer o núcleo essencial do direito à propriedade.

Em matéria de função social, o legislador deve harmonizar os interesses individuais do proprietário com as necessidades sociais e ambientais, estabelecendo critérios objetivos para o cumprimento da função

social da propriedade. As normas devem prever consequências jurídicas para o descumprimento da função social, incluindo possibilidades de desapropriação ou outras medidas que assegurem o aproveitamento socialmente adequado dos bens.

O direito de herança consagrado no art. 5º, XXX, da Constituição Federal, garante a transmissão sucessória dos bens e direitos como direito fundamental. Nesse sentido, na elaboração de normas que disciplinam sucessões, testamentos ou legados é vedado ao legislador estabelecer restrições que comprometam a efetividade da transmissão hereditária ou que violem a legítima dos herdeiros necessários.

Ainda sobre a legística em matéria sucessória, o legislador deve assegurar a proteção da família e dos herdeiros legítimos, não podendo estabelecer limitações que esvaziem o conteúdo do direito hereditário ou que impeçam a livre disposição testamentária dentro dos limites constitucionais. As normas devem equilibrar a autonomia da vontade do testador com a proteção dos herdeiros necessários, preservando a função social da herança e a continuidade patrimonial familiar.

2.4. DIREITO ELEITORAL

Inicialmente, é necessário registrar que de acordo com o inciso I do art. 22 da Constituição compete à União legislar sobre direito eleitoral, sendo assim, o princípio da anterioridade eleitoral privativamente aplica-se ao legislador eleitoral.

No âmbito do direito eleitoral, o legislador, quando for elaborar normas que alterem o processo eleitoral, deverá ficar atento ao princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16, da Constituição que prevê o seguinte:

> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Assim, a lei eleitoral que altera o processo eleitoral até um ano antes da eleição poderá até ter previsão de entrada em vigor imediata, porém, não terá aplicação naquela eleição.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, sobre o princípio da anterioridade eleitoral, fixou a seguinte tese:

> **Tema - Aplicabilidade imediata da Lei Complementar nº 135/2010, que prevê novas hipóteses de inelegibilidade, às eleições de 2010.**
>
> **Tese**: A Lei Complementar 135/2010 não é aplicável às eleições gerais de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição Federal).

Dessa forma, na elaboração das normas eleitorais que alterem o processo eleitoral não terá aplicação se entrar em vigor até um ano antes da eleição, sendo assim, é prudente que quando for elaborar normas que alterem o processo eleitoral com menos de um ano das eleições, o legislador estabeleça a entrada em vigor da norma somente após as eleições.

2.5. DIREITO FINANCEIRO

Na elaboração de normas de direito financeiro, em relação a regularidade material, o legislador deverá observar diversas regras estabelecidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e na Lei nº 4.320/1964 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Vale esclarecer que não é objeto desta obra discorrer de todos os aspectos do direito financeiro, mas somente apresentar os pontos que se reputa mais importantes para a elaboração de normas que respeitem as regras estabelecidas pelo direito financeiro.

A respeito das regras de legística em sede de direito financeiro, o legislador deverá observar diversas regras estabelecidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e na Lei nº 4.320/1964 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Aqui, vale esclarecer que não é pretensão da presente obra esgotar o debate a respeito do direito financeiro, mas apenas apresentar os pontos que reputamos mais importantes acerca da elaboração de normas que tratam de direito financeiro.

Acerca dos princípios que deverão ser observados no momento da elaboração das normas de direito financeiro, quanto a regularidade formal, podemos anotar o princípio da legalidade, princípio da exclusividade, princípio da programação, princípio do equilíbrio orçamentário, princípio da anualidade, princípio da unidade, princípio da universalidade, princípio do orçamento-bruto e princípio da especialização.

No âmbito do direito financeiro o **princípio da legalidade** diz que os gatos públicos não podem ser feitos sem autorização legal. Assim, para que haja o gasto público, deverá haver previsão em lei, e não pode ser por intermédio de ato normativo inferior, como por exemplo decreto. Assim, no momento da elaboração das normas que tratam de gastos públicos, estes deverão ser incluídos na lei e não em atos infralegais.

O **princípio da exclusividade**, previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal prevê que:

> § 8º **A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (destacamos)

Dessa forma, de acordo com o princípio da exclusividade a lei orçamentária anual – LOA, não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, exceto a autorização de abertura de crédito suplementares e contratação de operação de crédito. Nesse rumo, na elaboração da LOA o legislador deverá ter o cuidado para não incluir dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa.

Já o **princípio da programação**, segundo o Doutor Harrison Leite,

> [...] remete à ideia do planejamento das ações, as quais devem ser vinculadas por um nexo entre os objetivos constitucionais e aqueles traçados pelo governante, num afunilamento na concretização do seu plano de governo, iniciando-se com a observância das

> prescrições constitucionais (art. 1º, 3º e 5º da CF) e implementando-as no plano plurianual (PPA), na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei orçamentária anual (LOA). É da integração entre esses planos que surge a necessidade da programação.[1]

Segundo o princípio da programação no âmbito da legística, no momento de elaborar as normas o legislador deverá observar os preceitos constitucionais e seu plano de governo para elaborar o PPA. Na elaboração da LDO deverá ser observado o PPA e na elaboração da LOA deverá haver a programação para que sejam observados o PPA e a LDO.

De acordo com o **princípio do equilíbrio orçamentário** as despesas autorizadas na lei orçamentária não devem ser superiores à previsão de receita. Sendo assim, na hora de redigir o texto da lei orçamentária o legislador deverá observar e comparar as despesas autorizadas e a previsão de receita e não poderá admitir que as despesas sejam superiores a previsão de receitas.

O **princípio da anualidade** financeira, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, estabelece que o orçamento é anual, a autorização de despesas e previsão de receitas deverão ser estabelecidas pelo período anual. Nesse rumo, o art. 34 da Lei 4.320/1964 prevê que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Por seu turno, o art. 1º da Lei nº 810/1949, define o ano civil nos seguintes termos: "*Considera-se ano o período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte.*" Sendo assim, em matéria orçamentária, o ano orçamentário começa no dia 01 de janeiro e termina no dia 31 de dezembro.

A importância do princípio da anualidade na seara da legística é que o legislador ao elaborar as leis orçamentárias deverá observar que a previsão de despesas e receitas deverá compreender o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 4.320/1964, o orçamento deverá observar o **princípio da unidade**, ou seja, para cada ente da federação deverá existir somente um orçamento em cada exercício financeiro. Nesse contexto, na elaboração do orçamento o legislador deverá elaborar apenas um orçamento financeiro em cada período para cada ente federativo.

1. LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 68.

Também previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, o **princípio da universalidade** aduz que o orçamento deverá conter todas as receitas e todas as despesas da administração. Ainda sobre a universalidade o art. 3º do mesmo diploma prevê o seguinte: "*A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.*" Sendo assim, sob a ótica da legísitca, e nos termos do princípio da universalidade, o legislador quando for elaborar a lei orçamentária deverá nela incluir todas as despesas e receitas da administração.

O **princípio do orçamento-bruto** diz que as receitas e despesas deverão constar na lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções, consoante previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64.

A respeito do **princípio da especialização**, diz que o orçamento não poderá ser genérico, ou seja, as receitas e as despesas deverão ser bem discriminadas, devendo demonstrar o recurso desde sua origem até sua aplicação. Assim, proíbe-se a consignação no orçamento de dotações globais para atender diversas despesas.

Dessa forma, na elaboração da lei orçamentária o legislador, em observância ao princípio da especialização deverá indicar de forma precisa as receitas e despesas bem discriminadas, não sendo admitida a indicação de forma genérica.

Após a análise dos princípios aplicáveis na elaboração das normas orçamentárias, vale esclarecer que de acordo com os incisos I, II e III do art. 165 da Constituição Federal, lei de iniciativa do Poder Executivo, tanto da União, quanto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Sobre o **plano plurianual** o § 1º do art. 165 da Constituição prevê o seguinte: "*A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*" Sendo assim, na elaboração do plano plurianual o executivo deverá instituir o plano de forma regionalizada com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Por seu turno, o § 2º do art. 165 da Constituição acerca da **lei de diretrizes orçamentárias** estabelece o seguinte:

> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Nesse rumo, o executivo na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias deverá constar as metas e prioridades da administração, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, de acordo com a trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agencias financeiras oficiais de fomento.

A **lei orçamentária anual**, proposta pelo Executivo, segundo o § 5º do art. 165 da Constituição conterá:

> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
>
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Além de conter os requisitos descritos acima, na elaboração da LOA deverá ser observado os princípios da exclusividade, equilíbrio orçamentário, anualidade financeira, unidade, universalidade, orçamento-bruto e especialização.

Segundo o art. 16 e seus incisos da Lei de Responsabilidade Fiscal a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação de governamental que

acarrete aumento de despesa será acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e na mesma linha do princípio da programação declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual.

Dessa forma, na elaboração de norma que acarrete aumento de despesa deverá ser observada a LOA, a LDO e o PPA, além de estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Acerca da elaboração de leis com aumento de despesas com pessoal o art. 18 da LRF define despesa total com pessoal nos seguintes termos:

> 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 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.
>
> § 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Por seu turno, o art. 19 da LRF estabelece os limites e regulamenta os critérios da sua verificação. Vejamos:

> 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% (cinqüenta 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 e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada 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) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

§ 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.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

Nesse contexto, o aumento de despesa com pessoal deverá observar os limites estabelecidos no art. 19, vale também esclarecer que o §§ 1º ao 7º prevê os limites de gasto com pessoal dos poderes e entidades de todas as esferas federativas.

Ainda sobre as regras de elaboração de normas que impactam nas finanças públicas, é necessário registrar que o art. 21 da LRF estabelece que é nulo de pleno direito ato que provoque aumento de pessoal sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a compatibilidade com a LOA, LDO e PPA e ao limite global de comprometimento aplicado às despensas com pessoal inativo.

Além disso também estabelece que é nulo a ato que acarrete aumento de despesas em determinados períodos como por exemplo nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato. Aqui não vamos adentrar ao debate de tais regras tendo em vista que são regras que veda a aprovação de normas durante determinados períodos e não a elaboração, tendo relação com o processo legislativo, ou seja, a norma durante os períodos indicados poderá ser elaborada, o que não poderá ocorrer é sua aprovação.

Por fim, sobre a edição de norma de natureza financeira, o § 8º do art. 11 do Decreto nº 12.002/2024 autoriza a utilização de atos normativos explicativos e dissertativos.

2.6. DIREITO E PROCESSO SANCIONADOR

Na doutrina muito de debate sobre o direito administrativo sancionador, exemplo disso é a obra do Doutor Fábio Medina Osório cujo título é "*Direito Administrativo Sancionador*"[2]. Nesse Capítulo não queremos adentrar ao debate sobre a existência ou não de um direito sancionador e de um processo de natureza sancionatório, mas queremos apresentar regras e princípios que se aplicam a todos os ramos do direito que tem a finalidade de aplicar uma penalidade, como por exemplo: direito penal, improbidade administrativa, regime disciplinar do servidor público, sistema de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, direito econômico, direito tributário, dentre outros, bem como o respectivo processo de natureza punitiva como o processo penal, o processo de improbidade administrativa, o processo administrativo disciplinar, dentre outros.

2. OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Assim, os processos de natureza sancionatória como buscam impor uma pena ao indivíduo que em tese transgrediu alguma regra, ele deve observar os direitos e garantias fundamentais e os direitos humanos para que seja cumprido a máxima do devido processo legal, conforme já demonstrado nesta obra.

Aqui é importante registrar que no âmbito do processo sancionador as penalidades são indisponíveis, ou seja, o Estado é obrigado a garantir os direitos e garantias fundamentais e os direitos humanos sob pena de inconstitucionalidade, por afronta a Constituição ou por ilegalidade por inobservância aos Tratados de Direitos Humanos em que o Brasil seja parte.

Nesse rumo, iremos nos debruçar em momentos distintos das regras e princípios que as normas que tratam do direito sancionador deverão observar e no segundo momento as regras e princípios que as normas que regulam o processo sancionador[3] deverão se atentar.

2.6.1. Direito Sancionador

No momento da elaboração de normas que estabelecem penalidades, deverá ser observado regras e princípios que limitam as hipóteses e estabelecimento de sanções, como é o caso do inciso XLVII do art. 5º da Constituição, que estabelece o seguinte:

> XLVII - não haverá penas:
>
> a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
>
> b) de caráter perpétuo;
>
> c) de trabalhos forçados;
>
> d) de banimento;
>
> e) cruéis;

Nesse contexto, o legislador não poderá estabelecer pena de morte, salvo no caso de guerra declarada, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados de banimento e cruéis.

3. Observação o tópico do processo sancionador será debatido em tópico próprio no Capítulo Direito Processual.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a penalidade que proíbe o retorno ao serviço público do servidor demitido em decorrência de processo administrativo disciplinar, caracteriza pena de caráter perpétuo o que é vedado pela Constituição, vejamos:

> **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** 2. **Art. 137, parágrafo único, da Lei 8.112/1990.** 3. **Direito Administrativo Disciplinar. Sanção perpétua. Impossibilidade de retorno ao serviço público.** 4. **Inconstitucionalidade material. Afronta ao artigo 5º, XLVII, "b", da Constituição da República. Norma impugnada que, ao impedir o retorno ao serviço público, impõe sanção de caráter perpétuo.** 5. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma questionada, sem pronúncia de nulidade. 6. Comunicação ao Congresso Nacional, para que eventualmente delibere sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público a ser aplicável nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da Lei 8.112/1990.[4] (destacamos)

Além de que também é necessário destacar que a vedação das penalidades estabelecidas nas alíneas do inciso XLVII do art. 5º da Constituição, são direitos e garantias individuais, e consequentemente cláusulas pétreas, nos termos do inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição, ou seja, não serão objeto de deliberação a proposta e emenda tendente a abolir.

Outro princípio que deverá ser observado no estabelecimento das sanções é o princípio da humanidade estabelecido no art. 5º, III, da Constituição Federal, no sentido de que: "*ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante*".

Sendo assim, no momento de elaboração das normas que estabelecem penalidades não poderá haver previsão de sanções que submetam o indivíduo a tortura, ao tratamento desumano nem degradante.

A respeito da competência para legislar sobre penalidades é necessário esclarecer que em matéria penal a competência é privativa da União, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição, por outro lado,

4. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2975, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03-02-2021 PUBLIC 04-02-2021.