



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**NOTA TÉCNICA**  
**Nº 27/2007**

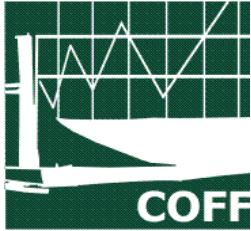
**AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO  
LEGAL NAS ALTERAÇÕES  
PROPOSTAS PARA GASTOS COM  
PESSOAL DO PODER EXECUTIVO  
NO PL Nº 30/2007-CN (PLOA  
PARA 2008)**

***Eber Zoehler Santa Helena***

Nov/2007

**Endereço na Internet:**  
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>  
**e-mail:** eber.helena@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

## **NOTA TÉCNICA Nº 27, DE 2007**

Inobservância, pelo Poder Executivo no PL N° 30/2007-CN (PLOA/2008), do art. 89, § 1º, da LDO/2008, que exige indicação da fundamentação legal e segregação entre criação e provimento de cargos e funções nas alterações propostas para gastos com pessoal.

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2. ATRIBUIÇÃO ÀS LDOS DO CONTROLE DE ALTERAÇÕES NOS GASTOS COM PESSOAL</b>	<b>6</b>
<b>3. AVANÇOS NO PROCESSO DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL</b>	<b>8</b>
<b>4. AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PESSOAL E ENCARGOS NO ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2008</b>	<b>9</b>
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>11</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>12</b>
<b>6. EXCERtos DA NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 6/2007 (SUBSÍDIOS PARA APRECIAÇÃO DO PL N° 30/2007-CN (PLOA PARA 2008) QUANTO AO IMPACTO DOS GASTOS COM PESSOAL NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2008</b>	<b>12</b>
<b>7. ANEXO V - AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS</b>	<b>15</b>

### **1. INTRODUÇÃO**

A presente Nota Técnica, solicitada pelo Deputado Pedro Novais, destina-se a analisar a observância, pelo Poder Executivo, no PL N° 30/2007-CN (PLOA/2008), do art. 89, §§ 1º e 2º, da LDO/2008, que exige indicação da fundamentação legal e segregação entre criação e provimento de cargos e funções nas alterações propostas para gastos com pessoal.

A Proposta Orçamentária da União para 2008 – PLOA/2008, constante do PL n° 30, de 2007-CN (Mensagem n° 115, de 2007-CN, 649/2007 na origem), contempla R\$ 9.900.328.097 (R\$ 2.165.628.023 relativos a criação e provimento de cargos e R\$ 7.734.700.074 relativos a reestruturação de carreiras), constante do anexo a esta nota – item 7, em acréscimos de gastos com pessoal, anualizados, decorrentes de alterações autorizadas no âmbito do Poder Executivo sem qualquer menção ao fundamento legal, seja lei, medida provisória, ou projeto de lei em apreciação pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 89, § 1º. Tampouco segregam a criação do provimento de cargos e funções, item I.4.1 do Anexo V, nos termos exigidos pelo art. 89, § 2º.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

### **2. ATRIBUIÇÃO ÀS LDOs DO CONTROLE DE ALTERAÇÕES NOS GASTOS COM PESSOAL**

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

Ademais, tais dispêndios correspondem quantitativamente à maior parcela de gastos correntes dos orçamentos públicos da atualidade, como pode ser verificado na Nota Técnica Conjunta nº 6/2007, transcrita parcialmente no item 6 desta Nota Técnica.

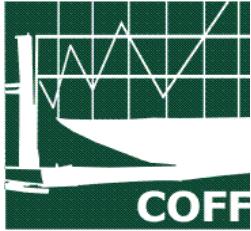
Por tais motivos, os gastos com pessoal e seus encargos devem ser planejados de maneira cuidadosa na perspectiva de médio e longo prazo. A elaboração e implementação de políticas públicas na área de recursos humanos no setor público é motivo permanente de preocupação e conflito institucional e social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

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, 1 ou alteração em sua remuneração, art. 37, X.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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;

2 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



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A Constituição de 1988, ao fixar em seu art. 169<sup>3</sup> a atribuição das LDOs de conterem a autorização para 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 em termos de planejamento e racionalização do processo de sistematização e priorização de gastos com pessoal. A ela foi dada a atribuição de ser o centro gravitacional da geração dos gastos com pessoal, cujo mérito encontra-se disperso em dezenas de projetos de lei ou medidas provisórias apresentadas ao longo do exercício.

Ocorre que, 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, II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, conforme estabelece o art. 89 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008.

Ainda que presentes nas LDOs, os anexos com a margem para despesas obrigatórias de duração continuada mostraram-se, ao menos para as autorizações para gasto com pessoal, distantes no tempo e circunstância do debate orçamentário, tendo sido substituído pelo anexo da lei orçamentária.

A delegação legislativa insita nas LDOs, remetendo às suas respectivas leis orçamentárias a atribuição de autorizarem previamente as alterações nos gastos com pessoal, cuja constitucionalidade inicialmente chegou a ser questionada, mostrou-se com o tempo a mais adequada em razão de a apropriação dos recursos, a serem futuramente alocados quando da aprovação da lei específica, se dar melhor operacionalmente quando da discussão dos montantes disponíveis para essas alterações, o que só vem a ocorrer durante o processo orçamentário propriamente dito.

O mecanismo de preverem-se especificamente por Poder, órgão e carreiras, já na lei orçamentária anual, as alterações em termos orçamentário-financeiros da criação e provimentos de cargos, empregos e funções e as alterações de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, mostrou-se eficaz pois os valores ali autorizados devem necessariamente ser compatíveis com as dotações presentes nos respectivos créditos orçamentários da mesma lei.

<sup>3</sup> 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 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.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Alterações do Anexo V ocorrem ao longo do exercício, a exemplo de 2005, quando foram apresentados três projetos de lei de alteração do Anexo V aumentando limites ali fixados.

### **3. AVANÇOS NO PROCESSO DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL**

As LDOs têm criado progressivamente procedimentos visando dar transparéncia e confiabilidade às informações relativas aos gastos com pessoal, permitindo melhor planejamento e implementação nas políticas públicas de recursos humanos na esfera federal, a exemplo de:

1. fixação de limites para elaboração das propostas orçamentárias para os Poderes, em regra a folha de pagamento de abril do exercício vigente projetada com os acréscimos legais, com exceções expressas, a exemplo da revisão geral ou da justiça eleitoral em anos de eleições;

2. publicação periódica de informações sobre os quantitativos e valores relativos a gastos com pessoal para todos os órgãos inclusive demonstrativo dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal a qualquer título prevista no art. 169,§1º, II, da Constituição;

3. disposições sobre provimento de cargos e funções e realização de serviços extraordinários;

4. exigências quanto aos projetos de lei relacionados a aumentos de gastos com pessoal e encargos sociais que deverão ser acompanhados de:

I - declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelecem os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos e inativos, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa;

III - manifestação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro;

IV - em se tratando, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, parecer sobre o mérito e o atendimento aos requisitos deste artigo, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição;

5. previsão do Anexo da lei orçamentária para atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

6. execução de despesas não previstas nos limites estabelecidos na LDO somente podendo ocorrer após a abertura de créditos adicionais para fazer face a tais despesas;

7. obrigatoriedade de os demais Poderes e o Ministério Público fornecerem dados à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a unificação e consolidação das informações relativas a despesas de pessoal e encargos sociais e elaboração do demonstrativo da execução previsto art. 165, § 3º da Constituição;

8. segregação dos quantitativos e valores entre criação e provimento de cargos e funções;

9. especificação do efeito anualizado das alterações propostas;

10. vedação a que os projetos de lei ou medidas provisórias relativos a gastos com pessoal contenham dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores a sua entrada em vigor; e

11. exigência da identificação da fundamentação legal que justifica a autorização de gasto, seja de *lege lata* (leis ou medidas provisórias) ou de *lege ferenda* (projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional).

#### **4. AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PESSOAL E ENCARGOS NO ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2008**

O Anexo V do texto da lei orçamentária para 2008, que trata das autorizações para alterações nos gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, II, da Constituição, nota-se considerável avanço com relação a exercícios anteriores, dentro do processo de aperfeiçoamento contínuo como antes detalhado.

A LDO/2008, art. 89, inovou em termos do conteúdo e apresentação do Anexo V, em especial no tocante à explicitação da fundamentação legal da autorizações ali contidas e identificação por órgão beneficiário, nos termos do art. 20 da LRF. Por esse dispositivo, o Poder Executivo, ao contrário dos outros Poderes, é considerado como um só órgão, o que lhe dá condição extremamente confortável de planejar suas ações futuras em termos de gasto com pessoal.

O art. 89 autoriza as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico no PLOA/2008, cujos valores devem ser compatíveis com os limites da LRF.

O § 1º do art. 89 exige a identificação do fundamento legal e discriminação dos limites orçamentários autorizados, por Poder e Ministério



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da LRF, distinguindo:

I – com as respectivas quantificações, para o preenchimento de cargos em comissão, cargos efetivos, funções de confiança e empregos; e

II – com as respectivas especificações, relativos a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira.

Pela primeira vez, discrimina-se criação de cargos de seu provimento, essencial para a verificação das autorizações ali contidas em relação aos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, tanto de criação de cargos, quanto de reestruturação de carreiras.

O § 2º do citado art. 89 determina que sejam considerados, de forma segregada, o provimento de cargos da criação deles, as funções e empregos, e seja acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, bem como das demais especificações necessárias à verificação do cumprimento da LRF.

Observa-se que as disposições acima foram diligentemente cumpridas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União, ainda que, quanto a esses dois últimos, estejam ausentes o impacto em 2008 das Leis nº 11.416/2006 e 11415/06, relativas respectivamente à reestruturação das carreiras de seus servidores.

O mesmo não pode ser dito do Poder Executivo. Suas autorizações caracterizam-se pela falta de detalhamento dos fundamentos que justifiquem a autorização pretendida, ausentes tanto na criação ou provimento de cargos e funções como na reestruturação de carreiras.

São R\$ 9.574.363.003 em acréscimos de gastos com pessoal decorrentes de alterações autorizadas no âmbito do Poder Executivo sem qualquer menção ao fundamento legal, seja lei, medida provisória, ou projeto de lei em apreciação pelo Congresso Nacional.

A ausência de fundamento legal prévio ou concomitante, para o caso de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, indica a manutenção da atual tendência de políticas públicas para a área de recursos humanos do Poder Executivo, com o uso abusivo de Medidas Provisórias disciplinando alterações nos gastos com pessoal no âmbito daquele Poder. Tal distorção pode ser facilmente verificada pelo fato de 1/5 das medidas provisórias editadas neste exercício, até 29 de outubro de 2007, terem sido destinadas a alterações em gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo. De um total de 57 medidas provisórias, descontadas as 15 destinadas a créditos extraordinários, sobram 42 medidas provisórias, das quais 8 foram para pessoal.

Dentre os itens do Poder Executivo destaca-se o item II, 3.1, que simplesmente autoriza o gasto de R\$ 3,7 bilhões, anualizados em R\$ 7,4 bilhões, a título de *Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, inclusive militares das Forças Armadas,*



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

sem discriminar sequer as carreiras, em evidente retrocesso quando comparado a anos anteriores.

Tal grau de generalidade e ausência de fundamentação dificulta o controle da evolução dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional, mitigando a determinação do constituinte de 1988, como expresso em inúmeros dispositivos da Carta Magna, e contrapõe-se flagrantemente à previsão do art. 89 da LDO/2008, alicerçado no art. 17 da LRF.

#### **5. CONCLUSÃO**

Propõe-se seja o Poder Executivo instado a especificar os fundamentos legais que respaldam as autorizações para acréscimos nos gastos com pessoal desse Poder e presentes em sua proposta ao Anexo V do texto da lei orçamentária para 2008, nos estritos termos do fixado no art. 89, § 1º, da LDO/2008.

## ANEXOS

### **6. EXCERTOS DA NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 6/2007 (SUBSÍDIOS PARA APRECIAÇÃO DO PL N° 30/2007-CN (PLOA PARA 2008) QUANTO AO IMPACTO DOS GASTOS COM PESSOAL NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2008<sup>4</sup>**

“Das receitas totais de R\$ 1.414,6 bilhões, R\$ 62,0 bilhões referem-se às Estatais, R\$ 669,7 bilhões são relativos às receitas financeiras (incluindo a rolagem da dívida pública federal) e R\$ 682,8 bilhões constituem as receitas decorrentes da arrecadação tributária e patrimonial da União – Receitas Primárias, cuja composição é a seguinte:

O valor total da despesa constante da proposta está assim distribuído:

**DESPESAS TOTAIS DA UNIÃO – REPROGRAMADO 2007 / PLOA 2008**

	REPROGRAMADO 2007		PLOA 2008	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. Orçamento Geral da União	1.560,9	61,94	1.414,6	51,55
2. Orçamento de Investimento das Estatais	49,4	1,96	62,0	2,26
3. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (1-2)	1.511,5	59,98	1.352,6	49,29
4. Despesas Financeiras	964,6	38,27	720,9	26,27
4.1 Juros e Encargos da Dívida	165,9	6,58	152,2	5,55
4.2 Amortização da Dívida	735,3	29,17	504,5	18,38
4.3. Demais Despesas Financeiras	63,4	2,52	64,2	2,34
5. Despesas Primárias (Conceito Competência)	558,3	22,15	631,7	23,02
5.1. Obrigatórias	456,3	18,10	502,1	18,30
5.1.1. Transferências a Estados e Municípios	97,7	3,88	114,9	4,18
<b>5.1.2. Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>119,5</b>	<b>4,74</b>	<b>130,8</b>	<b>4,76</b>
5.1.3. Benefícios Previdenciários	182,2	7,23	198,7	7,24
5.1.4. Benefícios Assistenciais	30,8	1,21	34,4	1,26
5.1.5. Desoneração das Exportações	3,9	0,15	3,9	0,14
5.1.6. Demais Despesas Obrigatórias*	22,2	0,89	19,4	0,70
5.2. Discricionárias	102,0	4,05	129,6	4,72

\*Inclui a Reserva de Contingência

Para 2008, as despesas primárias obrigatórias, somadas às despesas financeiras, que também têm natureza obrigatória, estão programadas num total de R\$ 1.223 bilhões, correspondendo a 90,4% do orçamento fiscal e da seguridade. Restam às despesas discricionárias 9,6%, dos quais 34,6% estão alocados em Saúde, 10,3% em Educação, 10,8% no Combate à Fome, 3,2% em Ciência e Tecnologia.

<sup>4</sup> A NTC nº 6/2007 pode ser obtida em :  
[http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/nota\\_tecnica/ntc\\_06\\_2007\\_ploa\\_2008.pdf](http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/nota_tecnica/ntc_06_2007_ploa_2008.pdf)

Com isso, os recursos livres para investimento e custeio representam 41,09% das despesas discricionárias ou cerca de R\$ 53 bilhões.

O aumento das despesas obrigatórias verificado nos últimos exercícios, conforme demonstrado no quadro a seguir, tem potencial para dificultar a manutenção dos resultados primários superavitários nos próximos exercícios, pois verifica-se que, a despeito do incremento na arrecadação das receitas primárias, o crescimento dessas despesas tem sido a principal causa do contingenciamento de despesas discricionárias aprovadas na lei orçamentária. Ressalta-se a aprovação recente de Medidas Provisórias aumentando as despesas de pessoal sem considerar a adequação do impacto orçamentário-financeiro ao orçamento público.

#### **DESPESAS PRIMÁRIAS**

<b>Discriminação</b>	<b>2005 Liquidado</b>	<b>2006 Liquidado</b>	<b>2007 Autorizado</b>	<b>2008 PLOA</b>
DESPESAS PRIMÁRIAS (1)	369.052,6	397.777,8	459.354,6	497.793,6
Obrigatórias	282.732,3	343.677,6	379.316,8	417.540,5
<b>Pessoal e Enc. Sociais<sup>3</sup></b>	<b>94.068,5</b>	<b>107.573,6</b>	<b>119.322,1</b>	<b>130.752,3</b>
Benefícios da Previdência Social	146.839,7	166.314,3	181.543,8	198.702,5
Outras Despesas Obrigatórias	41.824,1	69.789,7	78.450,9	88.085,7
Discricionárias	86.320,3	54.100,2	80.037,8	80.253,1
Discricionárias LEJU + MPU	4.155,2	1.664,8	5.062,6	5.573,7
Discricionárias Executivo	78.589,9	50.044,9	66.537,6	60.854,3
Projeto Piloto de Investimentos - PPI	3.575,2	2.390,5	8.437,6	13.825,0

Fonte: SIAFI/SOF/PRODASEN

1 - Excluídas as transferências constitucionais.

2 - Não considera os valores alocados no Ministério da Saúde.

3- Exclui o valor de R\$ 7.241,8 milhões referentes à contribuição patronal de 2004, não considerada nos outros exercícios.

4 - Referente ao Decreto nº 5.861, de 28 de julho de 2006

#### **PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS**

<b>Despesas Primárias</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
	<b>Liquidado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>LOA</b>	<b>PLOA</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>25,49%</b>	<b>27,04%</b>	<b>25,98%</b>	<b>26,27%</b>
Benefícios da Previdência	39,79%	41,81%	39,52%	39,92%
Discricionárias do Executivo	21,30%	12,58%	14,49%	12,22%

Os valores nominais das despesas com pessoal, não obstante o elevado crescimento de 62% desde 2002, têm se comportado dentro dos parâmetros estipulados pela LRF. Essa lei estabelece, no art. 19, inciso I, limite rígido para as despesas com pessoal e encargos, que, no caso da União, não podem ultrapassar, em cada ano, 50% da Receita Corrente Líquida (RCL).

No art. 20, a indigitada lei partilha o percentual entre os Poderes e o Ministério Público da União - MPU: i) 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Tribunal de Contas da União - TCU; II) 6,0% para o Poder Judiciário; III) 40,9% para o Poder Executivo e IV) 0,6% para o MPU.

De acordo com a Mensagem presidencial, o montante das despesas dessa natureza está assim distribuído: i) Poder Legislativo, incluído TCU, 1,4% da RCL; II) Poder Judiciário, 4,9% da RCL; III) Poder Executivo, 26,6% da RCL; IV) MPU, 0,56% da RCL. Totalizados, esses percentuais perfazem 33,5% da RCL, contrariamente à informação constante às fls. 154 da Mensagem, que projeta um percentual de 37,9% da RCL.

Em valores nominais, o total reprogramado de R\$ 119.550,4 milhões, no exercício de 2007, passa para R\$ 130.752,3 milhões no PLOA/2008, refletindo crescimento de 9,4%.

Esse acréscimo tem como justificativas:

1. a recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas estratégicas do Estado;
2. revisão dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal, associada aos efeitos dessa alteração no Poder Judiciário;
3. implantação da reestruturação dos Cargos e Funções e do Plano de Carreira dos servidores do Poder Judiciário;
4. implantação da reestruturação dos Cargos e Funções e do Plano de Carreira dos servidores do MPU;
5. alteração dos subsídios do Procurador-Geral da República e os efeitos dessa alteração; pagamento de valores retroativos a Anistiados Políticos Civis e Militares (v. Mensagem, p. 153).

A Mensagem não esclarece se no acréscimo acima relatado encontram-se os valores relativos ao provimento de 56.348 cargos, empregos e funções nos três Poderes e no MPU, totalizando gastos estimados em R\$ 1.897,1 milhões, conforme o Anexo V. Tampouco, faz referência à revisão geral, anualmente garantida pela Constituição, a ser fixada na mesma data, e sem distinção de índices, para todos os servidores, de acordo com as disposições do art. 37, inciso X, *in fine*. No entanto, consta da Unidade Orçamentária do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dotação de R\$ 3.142,2 milhões na ação 0707 – Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - que poderia ser utilizada para tal finalidade.

Registre-se, além disso, que existe uma série de outras despesas com pessoal, alocadas normalmente sob a rubrica “Outros Encargos”, e que dizem respeito à Manutenção do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal; ao Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionista de Extintos Territórios e ao Pagamento de Pessoal Ativo dos Extintos Estados e Territórios, e outras tais, em consonância com as disposições constitucionais



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

do art. 21, incisos XIII e XIV, e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Outro ponto diz respeito às “despesas com encargos sociais da União para o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos, que, desde meados de 2004, passou a ser classificada como despesa financeira”. A previsão de recolhimento nesse item, no exercício de 2008, é da ordem de R\$ 10.230,6 milhões, elevando o total programado com pessoal e encargos para R\$ 140.982,9 milhões

Como a revisão geral, sob a forma de reajuste linear, é obrigatória, por assim haver entendido o Supremo Tribunal Federal, ainda que o percentual de reajuste seja simbólico, como ocorreu em 2005, quando foi concedido reajuste linear de 0,1% – um décimo por cento – para todos os servidores públicos dos três Poderes e do MPU, haverá repercussão no montante dessas despesas. Soma-se ao valor do reajuste linear dos servidores ativos o reajuste dos benefícios dos servidores inativos, que, a teor das disposições constitucionais do art. 40, § 8º, deve assegurar, em caráter permanente, o valor real, conforme fixar a lei. É evidente que, para preservar o poder aquisitivo dos benefícios, o reajuste não poderá ser inferior à taxa de elevação do nível geral de preços do ano anterior, medido pelo IPCA, índice este utilizado para medir a inflação oficial. A taxa de variação do IPCA, projetada para o corrente ano de 2007, é de 3,68%.

Diante de todas essas variáveis não computadas no cálculo das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, talvez esteja aqui a explicação de, num ato falho, constar da Mensagem projeção de apenas 37,9% da RCL para essas despesas no exercício de 2008. “

#### **7. ANEXO V - AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**

				R\$ 1,00
<b>I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO</b>				
<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES (QUANTIDADE)</b>	<b>PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO</b>		<b>ANUALIZADA</b>
		<b>QUANTIDADE</b>	<b>DESPESA</b>	
<b>1. Poder Legislativo:</b>	<b>179</b>	<b>1.417</b>	<b>106.838.124</b>	<b>161.088.085</b>



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

R\$ 1,00

**I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO**

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREG OS E FUNÇÕES (QUANTI DADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QUANTID ADE	DESPESA	
			NO EXERCÍCIO DE 2008	ANUALIZADA
<b>1.1. Câmara dos Deputados</b>		-	<b>364</b>	<b>47.025.009</b>
1.1.1. Cargos e funções vagos		-	364	47.025.009
<b>1.2. Senado Federal</b>		-	<b>573</b>	<b>25.000.000</b>
1.2.1. Cargos e funções vagos		-	573	25.000.000
<b>1.3. Tribunal de Contas da União</b>		<b>179</b>	<b>480</b>	<b>34.813.115</b>
1.3.1. Cargos e funções vagos		-	301	34.380.642
1.3.2. PL nº 7.541, de 2006		179	179	432.473
<b>2. Poder Judiciário:</b>		<b>19.415</b>	<b>12.604</b>	<b>647.179.778</b>
<b>2.1. Supremo Tribunal Federal</b>		<b>262</b>	<b>329</b>	<b>20.668.334</b>
2.1.1. Cargos e funções vagos		-	67	1.725.398
2.1.2. PL nº 7.507, de 2006		262	262	18.942.936
<b>2.2. Conselho Nacional de Justiça</b>		<b>126</b>	<b>126</b>	<b>9.738.860</b>
2.2.1. PL nº 7.559, de 2006		126	126	9.738.860
<b>2.3. Superior Tribunal de Justiça</b>		<b>320</b>	<b>459</b>	<b>22.216.899</b>
2.3.1. Cargos e funções vagos		-	139	10.559.491
2.3.2. PL nº 1.581, de 2007		320	320	11.657.409
<b>2.4. Justiça Federal</b>		<b>8.548</b>	<b>3.989</b>	<b>209.425.833</b>
2.4.1. Cargos e funções vagos		-	1.879	79.336.365
				164.176.373



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

R\$ 1,00

**I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO**

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREG OS E FUNÇÕES (QUANTI DADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DESPESA		
		QUANTID ADE	NO EXERCÍCIO DE 2008	ANUALIZADA
2.4.2. PL nº 5.829, de 2005	8.510	2.072	127.870.526	159.501.304
2.4.3. PL nº 4.564, de 2004	38	38	2.218.942	2.404.657
<b>2.5. Superior Tribunal Militar</b>	-	<b>33</b>	<b>2.306.848</b>	<b>2.306.848</b>
2.5.1. Cargos e funções vagos	-	33	2.306.848	2.306.848
<b>2.6. Justiça Eleitoral</b>	<b>174</b>	<b>3.487</b>	<b>201.856.065</b>	<b>218.303.307</b>
2.6.1. Cargos e funções vagos	-	3.313	192.760.000	209.207.242
2.6.2. PL nº 4.533, de 2004	174	174	9.096.065	9.096.065
<b>2.7. Justiça do Trabalho</b>	<b>7.316</b>	<b>3.380</b>	<b>122.048.769</b>	<b>238.809.354</b>
2.7.1. Cargos e funções vagos	-	531	22.742.846	42.017.761
2.7.2. PL nº 4.942, de 2001	240	240	10.227.320	19.480.123
2.7.3. PL nº 6.600, de 2002	2	2	83.357	158.771
2.7.4. PL nº 6.778, de 2002	130	130	2.599.691	4.951.669
2.7.5. PL nº 2.334, de 2003	58	58	1.150.621	2.191.604
2.7.6. PL nº 2.549, de 2003	9	9	111.565	212.500
2.7.7. PL nº 2.550, de 2003	1.005	1.005	24.073.476	53.495.276
2.7.8. PL nº 5.357, de 2005	28	30	853.948	1.626.526
2.7.9. PL nº 5.471, de 2005	141	141	20.627.022	39.288.583
2.7.10. PL nº 552, de 2007	539	539	16.674.648	31.760.441



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

R\$ 1,00

**I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO**

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREG OS E FUNÇÕES (QUANTI DADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QUANTID ADE	DESPEZA	ANUALIZADA
			NO EXERCÍCIO DE 2008	
2.7.11. PL nº 1.353, de 2007	147	147	5.313.307	10.120.332
2.7.12. PL nº 1.354, de 2007	98	98	3.181.321	6.059.508
2.7.13. PL nº 1.355, de 2007	11	11	263.017	500.972
2.7.14. PL nº 1.651, de 2007	334	334	10.481.471	19.964.208
2.7.15. PL nº 1.652, de 2007	12	12	478.828	912.031
2.7.16. PL nº 1.653, de 2007	93	93	3.186.330	6.069.048
2.7.17. PL nº 4.858, de 2005 *	962	-	-	-
2.7.18. PL nº 5.238, de 2005 *	1.351	-	-	-
2.7.19. PL nº 7.508, de 2006 *	215	-	-	-
2.7.20. PL nº 971, de 2007 *	1.023	-	-	-
2.7.21. PL nº 972, de 2007 *	918	-	-	-
<b>2.8. Justiça do Distrito Federal e Territórios</b>	<b>2.669</b>	<b>801</b>	<b>58.918.170</b>	<b>117.836.340</b>
2.8.1. PL nº 3.248, de 2004	2.669	801	58.918.170	117.836.340
<b>3. Ministério Público da União</b>	<b>-</b>	<b>2.295</b>	<b>111.314.081</b>	<b>205.778.144</b>
3.1. Cargos e funções vagos	-	2.295	111.314.081	205.778.144
<b>4. Poder Executivo, sendo:</b>	<b>13.375</b>	<b>40.032</b>	<b>1.031.725.412</b>	<b>2.165.628.023</b>
<b>4.1. Criação e provimento de cargos e funções</b>	<b>7.501</b>	<b>28.586</b>	<b>833.262.487</b>	<b>1.758.524.586</b>
4.1.1. Auditoria e Fiscalização, até 2.700 vagas				



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

R\$ 1,00

### I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREG OS E FUNÇÕES (QUANTI DADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QUANTID ADE	DESPEZA	ANUALIZADA
			NO EXERCÍCIO DE 2008	
4.1.2. Gestão e Diplomacia, até 3.888 vagas				
4.1.3. Jurídica, até 1.850 vagas				
4.1.4. Defesa e Segurança Pública, até 5.485 vagas				
4.1.5. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 1.527 vagas				
4.1.6. Seguridade Social, Educação e Esportes, até 10.375 vagas				
4.1.7. Regulação do Mercado, dos Serviços Públicos e do Sistema Financeiro, até 1.041 vagas				
4.1.8. Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Agricultura e Reforma Agrária, até 1.720 vagas				
<b>4.2. Substituição de pessoal terceirizado **</b>		<b>5.874</b>	<b>11.446</b>	<b>198.462.925</b>
4.2.1. Gestão e Diplomacia, até 89 vagas				
4.2.2. Defesa e Segurança Pública, até 144 vagas				
4.2.3. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 2.237 vagas				
4.2.4. Seguridade Social, Educação e Esportes, até 8.031 vagas				
4.2.5. Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Agricultura e Reforma Agrária, até 945 vagas				
<b>TOTAL DO ITEM I</b>		<b>28.969</b>	<b>56.348</b>	<b>1.897.057.396</b>
				<b>3.498.452.608</b>



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

R\$ 1,00

**I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO**

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREG OS E FUNÇÕES (QUANTI DADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DESPESA	
		QUANTID ADE	NO EXERCÍCIO DE 2008
			ANUALIZADA

\* Referem-se a Projetos de Leis de ratificação da criação de cargos e funções comissionadas efetivada por ato administrativo, cujas despesas já vêm compondo a folha de pagamento dos Tribunais Regionais do Trabalho ao longo dos últimos anos, não implicando em acréscimos de despesa.

\*\* Os recursos orçamentários para o provimento de cargos efetivos mediante a substituição de pessoal terceirizado não configuram ação específica e serão oriundos de remanejamento de "Outras Despesas Correntes e Capital" para "Pessoal e Encargos Sociais", à medida que essas substituições forem sendo efetivadas.

**ANEXO V**

**AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**

R\$ 1,00

**II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO**

DISCRIMINAÇÃO	DESPESA	
	NO EXERCÍCIO DE 2008	ANUALIZADA
<b>1. Poder Judiciário</b>	<b>221.644.826</b>	<b>221.644.826</b>
1.1. Revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal de que trata a Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005, bem como os efeitos dessa alteração no Poder Judiciário da União - Exercício de 2007 (Projeto de Lei nº 7.297, de 2006), sendo:	92.217.194	92.217.194
1.1.1. Supremo Tribunal Federal	411.050	411.050
1.1.2. Conselho Nacional de Justiça	73.380	73.380
1.1.3. Superior Tribunal de Justiça	914.970	914.970
1.1.4. Justiça Federal	19.229.192	19.229.192



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**ANEXO V**

**AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**

R\$ 1,00

**II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO**

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>DESPESA</b>	
	<b>NO EXERCÍCIO DE 2008</b>	<b>ANUALIZADA</b>
1.1.5. Justiça Militar	1.521.310	1.521.310
1.1.6. Justiça Eleitoral	7.736.444	7.736.444
1.1.7. Justiça do Trabalho	59.009.163	59.009.163
1.1.8. Justiça do DF e Territórios	3.321.685	3.321.685
<b>1.2. Revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal de que trata a Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005, bem como os efeitos dessa alteração no Poder Judiciário da União - Exercício de 2008, sendo:</b>	<b>126.312.239</b>	<b>126.312.239</b>
1.2.1. Supremo Tribunal Federal	563.025	563.025
1.2.2. Conselho Nacional de Justiça	100.511	100.511
1.2.3. Superior Tribunal de Justiça	1.253.257	1.253.257
1.2.4. Justiça Federal	26.338.714	26.338.714
1.2.5. Justiça Militar	2.083.778	2.083.778
1.2.6. Justiça Eleitoral	10.596.804	10.596.804
1.2.7. Justiça do Trabalho	80.826.353	80.826.353
1.2.8. Justiça do DF e Territórios	4.549.797	4.549.797
<b>1.3. Conselho Nacional de Justiça:</b> Pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juízes auxiliares de que trata o Projeto de Lei nº 7.560, de 2007.	<b>3.115.393</b>	<b>3.115.393</b>
<b>2. Ministério Público da União</b>	<b>104.320.268</b>	<b>104.320.268</b>



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**ANEXO V**

**AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**

R\$ 1,00

**II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO**

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>DESPESA</b>	
	<b>NO EXERCÍCIO DE 2008</b>	<b>ANUALIZADA</b>
2.1. Alteração do subsídio do Procurador-Geral da República, referido no art. 37, XI, e art. 39, § 4º, combinado com o art. 127, § 2º, e art. 128, § 5º, I, c, da Constituição, relativo ao exercício de 2007 (Projeto de Lei nº 7.298, de 2006).	50.887.936	50.887.936
2.2. Remuneração dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, de que trata o Projeto de Lei nº 940, de 2007.	1.083.700	1.083.700
2.3. Alteração do subsídio do Procurador-Geral da República, referido no art. 37, XI, e art. 39, § 4º, combinado com o art. 127, § 2º, e art. 128, § 5º, I, c, da Constituição, relativo ao exercício de 2008.	52.348.632	52.348.632
<b>3. Poder Executivo:</b>	<b>3.704.367.490</b>	<b>7.408.734.980</b>
<b>3.1. Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, inclusive militares das Forças Armadas.</b>	<b>3.704.367.490</b>	<b>7.408.734.980</b>
<b>TOTAL DO ITEM II</b>	<b>4.030.332.584</b>	<b>7.734.700.074</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>5.927.389.980</b>	<b>11.233.152.682</b>