

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º
21/2009

**ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO E A
NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO
E DOTAÇÃO PARA AUMENTO DE GASTOS
COM PESSOAL**

**Eber Zoehler Santa Helena
Sérgio Tadao Sambosuke**

SETEMBRO/2009

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

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

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Arnaldo Madeira referente à observância do disciplinamento contido no art. 169 da Constituição quando da apreciação de proposições pelo Congresso Nacional que aumentem gastos com pessoal e encargos sociais.

II – ANÁLISE:

II.1. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO E E DOTAÇÃO PARA AUMENTO DOS GASTOS COM PESSOAL

A Constituição em seu art. 169 determina expressamente 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.

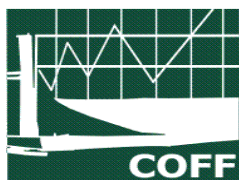
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas 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. (grifamos)

Em observância ao dispositivo constitucional, a Lei nº 12.017, de 12.08.2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – LDO/2010, consigna em seu art. 82 o disciplinamento das autorizações fixadas pela *Lex Legum, ipsis litteris*:

Art. 82. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas a concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Orçamentária de 2010, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei Complementar nº 101, de 2000. (grifamos)

Além de remeter a autorização específica às condicionantes orçamentárias, a LDO/2010 estabelece a necessária identificação da proposição geradora da despesa. ¹

O art. 82 da LDO/2010 exige ainda que a tramitação da proposição no Congresso Nacional tenha sido iniciada até 31.08.2009 e que o impacto efetivo no exercício não seja inferior a metade do anualizado:

Art. 82 (...) § 6º A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 81 desta Lei, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2010 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

II.2. RELEVÂNCIA DOS GASTOS COM PESSOAL PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA.

O controle dos gastos com pessoal, segundo item nas despesas obrigatórias continuadas, logo após os benefícios previdenciários e assistenciais, apresenta-se como um dos vértices na 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 ², 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-se em um elemento autônomo do Estado.

¹ Art. 82(...) § 1º O Anexo a que se refere o caput contera 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 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.

² 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

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.

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.

A Constituição de 1988, art. 169, ao atribuir às LDOs a competência para conter a autorização de qualquer aumento de gasto 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 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. 82 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010.

A proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2010, PLOA/2010 (PLN 46/2009), prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais ³ da ordem de R\$ 183,1 bilhões, correspondendo a um incremento de

³ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, bem como os encargos sociais com o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (despesa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

8,3% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2009.

Como se pode verificar na tabela a seguir, os valores de GND 1 apresentam crescimento acumulado de 251% de 2000 a 2010. Para 2010, a estimativa contida na Mensagem é de que as despesas com pessoal representem 37,71% da RCL.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2010

Em R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B = A + créditos)	Liquidado (C)	% execução (D = C/B)	RCL (E)	% da RCL (F = C/E)
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.950,0	39,9
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	188.560,0	39,8
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	198.835,0	39,7
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	257.553,1	34,7
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,511	278.930,0	33,7
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	313.292,5	36,7
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	392.478,8	32,4
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	430.032,4	33,6
2009	168.797,9	168.979,9	105.927,42	62,7	452.719,0	37,33
2010	183.058,6				476.286,14	38,43

Fonte: Siafi/Prodasen/STN.

1. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira)
2. Execução até 04.09.2009
3. Dotação prevista no LOA 2009
4. Conforme proposta orçamentária para 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O Anexo V do projeto traz um impacto de R\$ 2,2 bilhões para 2010 decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal, bem como um impacto de R\$ 7,6 bilhões decorrente da alteração de estrutura de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União. Se considerados os gastos anualizados, alcançam o montante de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 13,5 bilhões respectivamente.

Assim, o PLOA/2010 apresenta uma proposta de aumento nos gastos anualizados com pessoal e encargos sociais da ordem de R\$ 17,7 bilhões.

II. 3. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO NO ANEXO V DO PLOA/2010

Identifica-se evolução relevante no Anexo V do PLOA/2010 em relação ao Anexo vigente, tanto na parte relativa à criação de cargos, quanto no tocante à alteração da estrutura de carreiras. Ao contrário do Anexo V vigente, em que a criação de cargos no Poder Executivo está autorizada de forma genérica, por área de governo, a proposta para 2010 trouxe a identificação da proposição, conforme exigido pelo art. 82 da LDO/2010 facilitando o controle, pelo Congresso Nacional, da evolução dos gastos com pessoal.

Da mesma forma, os impactos em cada exercício decorrentes das reestruturações e reajustes concedidos de forma parcelada não vinham identificados nos respectivos Anexos das Leis Orçamentárias.

No que se refere aos subitens 4.1, 5.31 e 5.32 do item I do Anexo, que contêm autorizações genéricas para criação de cargos, o Poder Executivo fará a devida identificação do projeto utilizando-se da autorização do § 2º do art. 82 da LDO/2010, que permite a atualização do Anexo V até o prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição, ou seja, até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO, nos termos do art. 28 da Resolução nº 1/2006-CN.

Ressalte-se que apesar dessa autorização, os projetos de lei a serem incluídos nesses itens deverão observar o prazo para início de tramitação estabelecido no § 1º do art. 82 da LDO/2010.

Todavia, o Anexo V do PLOA/2010 encaminhado apresenta inconstitucionalidades flagrantes, em conflito com o disposto no art. 169 da Carta cidadã de 1988.

Identificam-se inúmeras proposições de criação de cargos sem qualquer contrapartida em termos de dotação prévia, assim, teríamos em relação ao exigido pelo art. 169 da Constituição somente satisfeita o 2º parágrafo, ou seja, a autorização.



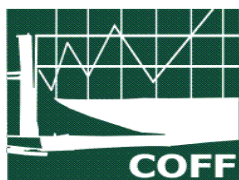
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O § 6º do art. 82 da LDO/2010 exige a previsão de dotação autorizada igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado da proposição em tramitação.

Resta a pergunta: e a prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções? Nesse sentido, mostram-se incompatíveis com as disposições constitucionais as seguintes proposições constantes do Anexo V (*Parte I - Criação e/ou Provimentos de Cargos, Empregos e Funções, bem como Admissão ou Contratação de Pessoal, a Qualquer Título*) com seu respectivo item:

- 2.3.3. PL nº 4.694, de 2004;
- 2.6.2. PL nº 5.238, de 2005 - 2ª Região (1);
- 2.6.3. PL nº 5.471, de 2005 - 2ª Região;
- 2.6.4. PL nº 3.885, de 2008 - 2ª Região;
- 2.6.5. PL nº 4.024, de 2008 - 3ª Região;
- 2.6.7. PL nº 4.355, de 2008 - 15ª Região;
- 2.6.10. PL nº 5.542, de 2009 - 2ª Região;
- 2.6.11. PL nº 5.543, de 2009 - 4ª Região;
- 2.6.12. PL nº 5.544, de 2009 - 8ª Região;
- 2.6.14. PL nº 5.546, de 2009 - 15ª Região
- 2.6.15. PL nº 5.547, de 2009 - 21ª Região
- 2.6.17. PL nº 5.549, de 2009 - 23ª Região
- 2.6.18. PL nº 5.550, de 2009 - 24ª Região
- 2.8.2. PL nº 5.771, de 2009
- 3.3. PL nº 5.491, de 2009
- 4.1. PL de criação de cargos e funções no âmbito do CNMP
- 5.3. PL nº 1.746, de 2007 - MEC
- 5.4. PL nº 2.878, de 2008 - UNILA
- 5.5. PL nº 2.879, de 2008 - UFOPA
- 5.9. PL nº 3.452, de 2008 - Diversos
- 5.10. PL nº 3.643, de 2008 - CVM
- 5.11. PL nº 3.774, de 2008 - UFFS
- 5.12. PL nº 3.891, de 2008 - UNILAB



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

- 5.13. PL nº 3.943, de 2008 – MD
- 5.18. PL nº 3.948, de 2008 – MAPA
- 5.21. PL nº 3.952, de 2008 – Diversos
- 5.29. PL nº 3.962, de 2008 - PREVIC e outros
- 5.30. PL nº 4.752, de 2009 - COMAER
- 5.31. PL relativo ao aumento do efetivo do Comando da Marinha
- 5.32. PLs relativos à criação de cargos e funções para diversos órgãos do Poder Executivo

Assim, o Anexo V do PLOA/2010 não cumpre o determinado pelo texto constitucional. Lembramos ser o art. 169 fruto de longo processo de maturação constitucional, onde o constituinte identificou como ineficaz a mera fixação de limites genéricos para aumentos de gastos com pessoal, determinando inovadoramente que a identificação dos recursos necessários sejam reservados previamente à constituição de obrigações para o Estado em termos de gastos com pessoal.

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

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. **A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica.** 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** ADI 2113 / MG - MINAS GERAIS AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 04/03/2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.*

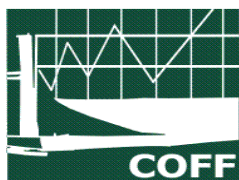


CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

EMENTA: AÇÃO ORIGINÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 102, I, "N", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DECLARAÇÃO EXPRESSA DE SUSPEIÇÃO DE MAIS DA METADE DOS MEMBROS DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI N. 5.042/90, DO ESTADO DO MARANHÃO. EQUIPARAÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS DESEMBARGADORES DO ESTADO AO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. NÃO RECEBIMENTO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE APÓS A EC N. 19/98, QUE ALTEROU O ART. 37, XIII, DA CB/88. RESOLUÇÃO N. 03/2003, DO TJ/MA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, X, DA CB/88, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA EC 19/98. **AUMENTO DE VENCIMENTOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 169, § 1º, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O impedimento, suspeição ou interesse que autorizam o julgamento da demanda pelo STF, na forma do art. 102, I, "n", in fine, da CB/88, pressupõem a manifestação expressa dos membros do Tribunal local competente para o julgamento da causa. 2. O art. 37, XIII, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 19/98, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos. A Lei estadual n. 5.042/90 não foi recebida pela ordem constitucional vigente após a edição da Emenda Constitucional n. 19/98. 3. O art. 37, X, na redação que lhe foi conferida pela EC 19/98 estabelece que "a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica", não se admitindo o reajuste por resolução de Tribunal de Justiça local. Precedente [AO n. 584, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 27.06.2003]. 4. **Não é possível o deferimento de vantagem ou aumento de vencimentos sem previsão orçamentária, nos termos do que estabelece o art. 169, § 1º, I e II, da Constituição do Brasil. Precedente [MC-ADI n. 1.777, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ 26.05.2000].** 5. **Segurança denegada.** (AO 1339/MA – MARANHÃO. AÇÃO ORIGINÁRIA. Relator(a): Min. EROS GRAU. Julgamento: 25/10/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DA LIMINAR. *Presentes o sinal do bom direito e o periculum in mora, impõe-se a concessão da liminar. Isto ocorre quando dispositivos da Constituição do Estado prevêm reajustamentos de salários, vencimentos, soldos e proventos dos servidores civis e militares da administração direta, das autarquias e das fundações públicas estaduais, mediante aplicação automática de índice estranho à própria atividade estadual, como acontece, por exemplo, no caso da tomada de empréstimo do Índice de Preços ao Consumidor. A Constituição Federal revela como princípio básico, a ser observado nas Constituições Estaduais, isto a teor do disposto no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que compete ao Executivo a iniciativa das leis que aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta e autárquica - inciso II do artigo 61 — **sendo certo, ainda, que qualquer vantagem há de estar autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo, ainda, contar com a indispensável dotação - inciso 1 do artigo 169.*** (ADI 541/DF- AÇÃO DIRETA DE



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 25/10/1991. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.)

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

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

Os equívocos que devem ser corrigidos no Anexo V do PLOA/2010 também se manifestam de forma evidente no caso do item 2.6.16. PL nº 5.548, de 2009 - 22ª Região, onde o número de cargos a serem providos (30) supera em quase 50% o número de cargos a serem criados pela mesma proposição (21).

Ressaltamos não constar do Anexo V a identificação das leis que criaram os cargos nos quais são autorizados os primeiros provimentos de cargos, a exemplo do item I.2.3.1 onde não é informado de que os cargos ali autorizados a serem providos são decorrentes do primeiro provimento das Leis 12.011/2009 e 10.772/2003, como a seguir assinalado e determinado pelo art. 82, § 1º, II da LDO/2010. No Anexo V: Item 2.3.1. - Cargos e funções vagos - 1.731 - Impacto anualizado de R\$ 139.479.000. ⁴

II. 4. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO NO ANEXO V DO PLOA/2010

Como já demonstrado, há de existir prévia dotação orçamentária para a apreciação pelo Congresso Nacional de proposições que aumentem despesas com pessoal, ademais, por óbvio, também há de existir prévia autorização legal no Anexo V da lei orçamentária para o exercício em que for aprovada a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou concedida qualquer vantagem a título remuneratório ou reestruturação de carreiras.

Observamos que o Anexo V do PLOA/2010, até sua promulgação e publicação como norma legal, não contém autorizações prévias ou dotações como exigido pelo art. 169, § 1º, I e II, da Constituição, mas somente

⁴ Art. 82 (...) § 1º (...)

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 (...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

propostas de autorização e dotação, *de lege ferenda*, que só virão a se concretizar quando da promulgação e publicação da lei orçamentária para o exercício de 2010.

Antes de completado todo o processo legislativo inexistente norma, há mera proposta de preceito legal, sem força cogente, por situar-se fora do ordenamento jurídico. A hipótese de norma orçamentária não tem o condão de autorizar o legislador a editar outra norma nela fundada, e exigida como condição *sine qua non* pela Superlei para a concessão do aumento do gasto com pessoal.

A previsão de autorização de determinado projeto de lei no Anexo V da proposta orçamentária para 2010 não serve de fundamento para a aprovação desse projeto, tendo em vista a possibilidade de exclusão dessa autorização do Anexo V, durante a tramitação da proposta da LOA/2010.

Tal fato é possível como ocorreu na tramitação do projeto de lei orçamentária para 2008, quando o Congresso Nacional cancelou dotações consignadas no Anexo V daquela proposta, visto que não se trata de despesas obrigatórias enquanto não aprovadas.

III – CONCLUSÕES

Portanto, as proposições que criem cargos, funções e empregos públicos ou reestruturem carreiras no serviço público federal que tenham sua autorização e dotação no PLOA/2010, somente poderão ter como satisfeitas as exigências constitucionais do art. 169 quando da edição da lei orçamentária de 2010. Até lá, forçoso considerá-las incompatíveis e inadequadas orçamentária e financeiramente se colocadas para apreciação dos órgãos deliberativos do Poder Legislativo, seja na Comissão de Finanças e Tributação, seja no Plenário da Câmara dos Deputados.

Ademais, o Anexo V deve conter exclusivamente proposições que tenham dotações na programação de trabalho da LOA/2010 suficientes para seu implemento, nos termos do art. 82, § 6º, da LDO/2010, ficando condicionadas: “... à observância dos limites fixados para o exercício de 2010 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.”

A pretensão dos órgãos de criarem “janelas de gasto com pessoal”, com a simples criação de cargos sem qualquer, ou insuficiente, previsão orçamentária, faz-nos retroagir a priscas eras de descontrole do dispêndio público, de triste lembrança para a sociedade brasileira, associadas à inflação e ao endividamento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Brasília, 22 de setembro de 2009.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ANEXO V DO PLOA/2010 – PLN N° 46/2009

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

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

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QTDE	DESPESA	
			EM 2010	ANUALIZADA (4)
1. Poder Legislativo	2	875	84.212.000	102.317.000
1.1. Câmara dos Deputados	-	335	48.703.000	48.703.000
1.1.1. Cargos e funções vagos	-	335	48.703.000	48.703.000
1.2. Senado Federal	-	300	28.109.000	41.870.000
1.2.1. Cargos e funções vagos	-	300	28.109.000	41.870.000
1.3. Tribunal de Contas da União	2	240	7.400.000	11.744.000
1.3.1. Cargos e funções vagos	-	238	7.131.000	11.475.000
1.3.2. PL nº 4.570, de 2008	2	2	269.000	269.000
2. Poder Judiciário	9.096	7.897	372.331.000	679.710.000
2.1. Supremo Tribunal Federal	-	302	8.000.000	12.684.000
2.1.1. Cargos e funções vagos	-	302	8.000.000	12.684.000
2.2. Superior Tribunal de Justiça	-	233	8.000.000	14.301.000
2.2.1. Cargos e funções vagos	-	233	8.000.000	14.301.000
2.3. Justiça Federal	1.431	1.769	100.000.000	141.956.000
2.3.1. Cargos e funções vagos	-	1.731	97.523.000	139.479.000
2.3.2. PL nº 4.564, de 2004	38	38	2.477.000	2.477.000
2.3.3. PL nº 4.694, de 2004	1.393	-	-	-
2.4. Justiça Militar da União	173	178	8.426.000	16.852.000
2.4.1. Cargos e funções vagos	-	5	185.000	371.000



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2.4.2. PL nº 3.454, de 2008		171		15.815.000
	171		7.908.000	
2.4.3. PL nº 4.572, de 2009		2		666.000
	2		333.000	
2.5. Justiça Eleitoral	174	1.098	40.000.000	78.852.000
2.5.1. Cargos e funções vagos	-	924		67.765.000
	-		34.456.000	
2.5.2. PL nº 4.533, de 2004		174		11.087.000
	174		5.544.000	
2.6. Justiça do Trabalho	6.264	3.378	159.905.000	319.810.000
2.6.1. Cargos e funções vagos	-	2.278		198.812.000
	-		99.406.000	
2.6.2. PL nº 5.238, de 2005 - 2ª Região (1)	1.351	-		-
			-	
2.6.3. PL nº 5.471, de 2005 - 2ª Região		35		11.722.000
	141		5.861.000	
2.6.4. PL nº 3.885, de 2008 - 2ª Região		301		28.094.000
	1.202		14.047.000	
2.6.5. PL nº 4.024, de 2008 - 3ª Região		50		3.768.000
	200		1.884.000	
2.6.6. PL nº 4.026, de 2008 - 19ª Região		29		2.416.000
	29		1.208.000	
2.6.7. PL nº 4.355, de 2008 - 15ª Região		58		4.546.000
	230		2.273.000	
2.6.8. PL nº 4.409, de 2008 - 7ª Região		12		3.992.000
	12		1.996.000	
2.6.9. PL nº 5.541, de 2009 - 16ª Região		7		1.816.000
	7		908.000	
2.6.10. PL nº 5.542, de 2009 - 2ª Região		428		41.960.000
	1.711		20.980.000	
2.6.11. PL nº 5.543, de 2009 - 4ª Região		43		1.106.000
	117		553.000	
2.6.12. PL nº 5.544, de 2009 - 8ª Região		71		4.798.000
	283		2.399.000	
2.6.13. PL nº 5.545, de 2009 - 13ª Região		2		736.000
	2		368.000	
2.6.14. PL nº 5.546, de 2009 - 15ª Região (1)	720	-		-
			-	
2.6.15. PL nº 5.547, de 2009 - 21ª Região		7		736.000
	53		368.000	
2.6.16. PL nº 5.548, de 2009 - 22ª Região		30		1.052.000
	21		526.000	
2.6.17. PL nº 5.549, de 2009 - 23ª Região		15		7.624.000
	113		3.812.000	
2.6.18. PL nº 5.550, de 2009 - 24ª Região		12		6.632.000
	72		3.316.000	
2.7. Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	741	773	40.000.000	80.000.000
2.7.1. Cargos e funções vagos	-	32		11.180.000
	-		1.776.000	



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2.7.2. Lei nº 11.697, de 2008		686		64.009.000
	686		37.837.000	
2.7.3. PL nº 4.567, de 2008		55		4.811.000
	55		387.000	
2.8. Conselho Nacional de Justiça	313	166	8.000.000	15.255.000
2.8.1. Cargos e funções vagos	-	90		8.480.000
	-		4.612.000	
2.8.2. PL nº 5.771, de 2009		76		6.775.000
	313		3.388.000	
3. Ministério Público da União	10.482	718	69.860.000	131.198.000
3.1. Cargos e funções vagos	-	715		129.840.000
	-		68.502.000	
3.2. PL nº 5.312, de 2009		3		1.358.000
	3		1.358.000	
3.3. PL nº 5.491, de 2009		-		-
	10.479		-	
4. Conselho Nacional do Ministério Público	301	36	1.139.000	2.278.000
4.1. PL de criação de cargos e funções no âmbito do CNMP (3)	301	36		2.278.000
			1.139.000	
5. Poder Executivo	57.901	47.335	1.646.329.000	3.254.674.000
5.1. Cargos e funções vagos	-	25.148		2.565.602.000
	-		1.209.269.000	
5.2. Cargos e funções vagos para substituição de terceirizados (2)	-	15.040		481.173.000
	-		259.577.000	
5.3. PL nº 1.746, de 2007 - MEC		600		18.757.000
	8.400		18.757.000	
5.4. PL nº 2.878, de 2008 - UNILA		167		3.933.000
	625		3.933.000	
5.5. PL nº 2.879, de 2008 - UFOPA		211		4.191.000
	977		4.191.000	
5.6. PL nº 3.428, de 2008 - MDS e FUNAI		249		19.101.000
	249		19.101.000	
5.7. PL nº 3.429, de 2008 - FCPE's		2.477		-
	2.477		-	
5.8. PL nº 3.430, de 2008 - MIN, SUDAM, SUDENE e DNIT		172		8.572.000
	172		8.572.000	
5.9. PL nº 3.452, de 2008 - Diversos		50		3.600.000
	2.700		3.600.000	
5.10. PL nº 3.643, de 2008 - CVM		-		-
	165		-	
5.11. PL nº 3.774, de 2008 - UFFS		237		5.412.000
	1.079		5.412.000	
5.12. PL nº 3.891, de 2008 - UNILAB		167		3.933.000
	432		3.933.000	
5.13. PL nº 3.943, de 2008 - MD		-		-
	100		-	
5.14. PL nº 3.944, de 2008 - INPI		148		3.015.000



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

	148		3.015.000	
5.15. PL nº 3.945, de 2008 - BACEN	100	-	-	-
5.16. PL nº 3.946, de 2008 - ANCINE	100	-	-	-
5.17. PL nº 3.947, de 2008 - PR e MJ	14	14	1.416.000	1.416.000
5.18. PL nº 3.948, de 2008 - MAPA	360	-	-	-
5.19. PL nº 3.949, de 2008 - AGU e PGF	71	71	7.396.000	7.396.000
5.20. PL nº 3.950, de 2008 - ME	24	24	1.612.000	1.612.000
5.21. PL nº 3.952, de 2008 - Diversos	2.190	-	-	-
5.22. PL nº 3.954, de 2008 - MDIC	21	21	1.709.000	1.709.000
5.23. PL nº 3.955, de 2008 - MJ	6	6	566.000	566.000
5.24. PL nº 3.956, de 2008 - MF	24	24	2.380.000	2.380.000
5.25. PL nº 3.957, de 2008 - MP	139	139	11.176.000	11.176.000
5.26. PL nº 3.958, de 2008 - MS	118	118	9.319.000	9.319.000
5.27. PL nº 3.959, de 2008 - SEPM	3	3	334.000	334.000
5.28. PL nº 3.961, de 2008 - Diversos	98	98	8.047.000	8.047.000
5.29. PL nº 3.962, de 2008 - PREVIC e outros	370	130	6.102.000	6.102.000
5.30. PL nº 4.752, de 2009 - COMAER	13.495	195	3.911.000	3.911.000
5.31. PL relativo ao aumento do efetivo do Comando da Marinha (3)	21.507	989	24.054.000	24.054.000
5.32. PLs relativos à criação de cargos e funções para diversos órgãos do Poder Executivo (3)	1.737	837	28.947.000	59.363.000
TOTAL DO ITEM I	77.782	56.861	2.173.871.000	4.170.177.000

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

DISCRIMINAÇÃO	DESPESA	
	EM 2010	ANUALIZADA
1. Poder Legislativo	39.378.491	39.378.491
1.1. Tribunal de Contas da União: Alteração do Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União de que trata a Lei nº 11.950, de 2009 - Parcela de 2010	39.378.491	39.378.491
2. Poder Judiciário	267.335.760	267.335.760



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2.1. PL nº 7.297, de 2006 - 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, sendo:	204.519.139	204.519.139
2.1.1. Supremo Tribunal Federal	967.932	967.932
2.1.2. Conselho Nacional de Justiça	168.552	168.552
2.1.3. Superior Tribunal de Justiça	2.473.885	2.473.885
2.1.4. Justiça Federal	47.790.137	47.790.137
2.1.5. Justiça Militar da União	3.833.213	3.833.213
2.1.6. Justiça Eleitoral	20.053.926	20.053.926
2.1.7. Justiça do Trabalho	118.638.178	118.638.178
2.1.8. Justiça do DF e dos Territórios	10.593.316	10.593.316
2.2. PL nº 319, de 2007 - Altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, estendendo aos Técnicos Judiciários o Adicional de Qualificação (AQ), sendo:	61.938.471	61.938.471
2.2.1. Supremo Tribunal Federal	922.150	922.150
2.2.2. Conselho Nacional de Justiça	36.807	36.807
2.2.3. Superior Tribunal de Justiça	1.895.572	1.895.572
2.2.4. Justiça Federal	4.502.552	4.502.552
2.2.5. Justiça Militar da União	441.461	441.461
2.2.6. Justiça Eleitoral	15.183.630	15.183.630
2.2.7. Justiça do Trabalho	31.147.277	31.147.277
2.2.8. Justiça do DF e dos Territórios	7.809.022	7.809.022
2.3. PL nº 7.560, de 2006 - Pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juízes auxiliares	878.150	878.150
3. Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público	79.100.236	79.100.236
3.1. PL nº 7.298, de 2006 - Alteração do subsídio do Procurador-Geral da República, referido no art. 37, XI, e art. 39, § 4º, c/c o art. 127, § 2º, e art. 128, § 5º, I, c, da Constituição.	79.100.236	79.100.236
4. Poder Executivo	7.225.707.401	13.153.962.042



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

4.1. PLs relativos à reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, inclusive servidores integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, instituída pela Lei nº 11.357, de 2006, e militares das Forças Armadas (3)	543.756.175	894.418.000
4.2. PL relativo aos impactos orçamentários decorrentes de ajustes das MPs nº 440, de 2008 (Lei nº 11.890, de 2008) e nº 441, de 2008 (Lei nº 11.907, de 2009) (3)	31.769.382	31.769.382
4.3. PL que dispõe sobre o acesso a graduações superiores de militares inativos e integrantes da reserva remunerada pertencentes ao Quadro de Taifeiros da Aeronáutica (3)	125.592.938	125.592.938
4.4. Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, instituída pelas Leis nº 11.784, de 2008, nº 11.890, de 2008 e nº 11.907, de 2009 - Parcela de 2010	6.524.588.906	12.102.181.722
TOTAL DO ITEM II	7.611.521.888	13.539.776.529
TOTAL GERAL	9.785.392.888	17.709.953.529

(1) 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 TRT's ao longo dos últimos anos, não implicando em acréscimos de despesas.

(2) 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 de Capital" para "Pessoal e Encargos Sociais", não implicando em acréscimo de despesas.

(3) Autorizações passíveis de atualização com a finalidade de identificação dos Projetos de Lei específicos, nos termos do § 2º do art. 82, da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, LDO-2010, a serem encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009.

(4) Considerou-se o total de cada órgão orçamentário para fins de cumprimento do § 6º do art. 82 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, LDO-2010, relativo ao impacto orçamentário-financeiro anualizado.