



Nota Técnica n.º
24/2009

**OBSERVÂNCIA DO ART. 169 DA
CONSTITUIÇÃO E DA LDO/2010 PELO
PL 5.916/2009, QUE CRIA CARGOS NA
MARINHA**

**Eber Zoehler Santa Helena
Mário Luiz Gurgel de Sousa
Roberto M. Guimarães Filho
Sérgio Sambosuke Tadao**

OUTUBRO/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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Arnaldo Madeira referente à observância do disciplinamento contido no art. 169 da Constituição e no art. 82 da Lei nº 12.017, de 12.08.2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – LDO/2010, pelo Projeto de Lei 5.916, de 2009, do Poder Executivo, que reestrutura quadros de servidores na Marinha.

II – ANÁLISE:

II.1. DA SUBMISSÃO DOS PLS QUE CRIEM CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, DE NATUREZA MILITAR, AO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO E ÀS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Esta Nota Técnica destina-se a avaliar a observância pelo Projeto de Lei 5.916, de 2009, do Poder Executivo, dos critérios fixados em foro constitucional e infraconstitucional para o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Inicialmente cabe destacar a submissão das proposições que criem cargos, empregos e funções na esfera militar da Administração às disposições constitucionais que regem a matéria.

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)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O art. 142, §º 3º, da Constituição esclarece que os “*membros das Forças Armadas são denominados militares*”. Por sua vez, o art. 20 da Lei nº 6.880, de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, informa que cargo militar é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos a um militar em serviço ativo.

Portanto, independentemente da terminologia adotada na esfera militar, a criação de tais cargos de natureza militar - “postos” (para oficiais) ou “graduações” (para praças) - deve se submeter ao disposto no art. 169 da Constituição e às disposições sobre despesas de pessoal constantes das LDOs.

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 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:

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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.

A proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2010, PLOA/2010 (PLN 46/2009), prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais ² da ordem de R\$ 183,1 bilhões, correspondendo a um incremento de 8,3% sobre o valor autorizado até a presente data na lei orçamentária para 2009.

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. DA INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO E DOTAÇÃO NO ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2010 PARA O PL 5916/2009

Em Nota Técnica desta Consultoria (NT COFF/CD nº 21/2009) ³ são feitas considerações acerca da exigência contida no art. 169 de prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para proposições que criem cargos, empregos e funções.

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.

² 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 financeira, da ordem de R\$ 12,2 bilhões).

³

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT%2021%202009%20-%20ART.%20169%20DA%20CONSTITUICaO%20E%20A%20NECESSIDADE%20DE%20PREVIA%20AUTORIZACaO%20E%20DOTACaO%20PARA%20AUMENTO%20DE%20GASTOS%20COM%20PESSOAL.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Ocorre que a proposição em apreço (PL 5916/09) não se encontra autorizado expressamente no Anexo V da proposta orçamentária para 2010 como a seguir transcrito:

ANEXO V DO PLOA/2010 – PLN Nº 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) |
| 5. Poder Executivo | 57.901 | 47.335 | 1.646.329.000 | 3.254.674.000 |
| 5.31. PL relativo ao aumento do efetivo do Comando da Marinha (3) | 21.507 | 989 | 24.054.000 | 24.054.000 |

(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.

O próprio Anexo informa, no subitem 5.31 do item I do Anexo - *que contém autorizações genéricas para criação de cargos* - que o Poder Executivo fará a devida identificação do projeto utilizando-se da autorização do § 2º do art. 82 da LDO/2010.

O dispositivo mencionado 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. Informamos que até a presente data, tal atualização não foi apresentada ao Congresso Nacional.

Portanto *strictu sensu*, a proposição PL 5916/09 não está autorizada expressamente sequer no projeto de lei orçamentária para 2010.

Ressalte-se que apesar dessa autorização para atualização, 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. O PL 5916/09, em apreço, iniciou sua tramitação no Congresso Nacional em 31.08.2009, ou seja, no último dia para sua apresentação, satisfazendo, dessa forma, a exigência da LDO/2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Identifica que o PL 5916/2009 não observa a exigência em termos de prévia dotação, por conter na programação orçamentária para 2010 parques R\$ 24,054 milhões, correspondentes ao provimento de 989 cargos, ou “postos”, de uma autorização total de 21.507.

Assim, o PL 5916/2009 contém dotação prévia de somente 4,6% do total comprometido pela União.

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.

Qual seria esse impacto anualizado? Em momento algum a proposição menciona tal informação.

O PL 5916/2009 não cumpre o determinado pelo texto constitucional. Lembramos ser o art. 169 da Constituição fruto de longo processo de maturação constitucional, onde o constituinte identificou como ineficaz a mera fixação de limites genéricos para aumentos de gastos com pessoal, determinando inovadoramente que 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 Supremo Tribunal Federal, transcritos na NT COFF nº 21/2009, já mencionado, que interpreta as exigências consignadas no art. 169, § 1º, como passíveis de incidir em inconstitucionalidade, quando não observadas pela legislação infraconstitucional que cria gastos com pessoal.

Outra questão relevante quanto à autorização, além de sua quantificação, é seu aspecto temporal. 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.

O Anexo V do PLOA/2010 contém somente 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 projeto de lei no Anexo V da proposta orçamentária para 2010, que no caso do PL 5916/2009 sequer é



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

identificado, 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, fato semelhante ao que ocorreu no processo orçamentário de 2008, quando deu-se a redução do Anexo V.

II.4. DA IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO PL 5.916/2009

Adentrando-se na proposição especificamente, identificam-se no PL 5916/2009 incompatibilidades e inadequações evidentes, que inclusive impedem a avaliação do impacto orçamentário e financeiro.

Hoje o efetivo da Marinha é regulado pela Lei nº 9.519, de 1997, que fixa o limite de até 80 Oficiais Gerais e de até 7.120 Oficiais. O PL nº 5.916/2009, prevê 87 vagas de Oficiais Gerais e de até 10.620 Oficiais. Portanto, é inegável a existência de relevante impacto financeiro da proposta decorrente do aumento no limite dos efetivos militares no Comando da Marinha.

A partir da Constituição de 1988, com a exigência de prévia dotação orçamentária e de autorização específica na LDO, é inaceitável a aprovação de leis que viabilizem o aumento de vagas no serviço público sem que o Legislativo possa avaliar o impacto financeiro gerado com esses aumentos de pessoal.

O art. 11 da Lei nº 9.519, de 1997, expressamente prevê limites para os efetivos de oficiais da Marinha do Brasil. Todavia, à época, deixou de ser solicitado o efetivo por posto, essencial para se avaliar e estimar possíveis acréscimos de despesas de pessoal militar da União.

A nova proposta de alteração legislativa, além de não solucionar o problema criado em 1997, ainda o agrava. De fato, o PL nº 5.916, de 2009, pretende agregar ainda mais os limites de vagas para oficiais da Marinha, estabelecendo tão-somente duas (02) categorias: Oficiais Gerais e Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos.

Tal proposta mostra-se absolutamente incompatível e inadequada, uma vez que inviabiliza qualquer apuração de despesa de pessoal na Marinha. Cada posto e/ou graduação faz jus a um determinado soldo sobre o qual incidem adicionais e gratificações. Sem determinar a quantidade máxima de cada um, não há como apurar despesa no âmbito da Força.

II. 5. DA INADEQUAÇÃO DA REVOGAÇÃO DO §1º DO ART. 11 E DA INCLUSÃO DO INCISO VIII AO CAPUT DO ART. 11, AMBOS DA LEI 9.519, DE 1997



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Por sua vez, propõe-se a revogação do §1º do art. 11 da Lei 9.519, de 1997, e a inclusão de um inciso VIII ao §2º do art. 11 da Lei 9.519, de 1997. Com tais alterações se pretende suprimir o limite de até 1500 alunos nos órgãos de formação e afastar os Aspirantes da Escola Naval e os Alunos do Colégio Naval dos limites tratados no art. 11 da citada Norma. A justificativa para tal afastamento diz respeito basicamente a dificuldades de gerenciamento de pessoal, como taxas de evasão e sazonalidades.

Em que pesem os argumentos apresentados, todos esses alunos recebem retribuição pelo período de preparação. Assim, não há como afastar o evidente impacto financeiro envolvido na formação de oficiais.

Além disso, hoje a Lei nº 9.519, de 1997 já confere autonomia à Marinha para, em média, dispor de até 214⁴ alunos por turma em formação, considerando Colégio Naval e Escola Naval. Logo, eventuais dificuldades de gerenciamento poderiam ser supridas, por exemplo, com um acréscimo de 10% no limite constante do §1º do art. 11 da Lei 9.519, de 1997, sem a necessidade de o Legislativo se afastar completamente dos contingentes militares em formação.

Não menos importante é destacar que a o §2º, VII, da Lei nº 9.519, de 1997, já determina que os alunos dos Cursos de Formação e Estágios de Aplicação de Oficiais não sejam computados nos limites fixados no art. 11. Portanto, quer parecer que os aspirantes da Escola naval já não sejam computados nos limites fixados.

Por sua vez, os alunos do Colégio Naval são preparados para ingresso na Escola Naval; ou seja, para virem a ser aspirantes da Escola Naval. Entretanto, em havendo sobra de vagas, é possível, e comumente realizado, concurso próprio para ingresso diretamente na Escola Naval. Por todo o exposto, seja a existência de evasão, sejam as dificuldades de gerenciamento, não se justifica conferir tal liberdade para preenchimento de vagas e realização de despesas de pessoal, mormente quando se trata de formação de oficiais.

Por fim, deve-se destacar ainda a questão de praças incorporadas para a prestação do Serviço Militar e de praças componentes da reserva da Marinha quando convocadas, designadas ou mobilizadas para o Serviço Ativo da Marinha. Aparentemente, não se justifica deixar de computar tais militares nos limites previstos na Lei. Esses militares encontram-se em serviço ativo, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980; logo, deveriam ser computadas nos limites previstos. De

⁴ considerando as três turmas no Colégio Naval e as outras quatro na Escola Naval e a autorização de até 1500 alunos existente no §1º do art. 11 da Lei 9.519, de 1997.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

fato, tal entendimento deveria ser aplicado inclusive para oficiais que se encontrem em tal situação.

No caso dos militares incorporados para a prestação do Serviço Militar a questão merece ainda maior destaque. Tendo em vista tratar de militares, em regra, com serviço temporário, é fundamental que haja uma previsão dos limites com tais gastos. Portanto, é fundamental que os quantitativos autorizados para as Forças Armadas congreguem inclusive militares em tal situação, sob pena de o Legislativo não poder estimar e planejar despesas com pessoal militar.

III – CONCLUSÕES

Portanto, o PL 5.916, de 2009, na presente data, não preenche os requisitos exigidos pelo art. 169, § 1º, da Constituição e do art. 82 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, mostrando-se incompatível e inadequado orçamentária e financeiramente, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O PL 5.916, de 2009, em termos de autorização e dotação, somente poderá ter como satisfeitas as exigências constitucionais do art. 169 quando da edição da lei orçamentária de 2010, e desde que satisfaça as exigências constitucionais e legais, em especial, que possua dotação na programação de trabalho da LOA/2010 suficiente 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.” Até lá, forçoso considerá-lo incompatível e inadequado orçamentária e financeiramente se colocado para apreciação dos órgãos deliberativos do Poder Legislativo, seja na Comissão de Finanças e Tributação, seja no Plenário da Câmara dos Deputados.

A pretensão dos órgãos de criarem “janelas de gasto com pessoal”, como mencionado pelo Deputado Arnaldo Madeira na Audiência Pública Conjunta sobre o Anexo V em comento, ocorrido em 22.10.2009, 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.

Para o aprimoramento do PL nº 5.916, de 2009, inclusive para avaliação de seu impacto orçamentário e financeiro, e fixação de sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, propõe-se:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

1. sejam abertos os quantitativos de cada posto previsto no art. 11 da Lei nº 9.519, de 1997;
2. sejam mantidas as normas constantes dos §§1º e 2º do art. 11 da Lei nº 9.519, de 1997, com a alteração do quantitativo previsto no §1º de 1.500 para 1.650;
3. não sejam permitidos excessos dos limites previstos (novo § 3º ao art. 11 proposto);
4. seja solicitado ao Ministério da Defesa e ao Comando da Marinha a abertura também das graduações constantes do art. 17 da Lei nº 9.519, de 1997;
5. inadequação das alterações propostas ao art. 17 da Lei nº 9.519, de 1997 (novos incisos IV, V e §3º), bem como do art. 7º-B.

Brasília, 27 de outubro de 2009.

Eber Zoehler Santa Helena, Mário Luiz Gurgel de Sousa, Roberto M.
Guimarães Filho e Sérgio Tadao Sambosuke
Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira