



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º
11/2011

**OBSERVÂNCIA DO ART. 169, §
1º, DA CONSTITUIÇÃO:
EXIGÊNCIA DE PRÉVIA
AUTORIZAÇÃO E DOTAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA PARA
PROPOSIÇÃO QUE AUMENTE
GASTOS COM PESSOAL**

Sérgio Tadao Sambosuke

Eber Zoehler Santa Helena

Mário Luis Gurgel de Souza

JUNHO/2011

Endereço na Internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Pedro Eugênio referente à observância do art. 169, § 1º, da Constituição pelas proposições legislativas que aumentem gastos com pessoal e sua aprovação pela Comissão de Finanças e Tributação sem a prévia autorização e dotação orçamentária.

II – ANÁLISE

II.1. RELEVÂNCIA E HISTORICIDADE DOS CONTROLES DE GASTOS COM PESSOAL.

O controle dos gastos com pessoal, segundo item nas despesas obrigatórias continuadas, logo após os benefícios previdenciários e assistenciais, apresenta-se como um dos vértices da busca do equilíbrio fiscal tão almejado pelos estados contemporâneos e marca da boa gestão da coisa pública.

Inconcebível pensar em políticas públicas sem pessoas, servidores, para materializá-las, já que por trás da dita “vontade estatal” sempre há um agente público, político ou administrativo, formulador ou executor. Os gastos com pessoal da Administração, incluindo-se aí os denominados terceirizados, por força do art. 18 da LRF ¹, dizem respeito ao próprio cerne da Administração e, ao contrário dos benefícios previdenciários, de origem relativamente recente, acompanham as finanças públicas desde que o Erário separou-se do Rei e passou a constituir um elemento autônomo do Estado.

O princípio da legalidade estrita perpassa todas as etapas da geração de gastos com pessoal. Despesa, por excelência, de natureza obrigatória

¹ Art. 18 (...) § 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".



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

continuada, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a geração de gastos com pessoal e seus encargos se sujeita a inúmeras restrições em virtude de seu caráter permanente, dir-se-ia até perpétuo, haja vista sua permanência no tempo, ensejadores de direitos subjetivos oponíveis contra o Estado por gerações: remuneração (servidor ativo) > proventos (servidor inativo-aposentado) > pensão (dependente beneficiário).

A natureza alimentar, e conseqüente essencialidade, faz com que as despesas com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, apresente o mais elevado grau de compulsoriedade dentre o rol de despesas obrigatórias constantes da pauta de gastos públicos de qualquer nação no mundo atual.

Por tais motivos, os gastos com pessoal e seus encargos devem ser planejados de maneira cuidadosa na perspectiva de médio e longo prazo. A elaboração e implementação de políticas públicas na área de recursos humanos no setor público é motivo permanente de preocupação e conflito institucional e social nos Estados contemporâneos.

Preocupado com tal perpetuidade, sua magnitude numérica e elevado grau de compulsoriedade, o constituinte de 1988 dispôs em inúmeros preceitos da *Lex Legum* determinações sobre a rígida legalidade na criação de gastos com pessoal, a exemplo do presente na criação de cargos e seu provimento, art. 37, I e II, ou alteração em sua remuneração, art. 37, X. ²

² Art. 37 (...) I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os **requisitos estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A preocupação com o impacto dos gastos com pessoal já na Constituinte de 1967 fez com que fossem introduzidos limites aos gastos com pessoal no art. 66, § 4º, em termos da fixação de limite de 50% das receitas correntes.³ A Emenda nº 1/69 delegou à lei complementar tal atribuição.⁴ A preocupação com a deliberação de proposições que versassem sobre gastos com pessoal foi reconhecido pela Câmara dos Deputados, que de forma inusitada, exigia em seu Regimento Interno, Resolução 30/1972⁵, art. 180, que a votação dessas matérias e outras que tivessem interesse de servidores da Secretaria da Câmara do Deputados fosse realizada por voto secreto.

Como mencionado, o constituinte desde há muito se preocupa com o crescimento descontrolado dos gastos com pessoal. Nesse sentido, o constituinte de 1988 inovou ao disciplinar no art. 169 expressamente a submissão dos aumentos dessa categoria às condicionantes orçamentárias, nunca antes explicitamente estabelecidas:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (grifamos)

³ Art. 66, (...) § 4º. A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.

⁴ Art. 64. Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.

⁵ Art. 184 . A votação por escrutínio secreto praticar-se-a mediante cédula impressa, ou datilografada, recolhida em urna à vista do Plenário.

§ 1º A votação será realizada por escrutínio secreto nos seguintes casos: (...)

a) quando versar sobre assunto de interesse de servidores da Secretaria da Câmara dos Deputados ou de proposição que altere vencimentos ou vantagens dos servidores públicos ou que reestruture seus quadros administrativos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

*estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:***

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.” (grifamos)

Até a LRF, várias tentativas de controle dos gastos com pessoal foram feitas ao longo dos anos 90 como a denominada Lei Camata I, (Lei Complementar nº 82, de 27/3/1995), revogada pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96, de 31/5/99), que foi revogada pela LRF. A LRF, em seu art. 19, expressamente estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Da simples fixação de limites por esfera da Federação passou-se com a LRF à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos e seus órgãos, como fixados em seu art. 20. Ademais, fixaram-se limites prudenciais e mecanismos de redução, caso ultrapassados, arts. 22 e 23.

A Constituição de 1988, art. 169, ao atribuir às LDOs a competência para conter a autorização de qualquer aumento de gasto direto com pessoal, exceto a revisão geral prevista no art. 37, X, transformaram-nas no instrumento por excelência do controle dos gastos com pessoal. Todavia, o distanciamento da concessão das autorizações e fixação de limites para dispêndio com pessoal da apropriação desses mesmos gastos nas dotações relativas aos créditos orçamentários a eles destinados mostrou-se impeditiva do estabelecimento de processo racional e operativo em razão de somente no



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

próprio processo orçamentário poder-se conhecer as reais possibilidades do Tesouro.

Nesse sentido, migrou-se do controle de gastos com pessoal da LDO para a LOA, com resultados hoje reconhecidos como significativos. Assim, desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, tais autorizações vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual, atualmente “Anexo V – Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais”, conforme estabelece o art. 81 da LDO/2011:

“Art. 81 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e MPU e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, com as respectivas

I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - VETADO (quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, especificando, no caso do primeiro provimento, o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;) e

III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

§ 2º O Anexo de que trata o § 1º deste artigo considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos, indicará



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

expressamente o crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2011, e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, facultada sua atualização, durante a apreciação do projeto, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição.

Assim, dentre as exigências fixadas pelo art. 81 da LDO/2011, destaca-se a identificação precisa da proposição legislativa motivo da autorização para reestruturação de carreiras submetida à condicionante de ter iniciado sua tramitação até 31.08.2010 e ter a dotação orçamentária correspondente indicada expressamente no Anexo V da lei orçamentária.

II.2 – INCONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSIÇÕES QUE AUMENTEM GASTOS COM PESSOAL SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, CONFORME INTERPRETAÇÃO DO STF.

Lembramos ser o art. 169 da Constituição fruto de longo processo de maturação constitucional, onde o constituinte identificou como ineficaz a mera fixação de limites genéricos para aumentos de gastos com pessoal, determinando, inovadoramente, que os recursos necessários sejam reservados previamente à constituição de obrigações para o Estado em termos de gastos com pessoal e claramente identificados nas leis orçamentárias anuais.

A necessidade da dotação prévia é reafirmada por vários arestos do Supremo Tribunal Federal, que interpreta as exigências consignadas no art. 169, § 1º, como passíveis de incidir em inconstitucionalidade, quando não observadas pela legislação infraconstitucional que cria gastos com pessoal.

A necessidade da dotação prévia é reafirmada por vários arestos do Excelso Pretório, a exemplo dos a seguir transcritos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

*1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). **2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica.** 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. ADI 2113 / MG - MINAS GERAIS AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 04/03/2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.*

EMENTA: AÇÃO ORIGINÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 102, I, "N", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DECLARAÇÃO EXPRESSA DE SUSPEIÇÃO DE MAIS DA METADE DOS MEMBROS DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI N. 5.042/90, DO ESTADO DO MARANHÃO. EQUIPARAÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS DESEMBARGADORES DO ESTADO AO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. NÃO RECEBIMENTO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE APÓS A EC N. 19/98, QUE ALTEROU O ART. 37, XIII, DA CB/88.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

RESOLUÇÃO N. 03/2003, DO TJ/MA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, X, DA CB/88, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA EC 19/98. **AUMENTO DE VENCIMENTOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 169, § 1º, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

1. O impedimento, suspeição ou interesse que autorizam o julgamento da demanda pelo STF, na forma do art. 102, I, "n", in fine, da CB/88, pressupõem a manifestação expressa dos membros do Tribunal local competente para o julgamento da causa. 2. O art. 37, XIII, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 19/98, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos. A Lei estadual n. 5.042/90 não foi recebida pela ordem constitucional vigente após a edição da Emenda Constitucional n. 19/98. 3. O art. 37, X, na redação que lhe foi conferida pela EC 19/98 estabelece que "a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica", não se admitindo o reajuste por resolução de Tribunal de Justiça local. Precedente [AO n. 584, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 27.06.2003]. **4. Não é possível o deferimento de vantagem ou aumento de vencimentos sem previsão orçamentária, nos termos do que estabelece o art. 169, § 1º, I e II, da Constituição do Brasil. Precedente [MC-ADI n. 1.777, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ 26.05.2000].** 5. **Segurança denegada.** (AO 1339/MA – MARANHÃO. AÇÃO ORIGINÁRIA. Relator(a): Min. EROS GRAU. Julgamento: 25/10/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DA LIMINAR. Presentes o sinal do bom direito e o periculum in mora, impõe-se a concessão da liminar. Isto ocorre quando dispositivos da Constituição do Estado prevêm reajustamentos de salários, vencimentos, soldos e proventos dos servidores civis e militares da administração direta, das autarquias e das fundações públicas estaduais, mediante aplicação automática de índice estranho à própria atividade estadual, como acontece, por exemplo, no caso da tomada de empréstimo do Índice de Preços ao Consumidor. **A Constituição Federal revela como princípio básico, a ser observado nas Constituições Estaduais, isto a teor do disposto no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que compete ao Executivo a iniciativa**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

das leis que aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta e autárquica - inciso II do artigo 61 — sendo certo, ainda, que qualquer vantagem há de estar autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo, ainda, contar com a indispensável dotação - inciso I do artigo 169. (ADI 541/DF- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento:25/10/1991. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.)

Ainda na ADI 541/DF, quando do julgamento definitivo do mérito (10.05.2007, DJ de 06.09.2007), em seu voto, o Ministro Carlos Velloso acentua: **“Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal.”**

Como pode ser apreendido do acima transcrito, o Supremo Tribunal Federal interpreta as exigências consignadas no art. 169, § 1º, como passíveis de incidir em inconstitucionalidade, quando não observadas pela legislação infraconstitucional que cria gastos com pessoal.

II.3 – CFT, CONCRETAMENTE, A ÚNICA INSTÂNCIA DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.

O exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária públicas das alterações na legislação permanente, na forma como hoje se apresenta, foi criado pelo RICD/1989 (art. 53, II). O exame é realizado em caráter de admissibilidade, antes da apreciação do Plenário, pela Comissão de Finanças e Tributação - CFT ou pelas comissões especiais, quando constituídas, abrangendo toda e qualquer proposição, exceto requerimentos.⁶

⁶ Art. 53. Antes da deliberação em plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: (...)

II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso; (...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Esse peculiar exame de admissibilidade já se fazia presente no art. 128 do RICD/1899, e seus subseqüentes, a exemplo do art. 174 do RICD/1915. Assim, o art. 128 ⁷ já exigia a submissão, na 2^a e 3^a discussão de qualquer projeto, de todas as emendas e artigos aditivos (dispositivos apresentados durante a 2^a discussão) que criassem despesa ou reduzissem receitas públicas ao exame da Comissão de Orçamento. Tal disposição apresenta-se como o primeiro reconhecimento da necessidade de compatibilização das alterações na legislação com o processo orçamentário. ⁸

O RICD/1928, em seu art. 95, estendeu o exame de compatibilidade orçamentária a todas as proposições e não mais só às emendas, conformando o atual universo abrangido pelo exame de adequação orçamentário-financeira das alterações na legislação permanente, *“desde que, directa ou indirectamente, immediata ou remotamente, aumente ou diminua a despesa ou a receita publica, proposição que não será submetida á discussão sem audiencia daquela Comissão, salvo o caso de urgencia, concedida pela Camara.”*

No processo de redemocratização, pós Estado Novo, o RICD/1947 (art. 33, §§ 5^o e 6^o ⁹) determinava a intervenção prévia da Comissão de Finanças antes da discussão e votação em Plenário de toda e qualquer proposição, que *“directa ou indirectamente, immediata ou remotamente, aumente ou diminua a despesa ou a receita publica, ainda que tramitando em regime de urgência.”*

IV - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte

7 Art. 128. Tanto na 2^a como na 3^a discussão de qualquer projecto, as emendas ou artigos aditivos creando ou augmentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admitidos ao debate e à votação sem previo parecer da comissão de orçamento.

8 Art. 129. Tanto na 2^a como na 3^a discussão de qualquer projecto, as emendas ou artigos aditivos creando ou augmentan despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admitidos ao debate e à votação prévio parecer da comissão de orçamento.

9 Art. 33. As Comissões permanentes tem por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião. (...)

§ 5^o. À Comissão de Finanças compete:

II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposições, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras Comissões, desde que concorram ou possam concorrer, para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública.

§ 6^o Às proposições referidas nos itens anteriores não serão submetidas a discussão e à votação, ainda quando em caso de urgência, sem audiência da Comissão de Finanças.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

E assim continuaram os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados a prever o exame da adequação orçamentária das alterações na legislação que tivessem impacto orçamentário, caso de reestruturações de carreiras.

Hoje, na esfera legislativa federal, tal exame é tarefa exclusiva da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, assim como de suas comissões especiais, visto inexistir tal apreciação no Senado Federal, exceto para medidas provisórias (art. 5º, § 1º, da Resolução CN nº 1/2002).

Assim, após o pronunciamento pela CFT da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposição legislativa, a matéria dificilmente será apreciada em qualquer outro colegiado legislativo do Congresso Nacional se for pela compatibilidade e adequação orçamentária.

Em resposta à Questão de Ordem nº 475/2009, apresentada pelo Deputado Ricardo Tripoli, a Presidência da Câmara dos Deputados manifestou-se pela irrecurribilidade das admissibilidades constitucional e orçamentárias positivas, por economia processual, e face à possibilidade, que julgamos remota, da apreciação posterior da preliminar pelo Plenário da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

“A interpretação do referido dispositivo regimental à luz do art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, conduz ao entendimento de que o caráter terminativo do parecer revela-se somente diante do juízo de admissibilidade negativo, hipótese em que o pronunciamento da comissão competente acarreta o encerramento da tramitação da proposição, a não ser que haja a interposição de recurso destinado à apreciação preliminar da matéria em Plenário.

No caso específico das proposições sujeitas à competência do Plenário com parecer positivo de admissibilidade, caso do Projeto de Lei n. 4.548, de 1998, a que se refere a presente Questão de Ordem, não se aplica o recurso



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

previsto na mencionada regra constitucional, pois não há dispensa da deliberação plenária.

Nesse caso, ao deliberar sobre a matéria, nada obsta que o Plenário o faça examinando além do mérito, aspectos relativos à admissibilidade da proposição apreciada.”

II.4 - PROPOSIÇÕES QUE AUMENTEM GASTOS COM PESSOAL CONTENDO CLÁUSULA SUSPENSIVA DE SUA EFICÁCIA

Nos últimos dois exercícios tem sido recorrente a admissibilidade como compatíveis e adequadas pela CFT de proposições que aumentem gastos com pessoal contendo cláusula suspensiva de sua eficácia.

Tal exceção ocorre quando já existe em tramitação no Congresso Nacional da proposta orçamentária para o exercício subsequente, ainda que no âmbito congressual da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, e a CFT tem proposição aumentando gastos com pessoal já contemplado no Anexo V da mencionada proposta orçamentária em tramitação. A cláusula acrescida ao texto legal usualmente possui a seguinte redação: *§ 1º A criação e o provimento dos cargos a que se refere este artigo ficam condicionados à expressa autorização e dotação suficiente no Anexo V da lei orçamentária anual do exercício de 2011, nos termos do art. 81 da Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010.*

Em regra, a exceção destina-se a projetos de lei que criam ou transformam cargos e funções públicas cujo impacto pode dar-se no exercício seguinte ou em vários subsequentes, todavia já existe proposta do Poder Executivo de autorização e dotação, ainda que parcial, para a ação pretendida pela proposição, ainda que sujeita à apreciação final do Congresso Nacional.

A existência, desde 2009, de tais cláusulas suspensivas da eficácia resulta em verdade dos avanços ocorridos no controle do processo legislativo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

pelo processo orçamentário e verificação do necessário espaço orçamentário para satisfação dos pleitos meritórios esposados no processo legislativo. A partir da lei orçamentária de 2007 as LDOs passaram a exigir para a criação de cargos e funções a identificação precisa no Anexo V das proposições que autorizavam o aumento de gasto com pessoal. Tal exigência já era desde há muito exigida para reestruturações de carreiras.

A discriminação expressa no Anexo V e a fixação de prazo inicial da tramitação no Congresso Nacional para sua apropriação no Anexo V, 31 de agosto, forçaram a adoção do mecanismo de suspensão da eficácia enquanto não apreciada pelo Congresso Nacional a proposta do Executivo de autorizações e dotações para as proposições em apreciação na CFT.

Assim, a exceção aberta justifica-se exclusivamente para proposições que criem cargos ou funções e que já estejam incluídas na proposta orçamentária em apreciação concomitante no Congresso Nacional. Outra hipótese apresenta-se flagrantemente inconstitucional e abusiva aos ditames presentes no art. 169, § 1º, da Constituição.

III – CONCLUSÕES

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, realizado pela CFT, desempenha importante função na busca do inafastável equilíbrio fiscal pelo estado brasileiro. A instrumentação desse controle exige parâmetros precisos e verificáveis e não a simples futura inserção de autorização e dotação de proposição legislativa a ser apreciada pelo Congresso Nacional.

O controle exercido pela CFT na geração de gastos obrigatórios pelo processo legislativo ordinário seria profundamente fragilizado, vez que qualquer proposição poderá ser considerada adequada e compatível com a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

peça orçamentária, desde que acrescida de dispositivo condicionante de sua eficácia.

Ademais, a inversão procedida pelo simples condicionamento da legislação à posterior dotação orçamentária engendrará pressão sobre os gastos públicos visto que a obrigação para a União já estará constituída, restando somente a disponibilização dos recursos orçamentários necessários, situação expressamente vedada pelo constituinte de 1988 no art. 169, § 1º, da *Lex Legum*.

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, realizado pela CFT, que alterem gastos com pessoal, tem papel relevante no controle das despesas obrigatórias de caráter continuado, ao certificar a observância ou não pelas proposições legislativas dos critérios e condicionantes fixados pelas leis do ciclo orçamentário, em especial nas LDOs e LOAs.

Em virtude da natureza de exame de admissibilidade, inerente ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira desenvolvido pela CFT, cuja apreciação em regra não abrange o mérito nas proposições que criam gastos com pessoal, o horizonte discricionário da apreciação das proposições é extremamente limitado.

Sob essa ótica, verifica-se a impossibilidade da admissibilidade orçamentária pela CFT de proposições que aumentem gastos com pessoal sem constarem expressamente no Anexo V da Lei Orçamentária para o exercício ou da proposta orçamentária para o exercício subsequente e que já se encontre em tramitação no Congresso Nacional quando do pronunciamento da CFT, cumulado com a correspondente dotação presente na programação de trabalho ou da lei ou da proposta. Admitir tal proposição como compatível orçamentariamente seria manifesta contraditação em face ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A identificação exata da proposição motivo da autorização legislativa exigida pelo constituinte no art. 169 e seu impacto efetivo e anualizado sobre o Tesouro é requisito mínimo para a eficácia do controle de gastos com pessoal, meta fixada pelo constituinte em vários dispositivos da Constituição cidadã.

Brasília, 06 de junho de 2011.

Sérgio Tadao
Sambosuke

Eber Zoehler
Santa Helena

Mário Luis
Gurgel de Souza

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira