

---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização  
Financeira

---

Nota Técnica n.º  
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](mailto: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 <sup>1</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> A Emenda nº 1/69 delegou à lei complementar tal atribuição.<sup>4</sup> 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 30/1972<sup>5</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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)

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

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>6</sup> 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** conterà 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

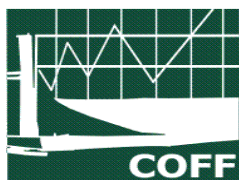
### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

#### 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<sup>o</sup>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 § 1<sup>o</sup> do art. 84 da LDO/2009.

Brasília, 1<sup>o</sup> de julho de 2009.

Eber Zoehler Santa Helena

Consultor de Orçamento e  
Fiscalização Financeira

Sérgio Tadao Sambosuke

Consultor de Orçamento e Fiscalização  
Financeira