



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**Nota Técnica n.
13/2009**

**OBSERVÂNCIA DO ART. 84, § 1º, DA
LDO/2009: EXIGÊNCIA DA
IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSIÇÃO QUE
AUMENTE GASTOS COM PESSOAL NO
ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
PARA 2009**

Eber Zoehler Santa Helena
Sérgio Tadao Sambosuke

AGOSTO/2009

Endereço na Internet:
<http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Alfredo Kaefer referente à exigência de identificação das proposições autorizadas no Anexo V da Lei Orçamentária para 2009-LOA/2009, relativas a aumento de gastos com pessoal, nos termos da Lei nº 11.768, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 - LDO/2009, art. 84, § 1º.

A Presidência da Comissão de Finanças e Tributação - CFT - solicitou em 12.07.2009 (Of. Pres. nº 625/09-CFT) esclarecimentos quanto à inexistência de autorização específica dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo no Anexo V da LOA/2009, relativos à criação de cargos, empregos e funções e reestruturação de carreiras. Nele sugere-se o encaminhamento de projeto de lei pelo Executivo alterando o Anexo V e especificando quais as proposições são nele autorizadas.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, em 24.07.2009, por meio do Ofício nº 261/2009/ASPAR-GM-MP, respondeu ao questionamento da CFT.

O Ofício do MP, fundado na Nota Técnica nº 227/DEAFI/SOF/MP, de 14.07.2009, da Secretaria de Orçamento Federal, teve como assunto: *Da observância do art. 84, § 1º, da Lei nº 11.768/2008 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, quanto à identificação dos projetos de lei, medidas provisórias e leis autorizados no Anexo V da Lei nº 11.897/2008 - Orçamentária Anual para o exercício de 2009.*

Esta Nota Técnica visa analisar as respostas oferecidas pelo órgão do Poder Executivo às questões suscitadas pela CFT.

O tema desta Nota Técnica já foi motivo da NT COFF/CD nº 11/2009¹, de 01.07.2009, em anexo, onde são tecidas considerações sobre a necessidade da precisa identificação da proposição que aumente gastos com pessoal para fins da autorização exigida pelo art. 169, § 1º, II, da Constituição.

II – ANÁLISE

II.1. ORIGEM DA OBRIGAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSIÇÃO QUE AUMENTE GASTOS COM PESSOAL NO ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Dispõe o art. 169, § 1º, II, da Constituição que:

“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.”

Desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, tais autorizações vêm sendo remetidas ao 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. 84 da LDO/2009:

“Art. 84 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários correspondentes, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000:

I - com as respectivas quantificações, para a criação e o provimento de cargos em comissão, cargos efetivos, funções de confiança e empregos;

II - com as respectivas especificações, relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira.”

Assim, dentre as exigências fixadas pelo art. 84 da LDO/2009, destaca-se a identificação precisa da proposição legislativa motivo da autorização para criação dos cargos, submetida à condicionante de ter iniciado sua tramitação até 31.08.2008.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Ocorre que o Poder Executivo tem reiteradamente não informado no Anexo V quais proposições justificam a autorização pleiteada e concedida no mencionado Anexo, como pode ser identificado no item a seguir. Em virtude dessa inobservância já foram efetivadas questões de ordem no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização durante a tramitação da Proposta orçamentária para 2008 e 2009 sem terem alcançado o efeito desejado.

II.2 – OBSERVAÇÕES SOBRE AS CONSIDERAÇÕES EMITIDAS PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO NO OFÍCIO 261/2009/ASPAR-GM-MP

Inicialmente, a Secretaria de Orçamento Federal-SOF, em sua Nota Técnica (itens 5 a 8), concorda com a necessidade da identificação precisa da proposição exemplificando com a Justiça do Trabalho e as proposições de seus vários Tribunais Regionais.

Ocorre que a NT/SOF em seu item 9 afirma que o Projeto de LDO/2008 contemplaria a discriminação dos projetos de lei beneficiados pela autorização específica aqui discutida. Todavia, pode ser verificado no site da Câmara dos Deputados que o PLDO/2008 não contemplava tal discriminação em seu art. 87², restringindo-se seu § 1º a prever:

“Art. 87 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput discriminará os limites orçamentários autorizados por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000:”

A exigência da discriminação de quais proposições seriam motivo da autorização inserta no Anexo V da LOA/2008 só veio a constar do texto da LDO/2008 em razão da aprovação de emenda parlamentar, constando pela primeira vez do autógrafo da LDO/2008, aprovado pela CMO³, nos seguintes termos:

“Art. 89 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput especificará o fundamento legal e discriminará os limites orçamentários autorizados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000: “(grifamos)

²http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2008/projeto/pln_02_07.pdf

³http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2008/redacao_final/1_redacao_final.pdf



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O termo “fundamento legal” foi impugnado pelo Poder Executivo durante o processo orçamentário de 2008 sob o argumento de que era impreciso e que proposição legislativa não possui natureza de fundamento legal. Efetivamente, o termo escolhido pelo Congresso Nacional não foi o melhor, ainda que os demais Poderes não tenham tido qualquer problema em sua compreensão, tanto que todos, incluindo o Ministério Público da União, observaram a LDO/2008, e identificaram precisamente as proposições motivo da autorização. O mesmo não ocorreu com o Poder Executivo, que restringiu-se a nomear as “áreas”, genericamente, autorizadas.

A NT/SOF em seu item 11 afirma que a especificação das proposições não se deu em razão de exigências das LDOs de 2008 e 2009, mas em virtude da necessidade de controle e acompanhamento pelo Poder Executivo das alterações de gastos com pessoal pelos demais Poderes, nos seguintes termos:

“11. Vale esclarecer que a estrutura definida nos dois últimos Anexos V da LOA 2008 e 2009, particularmente no que concerne à discriminação dos PLs, não foi motivada por uma exigência da Lei de Diretrizes orçamentárias desses exercícios, mas tão-somente por uma iniciativa do Poder Executivo em dar clareza e facilitar o acompanhamento e o controle dos PLs dos demais Poderes.”

Reconhece a NT/SOF em seu item 12 que a nova redação da LDO/2010 não dará mais margem a interpretações que permitam a inobservância do disposto em lei:

“12. Registre-se, a propósito, que a obrigatoriedade de discriminação dos PLs, Leis e Medidas Provisórias de criação de cargos, reestruturação de carreiras, e concessão de demais vantagens somente ocorrerá a partir do exercício de 2010 em face de alteração introduzida por emenda no dispositivo da LDO-2010 que trata do assunto.”

Efetivamente, a nova redação dada pelo Congresso Nacional à previsão do Anexo da LOA/2010 para as autorizações exigidas pelo art. 169 da Constituição exaustivamente remetem à obrigatoriedade da identificação expressa no Anexo de qual proposição é motivo da autorização, *ipsis litteris*:

“Art. 82 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por projeto de lei ou medida provisória, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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 – 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.”

Em seu item 13, a NT/SOF apresenta o detalhamento que deveria constar do Anexo V da LOA/2009, especificando uma a uma as proposições motivo das autorizações genéricas constantes do mencionado Anexo sob a forma de “áreas”, com grau de amplitude que impossibilita qualquer verificação pelo Congresso Nacional, a exemplo da área “Gestão e Diplomacia”, que açambarca os órgãos a seguir relacionados:

M. Integração Nacional - PL 3.430, DE 16/05/2008

M. Planejamento - PL 3.452, DE 26/05/2008

M. Minas e Energia - PL 3.675, DE 08/07/2008

MDIC - PL 3.944, DE 29/08/2008

Presidência - PL 3.947, DE 29/08/2008

Poder Executivo - PL 3.952, DE 29/08/2008

M. Fazenda - PL 3.956, DE 29/08/2008

M. Planejamento - PL 3.957, DE 29/08/2008

Presidência - PL 3.959, DE 29/8/2008

Diversos - PL 3.960, DE 29/08/2008

Presidência - PL 3.961, DE 29/08/2008

Vê-se, dessa forma, a razoabilidade do exigido pela LDO/2009. A informação por ela requerida existe no âmbito administrativo do Poder Executivo. Necessário é dar-se publicidade à sociedade de sua existência e subsídio ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeiro pelo Congresso Nacional das proposições que aumentem gastos com pessoal da União.

Observamos que a simples informação de que existem proposições que se vinculam às “áreas” do Poder Executivo, incluídas no Anexo V da LDO/2009, a nosso ver, não satisfaz o exigido pelo art. 84, § 1º, da LDO/2009, pois este exige a prévia aprovação pelo Congresso Nacional a partir de parecer da CMO, de tais autorizações específicas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

II.3 – PROPOSIÇÕES PASSÍVEIS DE INCLUSÃO NO ANEXO V DA LOA

Interessa ao tema aqui tratado a interpretação dada pelo Poder Executivo, na NT/SOF item 16 e 17, acerca da impossibilidade de inclusão de novas proposições no Anexo V após a edição da lei orçamentária anual, em razão da restrição presente na LDO/2009, repetida na LDO/2010, quanto ao início da tramitação da proposição até 31.08.2009. Aplica-se tanto no exercício de 2009 como no de 2010 em virtude da exigência ter sido replicada na LDO/2010, art. 87, § 1º. A seguir são transcritos os itens onde é consignado tal entendimento:

16 . Quanto aos PLs nºs 4.024, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região), 4.355, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região), 4.409, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região), 4.570, de 2008 (Tribunal de Contas da União) e 4.572, de 2009 (Superior Tribunal Militar), constantes do Anexo ao Of. Pres. Nº 625/09-CFT, de 2009, cabe informar que os mesmos não estão incluídos nas autorizações específicas do Anexo V da LOA-2009, podendo-se afirmar que as suas aprovações, no presente exercício, contrariam os dispositivos constitucionais e legais vigentes.

17. Esses PLs foram todos encaminhados ao Poder Legislativo em data posterior a 31 de agosto de 2008, o que inviabiliza qualquer iniciativa do Poder Executivo em alterar o Anexo V da LOA-2009 para contemplar esses projetos, sob pena de contrariar o disposto no § 1º do art.84 da Lei nº 11.768, de 2008, que determina que o referido Anexo somente conterá autorização quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008 .

Assim, somente poderão ser incluídas proposições no Anexo V, seja na proposta orçamentária, seja por meio de PLN posterior, que tenham iniciado sua tramitação no Congresso Nacional antes de 31 de agosto do exercício anterior, ou seja, até o envio da proposta orçamentária pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Dessa feita, proposição que não venha a ter sua tramitação no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009, somente poderá ser incluída no Anexo da LOA/2011 em 31 de agosto de 2010 e ser considerada autorizada para fins do art. 169 da Constituição a partir de 1º de janeiro de 2011.

III – CONCLUSÃO

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, realizado pela CFT, desempenha importante função



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

na busca do inafastável equilíbrio fiscal pelo estado brasileiro. A instrumentação desse controle exige parâmetros precisos e verificáveis e não a simples fixação de limites abstratos.

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 *Lex Legum*.

O Poder Executivo em sua resposta aos questionamentos formulados pela CFT reconhece a necessidade da precisa aferição de tais parâmetros na identificação da proposição ao exigir tal comportamento dos demais Poderes e Ministério Público.

Desta feita reiteramos nosso entendimento já esposado na NT COFF nº 11/2009:

Sob essa ótica, verifica-se a inobservância, pelas proposições oriundas do Poder Executivo, do disposto no § 1º do art. 84 da LDO/2009, por não ser possível identificar-se no Anexo V da LOA/2009 as proposições daquele Poder que ali sejam contempladas com autorização e dotação correspondentes.

Finalmente, ressaltamos que somente poderão compor o Anexo V da LOA/2009 proposições que tenham iniciado sua tramitação no Congresso Nacional até 31.08.2008, aplicando-se o mesmo para 2010, por força das LDOs para 2009 e 2010. Portanto, os PLs nºs 4.572/2009, 4.570/2008, 4.409/2008, 4.355/2008 e 4.024/2008 hoje em exame pela CFT, não satisfazem a exigência de início da tramitação anterior a 31.08.2008, como disposto no § 1º do art. 84 da LDO/2009.

Brasília, 17 de agosto de 2009.

Eber Zoehler Santa Helena Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira	Sérgio Tadao Sambosuke Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira
--	---



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Of. Pres. nº 625/09-CFT

Brasília, 1º de julho de 2009.

A Sua Excelência o Senhor

PAULO BERNARDO SILVA

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Assunto: **Da observância do art. 84, § 1º, da Lei nº 11.768/2008 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, quanto à identificação dos projetos de lei, medidas provisórias e leis autorizados no Anexo V da Lei nº 11.897/2008 - Orçamentária Anual para o exercício de 2009.**

Senhor Ministro,

Tramitam nesta Comissão os Projetos de Lei relacionados em anexo e que dispõem sobre a criação de cargos, empregos e funções no âmbito da União.

Algumas dessas proposições encontram-se na pauta deste Órgão Técnico desde o último dia 13 de maio, mas até o presente não foram motivo de deliberação. Tal demora na apreciação das proposições deve-se ao questionamento efetuado pelo Partido dos Democratas e pelo PSDB quanto à inobservância do disposto no art. 84, § 1º, da Lei nº 11.768/2008 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009.

O acima mencionado dispositivo determina a discriminação no Anexo V da Lei Orçamentária de 2009 (Lei nº 11.897/2008 - LOA/2009) "*Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais*", dos projetos de lei, medidas provisórias e leis que alterem gastos com pessoal.

Tem-se percebido que Projetos dessa natureza, de autoria dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União, estão especificados no Anexo V da LOA/2009, como, por exemplo, o PL nº 3.454/2008. No entanto, quando se trata da previsão orçamentária para o Poder Executivo, são descritas apenas as atividades, sem o detalhamento dos respectivos Projetos de Lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Desse modo, para que possamos viabilizar a aprovação das proposições do Poder Executivo, que criam cargos, empregos e funções, sugerimos a V. Exa que providencie a elaboração de Projeto de Lei ao Congresso Nacional alterando o Anexo V da Lei nº 11.897/2008 (LOA 2009), com o objetivo de discriminar quais os Projetos estão contemplados na previsão orçamentária, satisfazendo, dessa forma, o disposto na LDO/2009.

Atenciosamente,

Deputado VIGNATTI
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

ANEXO

**Projetos de Lei em apreciação na Comissão de Finanças e Tributação que criam
cargos, empregos e funções.**

	Proposição	Autor	Ementa
1.	PL 1.746/2007	Poder Executivo	Cria cargos efetivos, cargos comissionados e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação.
2.	PL 3.429/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, e altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, para dispor sobre a remuneração das FCPE.
3.	PL 3.643/2008	Poder Executivo	Cria cargos de Analista, Inspetor e Agente Executivo no quadro de pessoal da Comissão de Valores Mobiliários.
4.	PL 3.943/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos de Controlador de Tráfego Aéreo do Grupo-Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo.
5.	PL 3.944/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do INPI - FCINPI, a extinção de cargos em comissão do grupo DAS, e altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, para dispor sobre a remuneração das FCINPI.
6.	PL 3.945/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação, no quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil.
7.	PL 3.946/2008	Poder Executivo	Cria cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, de que trata a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.
8.	PL 3.947/2008	Poder Executivo	Cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Gabinete de Segurança Institucional e ao Ministério da Justiça.
9.	PL 3.949/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal.
10.	PL 3.950/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados ao Ministério do Esporte.
11.	PL 3.952/2008	Poder Executivo	Cria a Carreira de Analista Executivo no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.
12.	PL 3.955/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Ministério da Justiça.
13.	PL 3.956/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Ministério da Fazenda.
14.	PL 3.959/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.
15.	PL 3.454/2008	Superior Tribunal Militar	Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros de Pessoal da Justiça Militar da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

	Proposição	Autor	Ementa
16.	PL 4.572/2009	Superior Tribunal Militar	Cria os cargos de Juiz-Auditor e Juiz-Auditor Substituto para a 2ª Auditoria da 11ª Circunscrição Judiciária Militar, no âmbito da Justiça Militar da União, e dá outras providências.
17.	PL 4.570/2008	Tribunal de Contas da União	Acrescenta dois cargos em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União para provimento em Gabinete de Auditor do Tribunal de Contas da União.
18.	PL 4.024/2008	Tribunal Superior do Trabalho	Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região e dá outras providências.
19.	PL 4.355/2008	Tribunal Superior do Trabalho	Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e dá outras providências.
20.	PL 4.409/2008	Tribunal Superior do Trabalho	Dispõe sobre a criação cargos de Juiz do trabalho e de Varas do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, define jurisdições e dá outras providências.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
GABINETE DO MINISTRO
ASSESSORIA PARLAMENTAR
Esplanada dos Ministérios - Bloco K - 7º andar
70040-906 – Brasília - DF
(61) 2020-4450 – aspar@planejamento.gov.br

Ofício nº 261/2009/ASPAR-GM-MP

Brasília, 24 de julho de 2009.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **VIGNATTI**
Presidente da Comissão de Finanças e Tributação
Anexo II – Gab. 136-C
Câmara dos Deputados
70160-900 – Brasília/DF

**Assunto: Alteração do Anexo V da Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, Lei
Orçamentária Anual de 2009 – LOA-2009**

Senhor Presidente,

De ordem do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, refiro-me ao Of. Pres. nº 625/09-CFT, de 1º de julho de 2009, dessa procedência, para encaminhar a Vossa Excelência, em anexo, a Nota Técnica nº 227/DEAFI/SOF/MP, de 14 de julho de 2009, da Secretaria de Orçamento Federal deste Ministério, com as informações pertinentes ao assunto.

Respeitosamente,


ROSILDA DA COSTA XAVIER
Chefe da Assessoria Parlamentar, substituta

Handwritten notes and signature:
15h35
24/07/09
jun.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal
SEPN 516, Lote 8, Bloco D, 4º Andar, 70770-524, Brasília - DF
Telefone: 3248 2000 E-mail: sof@planejamento.gov.br

Assunto: **Alteração do Anexo V da Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, Lei Orçamentária Anual de 2009 - LOA-2009 por sugestão do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – ASPAR/GM/MP, por meio de Despacho de 6 de julho de 2009, solicita a esta Secretaria de Orçamento Federal – SOF análise e manifestação a respeito da sugestão da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, contida no **Of. Pres. nº 625/09-CFT**, de 1º de julho de 2009, relativa a adoção de providências com vistas ao encaminhamento ao Poder Legislativo de Projeto de Lei alterando o Anexo V da Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, Lei Orçamentária Anual de 2009 - LOA-2009, visando discriminar quais os Projetos de criação de cargos e funções estão contemplados na previsão orçamentária do referido Anexo.

2. Tal sugestão decorre do fato de que tramitam naquela Casa vários Projetos de Lei relacionados à criação de cargos e funções no âmbito da União, muitos deles inseridos na pauta daquela Comissão desde o dia 13 de maio de 2009, sem deliberação, em virtude de questionamento efetuado pelo Partido dos Democratas e pelo PSDB quanto à inobservância do disposto do art. 84, § 1º, da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, LDO-2009.

3. O mencionado dispositivo legal estabelece que *“para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas 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 da Lei Orçamentária de 2009, cujos valores serão compatíveis com os limites da Lei Complementar nº 101, de 2000”*. *M*

S

4. Acrescenta, ainda a GFT que os Projetos relativos à criação de cargos e funções no âmbito dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União são especificados no Anexo V da LOA-2009 de acordo com cada Projeto de Lei, o mesmo não ocorrendo com os Projetos de Leis do Poder Executivo, cuja discriminação é registrada apenas por setores, conforme exemplo abaixo:

R\$ 1,00

1. CRIAÇÃO OU PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES		2. ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL	
--	--	---------------------------------------	--

DISCRIMINAÇÃO	QUANTIDADE	VALOR	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO	
			DESPESA	ANALIZADA
			NO EXERCÍCIO DE 2009	

2. Poder Judiciário				
2.5. Justiça do Trabalho	8.022	5.066	122.000.000	244.000.000
2.5.1. Cargos e funções vagos	-	905	33.013.000	66.026.000
2.5.2. PL nº 4.942, de 2001	240	68	4.552.000	9.104.000
2.5.3. PL nº 6.600, de 2002	2	2	106.000	212.000
2.5.4. PL nº 2.549, de 2003	9	9	180.000	360.000
2.5.5. PL nº 2.550, de 2003	1.005	306	11.003.000	22.006.000
2.5.6. PL nº 5.357, de 2005	30	30	1.107.000	2.214.000
2.5.7. PL nº 5.471, de 2005	141	47	7.815.000	15.630.000

4. Poder Executivo				
4.1. Criação e provimento de cargos e funções	15.076	30.870	892.928.297	1.785.856.594
4.1.1. Auditoria e Fiscalização	500	2.290	892.928.297	1.785.856.594
4.1.2. Gestão e Diplomacia	400	842		
4.1.3. Jurídica	600	450		
4.1.4. Defesa e Segurança Pública	400	3.236		
4.1.5. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia	2.076	1.531		
4.1.6. Seguridade Social, Educação e Esportes	9.400	20.228		
4.1.7. Regulação do Mercado, dos Serviços Públicos e do Sistema Financeiro	1.500	1.535		
4.1.8. Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Agricultura e Reforma Agrária	200	767		

ANÁLISE

5. Inicialmente cabe informar que a estrutura do Anexo V até o ano de 2007, tinha a estrutura abaixo apresentada, na qual o limite de vagas relativo a cargos e funções não era segregado por criação e provimento, nem tampouco discriminado em nível de projetos de lei. 1

R\$ Mil

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

	LIMITE DE VAGAS	LIMITE FINANCEIRO (C)
2.7. Justiça do Trabalho	4.448	115.300,2
2.8. Justiça do Distrito Federal e Territórios	225	26.801,2
4. Poder Executivo	28.727	796.667,1
Até 28.727 vagas, das quais 13.532 vagas destinadas à substituição de pessoal terceirizados, sendo:		
4.1. Auditoria e Fiscalização, até 850 vagas.		
4.2. Gestão e Diplomacia, até 3.407 vagas.		
4.3. Jurídica, até 1.505 vagas.		
4.4. Defesa e Segurança Pública, até 2.522 vagas.		
4.5. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 3.521 vagas.		
4.6. Seguridade Social, Educação e Esportes, até 12.909 vagas.		
4.7. Regulação do Mercado, dos Serviços Públicos e do Sistema Financeiro, até 2.677 vagas.		
4.8. Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Agricultura e Reforma Agrária, até 1.336 vagas.		

6. Ocorre que esse modelo, até o ano de 2007, não oferecia visibilidade, notadamente no que se refere à Justiça do Trabalho do Poder Judiciário, que possuía inúmeros Projetos de Lei – PLs de criação de cargos e funções em tramitação no âmbito do Poder Legislativo, provocando sérias dificuldades no que tange ao acompanhamento e controle de quais os PL's estariam considerados nos limites consolidados.

7. Acrescente-se, ainda, que os próprios Tribunais Regionais se ressentiam dessa situação, na medida em que não tinham a garantia de que Projetos de Lei de iniciativa particular de cada um, estariam ou não contemplados com esses limites.

8. Esse modelo causou, também, até esse período, desconforto à SOF, sempre que era instada a se manifestar sobre a regularidade desses PLs nos termos do art. 169 da Constituição.

9. Assim, por ocasião da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2008, foi convencionado junto aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público da União que o Anexo V da LOA seria estruturado, em relação a esses Poderes e Órgão, em nível de cada Projeto de Lei, o que foi plenamente acatado por todos.

10. Quanto ao Poder Executivo, optou-se por manter a mesma estrutura anterior, ou seja, por área, tendo em vista que a iniciativa de encaminhamento de PLs de criação de cargos e

funções ao Poder Legislativo só poderia ocorrer por intermédio da coordenação centralizada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Portanto, os quantitativos físicos e financeiros previstos por área para o Poder Executivo eram concebidos especificamente em função de um conjunto de propostas previamente aprovadas no âmbito do MP, redundando nos quantitativos consolidados.

11. Vale esclarecer que a estrutura definida nos dois últimos Anexos V da LOA 2008 e 2009, particularmente no que concerne à discriminação dos PLs, não foi motivada por uma exigência da Lei de Diretrizes orçamentárias desses exercícios, mas tão-somente por uma iniciativa do Poder Executivo em dar clareza e facilitar o acompanhamento e o controle dos PLs dos demais Poderes.

12. Registre-se, a propósito, que a ~~obrigatoriedade de discriminação~~ dos PLs, Leis e Medidas Provisórias de criação de cargos, reestruturação de carreiras e concessão de demais vantagens somente ocorrerá a partir do exercício de 2010, em face de alteração introduzida por emenda no dispositivo da LDO-2010 que trata do assunto.

13. Finalmente, a título de informação, cabe apresentar a seguir a ~~composição dos limites previstos no Anexo V da LOA-2009~~ relativa ao Poder Executivo e discriminar, segundo as diversas áreas, os PLs nelas inseridas:

ÁREAS/ÓRGÃO	PL OU MP	LEI	USO	LIMITE LOA 2009	SALDO
4.1.2 - GESTÃO E DIPLOMACIA			4.937	4.937	-
Anexo V - 2009				400	
Saldo Vagas Ano Anterior - Dec. 6.742, de 2009				4.537	
M. Integração Nacional	PL 3.430, DE 16/05/2008		160		
M. Planejamento	PL 3.452, DE 26/05/2008		1.587		
M. Minas e Energia	PL 3.675, DE 08/07/2008		227		
MDIC	PL 3.944, DE 29/08/2008		95		
Presidência	PL 3.947, DE 29/08/2008		7		
Poder Executivo	PL 3.952, DE 29/08/2008		2.190		
M. Fazenda	PL 3.956, DE 29/08/2008		24		
M. Planejamento	PL 3.957, DE 29/08/2008		139		
Presidência	PL 3.959, DE 29/8/2008		3		
Diversos	PL 3.960, DE 29/08/2008		407		
Presidência	PL 3.961, DE 29/08/2008		98		
4.1.3 - JURÍDICA			256	600	344
Anexo V - 2009				600	
Saldo Vagas Ano Anterior - Dec. 6.742, de 2009				-	
M. Justiça	PL 3.428, de 16/05/2008		85		
M. Fazenda	PL 3.945, DE 29/08/2008		100		
AGU	PL 3.949, DE 29/08/2008		71		
4.1.4 - DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA			2.113	6.342	4.229
Anexo V - 2009				400	
Saldo Vagas Ano Anterior - Dec. 6.742, de 2009				5.942	

M. Defesa	PL 3.943, DE 29/08/2008		100	
M. Justiça	PL 3.947, DE 29/08/2008		7	
M. Justiça	PL 3.953, DE 29/08/2008		2.000	
M. Justiça	PL 3.955, DE 29/8/2008		6	

4.1.5 - CULTURA, MEIO AMBIENTE E CIÊNCIA E TECNOLOGIA		944	2.076	1.132
--	--	------------	--------------	--------------

Anexo V - 2009			2.076	
-----------------------	--	--	--------------	--

Saldo Vagas Ano Anterior - Dec. 6.742, de 2009			-	
---	--	--	----------	--

M. Educação	PL 1.740, DE 09/08/2007		0.400	
M. Educação	PL 2.878, DE 25/2/2008		378	
M. Desenvolv. Social	PL 3.428, DE 16/05/2008		164	
M. Planejamento (Carreira Social)	PL 3.452, DE 26/05/2008		813	
M. Educação	PL 3.774, DE 23/07/2008		1.077	
M. Educação	PL 3.891, DE 20/08/2008		399	
M. Esporte	PL 3.950, DE 29/08/2008		24	
M. Saúde	PL 3.958, DE 29/08/2008		118	
M. Previdência Social	PL 3.962, DE 29/08/2008		336	

4.1.7 - REG. MERCADO, DOS SERVIÇOS PÚB. E SIST. FINANC.		207	1.575	1.368
--	--	------------	--------------	--------------

Anexo V - 2009			1.500	
-----------------------	--	--	--------------	--

Saldo Vagas Ano Anterior - Dec. 6.742, de 2009			75	
---	--	--	-----------	--

M. Fazenda	PL 3.643, DE 01/07/2008		165	
M. Fazenda	PL 3.960, DE 29/08/2008		8	
M. Fazenda	PL 3.962, DE 29/08/2008		34	

4.1.8 - INDÚST COMÉRCIO, INFRA-ESTRUT., AGRIC. E REF. AGRÁRIA		493	1.277	784
--	--	------------	--------------	------------

Anexo V - 2009			200	
-----------------------	--	--	------------	--

Saldo Vagas Ano Anterior - Dec. 6.742, de 2009			1.077	
---	--	--	--------------	--

M. Transportes	PL 3.430, DE 16/05/2008		12	
M. Agricultura	PL 3.948, DE 29/08/2008		460	
MDIC	PL 3.954, DE 29/08/2008		21	

14. É importante acrescentar, ainda, que sobre os quantitativos físicos previstos no Anexo V da LOA-2009 foram acrescidos a republicação dos saldos das autorizações constantes do Anexo V da LOA-2008, nos termos do Decreto nº 6.742, de 14 de janeiro de 2009, o que possibilitou a acomodação dos PLs do Poder Executivo aos novos limites previstos.

15. Já em relação ao ~~PL nº 3.429, de 2008~~, que cria 2.477 Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo – FCPE, as mesmas não foram consideradas para fins de

composição das autorizações específicas do Anexo V, tendo em vista que ~~não representam impacto orçamentário~~, na medida em que estão sendo extintos igual número de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS.

16. Quanto aos PLs nºs 4.024, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região), 4.355, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região), 4.409, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região), 4.570, de 2008 (Tribunal de Contas da União) e 4.572, de 2009 (Superior Tribunal Militar), constantes do Anexo ao Of. Pres. nº 625/09-CFT, de 2009, cabe informar que os mesmos não estão incluídos nas autorizações específicas do Anexo V da LOA-2009, podendo-se afirmar que as suas aprovações, no presente exercício, contrariam os dispositivos constitucionais e legais vigentes.

17. Esses PLs foram todos encaminhados ao Poder Legislativo em data posterior a 31 de agosto de 2008, o que inviabiliza qualquer iniciativa do Poder Executivo em alterar o Anexo V da LOA-2009 para contemplar esses projetos, sob pena de contrariar o disposto no § 1º do art. 84 da Lei nº 11.768, de 2008, que determina que o referido Anexo somente conterá autorização quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

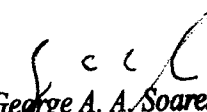
18. Face aos argumentos apresentados conclui-se:

- a) Quanto a não obrigatoriedade de alteração do Anexo V nos termos sugeridos pela CFT da Câmara dos Deputados;
- b) Pela ~~apresentação de detalhamento da distribuição dos PLs~~ de autoria do Poder Executivo em função dos limites autorizados por área do Anexo V da LOA-2009, conforme quadro constante do décimo-segundo parágrafo desta Nota Técnica; e
- c) Pela impossibilidade de alteração do Anexo V da LOA-2009 para contemplar os PL's nºs 4.024, de 2008, 4.355 de 2008, 4.409, de 2008, 4.570, de e 4.572, de 2009, uma vez que contraria o disposto no § 1º do art. 84 da Lei nº 11.768, de 2008.

19. Diante do exposto, submete-se o assunto à consideração superior e sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica à ASPAR/MP.


JANGMAR BARRETO DE ALMEIDA
Gerente de Projeto

De acordo. À ASPAR/MP.


George A. A. Soares
Diretor
Depto. de Assuntos Fiscais
DEAFISOF/MP



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

Nota Técnica n.
11/2009

**EXAME DE COMPATIBILIDADE E
ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA DE PROPOSIÇÕES QUE
AUMENTEM GASTOS COM PESSOAL EM
2009**

**Eber Zoehler Santa Helena
Sérgio Tadao Sambosuke**

JULHO/2009

Endereço na Internet:
<http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Arnaldo Madeira, referente aos critérios que devem ser observados pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativa que criem ou aumentem gastos com pessoal.

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 assistências, 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 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,

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

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, 1 ou alteração em sua remuneração, art. 37, X.²

A preocupação com o impacto dos gastos com pessoal já na Constituinte de 1967 razo 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

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;

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 (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

constituente 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 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.”

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 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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. 84 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009.⁶

Dentre as exigências fixadas pelo art. 84 da LDO/2009, destaca-se a identificação precisa da proposição legislativa motivo da autorização para criação dos cargos, submetida à condicionantes de ter iniciado sua tramitação até 31.08.2009. Ocorre que o Poder Executivo tem reiteradamente não informado no Anexo V quais proposições justificam a autorização pleiteada e concedida no mencionado Anexo, como pode ser identificado no item a seguir. Observe-se que esse Poder possui planejamento e acompanhamento de suas proposições, sendo de difícil compreensão a não observância do disposto nas LDOs.

⁶ Art. 84. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas 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 da Lei Orçamentária de 2009, cujos valores serão compatíveis com os limites da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º O Anexo a que se refere o **caput** conterá autorização somente quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários correspondentes, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

I - com as respectivas quantificações, para a criação e o provimento de cargos em comissão, cargos efetivos, funções de confiança e empregos;

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

§ 2º O Anexo de que trata o parágrafo anterior considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada.

§ 3º Para fins de elaboração do anexo específico previsto no **caput** deste artigo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União informarão e os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal submeterão a relação das modificações pretendidas à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, junto com suas respectivas propostas orçamentárias, demonstrando a compatibilidade das modificações com as referidas propostas e com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 4º Os Poderes e o Ministério Público da União publicarão, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2009, demonstrativo dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal a qualquer título mencionadas no **caput** deste artigo, constantes do anexo específico da Lei Orçamentária de 2008, que poderão ser utilizadas no exercício de 2009, desde que observada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2009.

§ 5º Na utilização das autorizações previstas no **caput** deste artigo, bem como na apuração dos saldos de que trata o § 4º deste artigo, deverão ser considerados os atos praticados em decorrência de decisões judiciais.

§ 6º A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 82 desta Lei, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2009 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

II.2 – PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NA CFT CRIANDO GASTOS COM PESSOAL

Conforme consulta realizada no dia 30/06/2009 na intranet da Câmara dos Deputados encontram-se em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação os seguintes projetos de lei:

PL	AUTOR	Ementa
4572/2009	Superior Tribunal Militar	Cria os cargos de Juiz-Auditor e Juiz-Auditor Substituto para a 2ª Auditoria da 11ª Circunscrição Judiciária Militar, no âmbito da Justiça Militar da União, e dá outras providências
4570/2008	Tribunal de Contas da União	Acrescenta dois cargos em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União para provimento em Gabinete de Auditor do Tribunal de Contas da União.
4409/2008	Tribunal Superior do Trabalho	Dispõe sobre a criação cargos de Juiz do trabalho e de Varas do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, define jurisdições e dá outras providências.
4355/2008	Tribunal Superior do Trabalho	Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e dá outras providências.
4024/2008	Tribunal Superior do Trabalho	Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região e dá outras providências.
3454/2008	Superior Tribunal Militar	Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros de Pessoal da Justiça Militar da União
3959/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
3956/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Ministério da Fazenda
3955/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Ministério da Justiça
3952/2008	Poder Executivo	Cria a Carreira de Analista Executivo no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.
3950/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados ao Ministério do Esporte
3949/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal
3948/2008	Poder Executivo	Cria cargos de Técnico de Laboratório e de Auxiliar de Laboratório no Quadro de Pessoal Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
3947/2008	Poder Executivo	Cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Gabinete de Segurança Institucional e ao Ministério da Justiça
3946/2008	Poder Executivo	Cria cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, de que trata a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004
3945/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação, no quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

PL	AUTOR	Ementa
3944/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do INPI - FCINPI, a extinção de cargos em comissão do grupo DAS, e altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, para dispor sobre a remuneração das FCINPI
3943/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos de Controlador de Tráfego Aéreo do Grupo-Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
3643/2008	Poder Executivo	Cria cargos de Analista, Inspetor e Agente Executivo no quadro de pessoal da Comissão de Valores Mobiliários
3429/2008	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, e altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, para dispor sobre a remuneração das FCPE.
1746/2007	Poder Executivo	Cria cargos efetivos, cargos comissionados e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação

À exceção do projeto de lei nº 3454/2008, a lei orçamentária para o exercício de 2009 (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008) não contém em seu anexo V a autorização para a criação dos projetos de lei em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação.

Dessa forma, para tornar viável a aprovação dos PLs em exame é necessário o atendimento de duas condições iniciais: incluir a autorização no Anexo V da Lei Orçamentária para 2009, bem como o correspondente valor financeiro nas programações dos órgãos interessados, como determinado pelo § 1º do art. 84 da LDO/2009:

“Art. 84 (...)

1º O Anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários correspondentes, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000: (...)”

Além disso, os projetos de lei de nºs 4572/2009; 4570/2008; 4409/2008; 4355/2008 e 4024/2008 não poderão ser aprovados no exercício de 2009 em decorrência do prazo estabelecido no § 1º do art. 84 da LDO/2009.

Observamos que o exame, no âmbito da CFT, dos projetos que criam gastos com pessoal, é bastante restrito pois não abrange o mérito da proposição em si, mas tão somente sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Assim, não cabe avaliação, por exemplo, do elevado crescimento de gastos com pessoal, da inconveniência da ação pretendida pelo projeto ou carência de necessidade da criação do cargo, emprego ou função, pois o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

exame nela desenvolvido apresenta-se como de admissibilidade, sob a forma de legislador negativo.

Cabe, sim, verificar-se o estrito enquadramento da proposição às condicionantes previamente fixadas pelas normas financeiras, ou seja, sua compatibilidade com o PPA, LDO, LOA, LRF e outras normas preordenadoras, além de sua adequação, dentro do espaço orçamentário com dotações suficientes, na LOA.

A correlação entre os gastos decorrentes da aprovação do PL e seu financiamento com recursos orçamentários somente poderá ser aquilatado com a devida menção no Anexo V da proposição. Identificada a inexistência de remissão expressa no Anexo V, depreende-se não haver autorização do art. 169 da CF, muito menos a dotação prévia ali exigida.

Dessa forma, as proposições do Executivo são incompatíveis com a LDO/2009, por não terem autorização identificada nos termos do art. 84 da LDO/2009, e inadequadas com a LOA por não terem dotação identificada.

O fato da LOA/2009 ter seu anexo em desconformidade com sua norma pré-ordenadora, no tocante à identificação precisa da proposição motivo da autorização, não sana a incompatibilidade da proposição com a LDO/2009, porquanto a relação existente entre a proposição e seus parâmetros é disjunta, ou seja, deve verificar-se a correlação da proposição com cada uma das normas distintamente. Raciocínio contrário seria convalidar a ilegalidade manifesta da LOA frente a sua norma disciplinadora, expressa na LDO.

III – CONCLUSÃO

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 inobservância, pelas proposições oriundas do Poder Executivo, do disposto no § 1º do art. 84 da LDO/2009, por não ser possível identificar-se no Anexo V da LOA/2009 as proposições daquele



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Poder que ali sejam contempladas com autorização e dotação correspondentes.

Ademais, os PLs n°s 4.572/2009, 4.570/2008, 4.409/2008, 4.355/2008 e 4.024/2008 não satisfazem a exigência de início da tramitação anterior a 31.08.2009, como disposto no § 1º do art. 84 da LDO/2009.

Brasília, 1º de julho de 2009.

Eber Zoehler Santa Helena	Sérgio Tadao Sambosuke
Consultor de Orçamento e	Consultor de Orçamento e Fiscalização
Fiscalização Financeira	Financeira