



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

# ESTUDO TÉCNICO Nº 10 / 2010

**CONFLITOS TEMPORAIS  
ENTRE OS PROCESSOS  
LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E  
ORÇAMENTÁRIO**

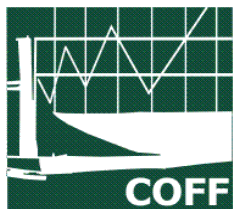
*Eber Zoehler Santa Helena (coord.),  
Eugênio Greggianin; Francisco Lúcio  
Pereira Filho, Salvador Roque Batista  
Júnior, Vander Gontijo e Mônica P. W.  
Lobato Santos*

Nov/2010

Endereço na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/et10-2010.pdf>

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



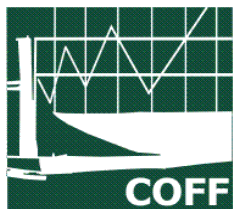
**ESTUDO TÉCNICO Nº 10 , DE 2010**

CONFLITOS TEMPORAIS ENTRE OS  
PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO  
E ORÇAMENTÁRIO.

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>2</b>
<i>PL 7.749/2010 – Fixação do Subsídio dos Ministros do STF por Ato Administrativo autorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.</i>	<b>4</b>
<i>PL nº 59/2010-CN – Proposta Orçamentária da União para o Exercício de 2011 e proposições criando despesas obrigatórias</i>	<b>5</b>
<b>NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>7</b>
<b>DISTINÇÕES ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>9</b>
<b>MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>11</b>
<b>CONFLITOS TEMPORAIS ENTRE PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>13</b>
<b>APERFEIÇOAMENTOS NA COMPATIBILIZAÇÃO TEMPORAL DOS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO – ESTUDO DE CASOS</b>	<b>16</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>24</b>

**INTRODUÇÃO**

Dois recentes eventos nas finanças públicas federais deram ensejo a notícias veiculadas pela mídia com extensa repercussão nacional. Ambos os fatos tem relação direta com a compatibilização dos processos legislativos desenvolvidos no âmbito do Congresso Nacional, o primeiro iniciado no processo ordinário bicameral, o outro iniciado no processo orçamentário congressional. As conseqüências da interdependência desses processos legislativos é objeto deste estudo, com relevo para seu aspecto temporal.

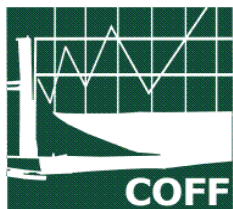


O primeiro evento deu-se com a apresentação do Projeto de Lei-PL nº 7.749/2010 onde seu autor busca a primazia do processo orçamentário congressual, expedito e sintético, representado pelas leis de diretrizes orçamentárias, para fixar normas privativas de lei ordinária. Do segundo evento abstrai-se o entendimento de considerar-se como lacuna da Proposta Orçamentária da União para 2011, PL nº 59/2010-CN, a ausência de valores referentes a proposições em tramitação no processo legislativo bicameral, produtor de cogência normativa sob a forma de despesas obrigatórias continuadas. Assim, primeiro, propõe-se que o processo orçamentário conduza o legislativo ordinário, no segundo, ao contrário, que o legislativo ordinário determine o orçamentário.

Ambos os casos atraem a discussão da parceria, complementaridade e concomitante conflituosidade entre os processos legislativos ordinário e orçamentário, cada um com seu foro e procedimentos próprios, mas, inexoravelmente, conexos quanto ao seu autor e destinatário, a sociedade brasileira e sua forma estruturada, o Estado.

Os produtos advindos de ambos os processos legislativos também diferem consideravelmente. O processo legislativo ordinário tem por seu output normas legais em regra de caráter genérico e perpétuas, até que venham a ser alteradas ou suprimidas por outra. Já o processo orçamentário resulta em normas periódicas, anuais ou plurianuais, em regra de natureza concreta, a tal ponto que no passado sua natureza de norma legal chegou a ser questionada, sendo considerada por parte considerável da doutrina européia continental como ato administrativo e não lei.

Passemos a examinar os dois eventos mencionados e que se apresentam como fotografias do conflito aqui descrito.



**PL 7.749/2010 – Fixação do Subsídio dos Ministros do STF por Ato Administrativo autorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Em 13.08.2010 inicia-se a tramitação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 7.749/2010, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, que fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48 (trinta mil, seiscentos e setenta e cinco reais e quarenta e oito centavos) a partir de 1º de janeiro de 2011.

O PL 7.749/2010, em seu art. 2º, dispõe que o valor do subsídio mensal, para efeitos do art. 37, X, *in fine*, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O parágrafo único do mesmo artigo atribui ao Supremo Tribunal Federal, antes do início de cada exercício financeiro, a competência de publicar o valor nominal do subsídio de seus membros.

A apresentação da proposição foi motivo da Nota Técnica COFF/CD nº 9/2010 <sup>1</sup> “PL 7.749/2010 - Indexa Subsídios da Magistratura (Teto Remuneratório Nacional) por ato administrativo”. A repercussão da Nota foi extensa com a edição de inúmeras reportagens pela mídia nacional <sup>2</sup>. O Supremo Tribunal Federal, autor, emitiu nota explicativa à imprensa <sup>3</sup> e um

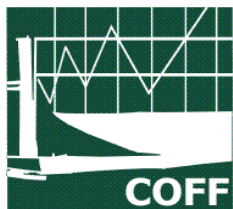
<sup>1</sup> <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt-09-2010-teto-remuneratorio>

<sup>2</sup> <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2336508/consultoria-da-camara-analisa-que-reajuste-automatico-de-subsidios-e-inconstitucional>  
<https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/8/18/stf-e-mp-propoem-reajuste-e-indexacao-de-seus-salarios>  
<http://www.eagora.org.br/arquivo/projetos-ferem-carta-diz-parecer-da-camara/>

<sup>3</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=158559>

“Em razão da publicação de notícias sobre a forma de reajuste dos subsídios dos ministros, o Supremo Tribunal Federal esclarece:

1. O Projeto de Lei nº 7749/2010 não cria “gatilho salarial”;
2. O art. 2º daquele projeto fundamenta-se no art. 37, inciso X da Constituição Federal, o qual determina que as remunerações e subsídios dos agentes públicos devem ser estabelecidos por lei específica aprovada pelo Congresso Nacional;
3. Cabe ao STF encaminhar anualmente, como o faz, projeto de lei específico ao Congresso Nacional, ao qual compete a nobre missão de deliberar sobre o valor dos subsídios;



conjunto de instituições profissionais da Magistratura e Ministério Público, beneficiários, manifestaram-se em defesa da proposição por meio de Nota Pública.<sup>4</sup>

**PL nº 59/2010-CN – Proposta Orçamentária da União para o Exercício de 2011 e proposições criando despesas obrigatórias**

Após o encaminhamento pelo Poder Executivo da Proposta Orçamentária da União para 2011, foi elaborada a NT COFF/CD nº 13/2010 “*PL nº 59/2010-CN Observações Preliminares sobre a Proposta Orçamentária para 2011 – Aspectos Fiscais – Receitas*”. O exame da proposta orçamentária para 2011 teve significativa repercussão na mídia no tocante à previsão de uma subestimativa de despesas obrigatórias no montante de R\$ 16,822 bilhões, assim discriminadas:.

1. *Lei Kandir e Auxílios Financeiros a Estados Exportadores - 3.900*
2. *Aumento Real do Salário Mínimo - 3.394*
3. *Aumento Real dos Demais Benefícios Previdenciários - 2.422*
4. *Demais Benefícios Previdenciários. Decisão do STF sobre o Teto - 470*

4. O Projeto de Lei nº 7749/2010 inova ao oferecer à discussão com o Congresso Nacional e com o Poder Executivo a fixação de índice máximo para os reajustes durante a fase de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) a vigorar a partir de janeiro de 2012;

5. Esse índice fixaria o teto da proposta de reajuste a ser encaminhada pelo STF ao Congresso, após a aprovação da LDO e da LOA;

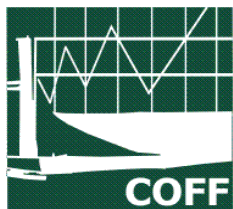
6. Todos os pontos acima estão devidamente explicitados no texto do Projeto de Lei nº. 7749/2010;

7. Como trechos da justificação que acompanha o projeto deram margem a interpretações equivocadas, esclarecimentos adicionais serão enviados ao Congresso para dar total transparência aos atos desta Corte;

8. O Supremo Tribunal Federal afirma que o projeto segue estritamente as normas constitucionais acerca das atribuições indelegáveis do Poder Legislativo no processo de fixação dos reajustes de subsídios do Poder Judiciário. “

<sup>4</sup>[http://www.anpr.org.br/Informativo/20100823\\_Nota%20Publica%20-%20Associacoes.pdf](http://www.anpr.org.br/Informativo/20100823_Nota%20Publica%20-%20Associacoes.pdf)

Assinada por: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça Militar Federal (AMAJUM), a Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM), a Associação dos Magistrados do Distrito Federal e Territórios (AMAGIS-DF) e a Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT).



5. *Reajustes do Judiciário e do MPU - 6.233*
6. *Reajustes do Teto - Judiciário e MPU (5,2% x 14,79%) - 403*
7. *Subsídios da MP 501/10 - 300*

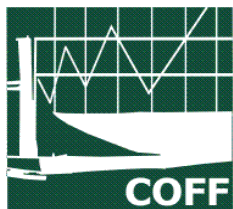
Dos valores acima mencionados, o aumento real do salário mínimo, dos benefícios previdenciários, dos reajustes do Judiciário e do MPU e do reajuste do Teto Judiciário e MPU, todos dependem de proposições legislativas em apreciação dentro dos prazos e ritos próprios do processo legislativo ordinário, ou seja, prazos impróprios e várias instâncias decisórias, ao contrário do orçamentário, com prazos preclusivos e dois únicos foros: CMO e Plenário do Congresso Nacional.

Na Nota Técnica mencionada, os reajustes do Poder Judiciário e MPU são considerados como uma “lacuna” de \$ 6,233 bilhões, nos seguintes termos:

*A Lei 12.255, de 2010, diz que até 31 de março de 2011 o Executivo encaminhará ao Congresso projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2012 e 2023, inclusive; e que o referido projeto preverá a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.*

*Com o aumento dos subsídios dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República nos termos de projetos encaminhados ao Congresso, o impacto adicional ao previsto na proposta é de R\$ 400 milhões. Se aprovados os projetos de lei 6.613 e 6.697, de 2009, as despesas com pessoal do Judiciário e do MPU aumentariam liquidamente em mais de R\$ 6 bilhões.*

A relação mútua de subordinação existente entre ambos os processos legislativos, ordinário e orçamentário, aqui se apresentam pelo lado da norma legal geradora da despesa obrigatória, cuja cogência advinda de sua promulgação se reflete na observância obrigatória pelo processo orçamentário somente após sua edição. Antes, só há a conveniência e oportunidade de sua



existência, presente no eterno conflito entre as necessidades infinitas e recursos finitos.

O mérito de ser implementada tal e qual política pública, como aumentar os benefícios previdenciários e assistenciais, em razão do aumento do salário mínimo, ou aumentar as transferências aos estados em razão de suas perdas tributárias decorrentes de benefícios federais, deve se dar no âmbito do processo legislativo ordinário, mas balizado pelos limites advindos do processo orçamentário.

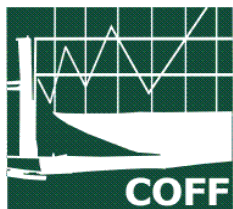
Exemplo dessa interconexão no exame da conveniência e oportunidade da adoção de determinadas políticas públicas é facilmente verificável em situações de perdas extraordinárias de receitas públicas. Tal fato ficou evidente em 2007 e 2008 com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, que resultou em perdas superiores a 40 bilhões de reais, em parte supridas pelo incremento de outras receitas (Imposto sobre Operações Financeiras-IOF) e redução de despesas.

Em verdade, parte das despesas canceladas para suprir o fim da CPMF configuravam-se, no projeto de lei orçamentária, como proto-despesas obrigatórias continuadas (despesas em processo de formação), a exemplo dos gastos com pessoal pendentes de autorização no Anexo V da lei orçamentária.

Mesmo as denominadas fontes permanentes de financiamento, tributos em regra, estão sujeitos a variações significativas por motivos desde conjunturais de mercado como estruturais, a exemplo da obsolescência do setor econômico tributado, ou sua pura revogação legal.

### **NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO**

Os dois eventos, vistos cada um de perspectivas diversas, atraem a atenção do interprete para a relação de causa e efeito, afinal quem deve observar quem? Quem preordena quem? A primazia no ordenamento deve ser



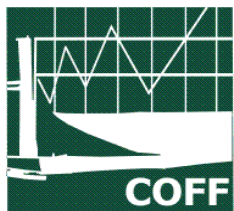
atributo do processo legislativo ordinário, ao alterar o ordenamento jurídico pátrio com normas permanentes, até que sejam alteradas por outra subsequente, ou pelo processo orçamentário, temporário, periódico, permanentemente adaptado às condições econômico-financeiras da sociedade?

Antes do advento da Constituição de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a prática legislativa em geral era a de acrescentar, sempre no final de cada projeto de lei, ao lado da disposição final que trata da vigência, a referência de que as despesas correrão à conta do orçamento da União. Imaginava-se, aparentemente, que o orçamento da União tivesse a capacidade de absorver quaisquer gastos que fossem aprovados. Tampouco, era exigido dos projetos de lei aprovados a necessária quantificação do impacto orçamentário. A remissão da despesa criada aos futuros orçamentos pavimentou o caminho do déficit e do endividamento público, uma das causas da inflação.

As disposições constitucionais, em especial aquela de que trata o § 1º do art. 169, passaram a exigir, no caso de pessoal, a *prévia* existência de dotação orçamentária. A LRF reservou um capítulo para tratar da etapa da geração das despesas, inclusive sob a forma de gastos tributários (benefícios fiscais), justamente para fixar a necessidade de que projetos de lei e medidas provisórias, *antes* de sua aprovação, devam observar o requisito de apresentar a estimativa do impacto orçamentário, bem como a comprovação da adequação com o orçamento. A idéia é impedir a aprovação de gastos de duração continuada sem a providência de fazê-lo caber dentro dos limites do orçamento previsto para o exercício em que entrarem em vigor, pelo menos.

A criação pela legislação ordinária de despesas obrigatórias, especialmente as de natureza continuada, como caracterizado pelo art. 17 da





LRF<sup>5</sup>, ou subsídios de natureza tributária ou financeira, acarreta profundo impacto sobre o processo orçamentário, exigindo de suas normas a fiel observância pelo lado do dispêndio de tais gastos, ou redução da receita pelos subsídios, ao mesmo tempo de se vê constrangido pela receita, esta dependente de fatores econômico-financeiros não totalmente controláveis pelo estado legislador da despesa. Tal descompasso entre despesa legislada e receita volátil tem reflexo no equilíbrio fiscal do estado.

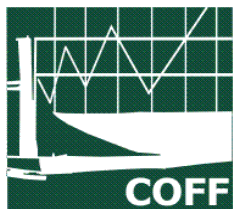
Como já reconheciam os romanos, *nullum gratuitum prandium*, ou seja, não há almoço grátis, tão ao gosto dos economistas. Políticas públicas, em regra, têm seu custo econômico-financeiro, exigindo que alguém as subsidie, em benefício de outrem. Essa permanente necessidade da compatibilização das necessidades às suas fontes de financiamento exige a íntima e permanente relação entre os processos legislativos ordinário e orçamentário, sob pena de comprometimento das finanças públicas. O descasamento desses processos resultou em recente e triste memória para a sociedade brasileira, exposta a crises financeiras recidivas com conseqüentes surtos inflacionários dos anos oitenta e noventa. Os males oriundos de fazendas públicas perdulárias e descoladas de suas fontes de financiamento são expressão última da desconexão entre ambos os processos legislativos aqui examinados.

## **DISTINÇÕES ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO**

Preliminarmente, há de se separar os processos legislativo ordinário do processo orçamentário, distintos em razão de seu autor, objeto, foro e procedimentos. Essa distinção é importante a fim de podermos analisar os requisitos de coordenação entre os mesmos, bem como as eventuais falhas e

---

<sup>5</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.



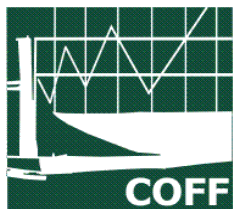
inconsistências, da aplicação do atual sistema normativo que trata da matéria, sugerindo-se, quando for o caso, os aperfeiçoamentos e controles necessários.

O processo legislativo tem por objeto toda e qualquer proposição apresentada conforme as iniciativas arroladas na Constituição, inclusive aquelas referentes a aumentos de gastos com pessoal, caso em tela. O processo orçamentário tem por objeto exclusivo, em *numerus clausus*, a edição de proposições que compõem o denominado ciclo orçamentário que consiste nas leis do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, acrescido de eventuais Planos setoriais plurianuais.

Todas as proposições orçamentárias da União são de foro constitucional, com a iniciativa legislativa no processo orçamentário sendo exclusiva do Presidente da República, ainda que de interesse dos demais Poderes ou Ministério Público, cuja autonomia administrativo-financeira submete-se ao ditames do processo orçamentário, como expressamente ditado no texto constitucional em seus arts. 51, IV, 52, XIII, 99, §§ 1º, 3º e 5º, e 127, § 3º.

O processo legislativo ordinário é bicameral, a proposição é apreciada por comissões permanentes ou temporárias e posteriormente, ou mesmo sem apreciação dessas comissões, pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e vice-versa, em etapas distintas e separadas. Já o processo orçamentário é unicameral, a proposição é apreciada primeiro por uma comissão mista, única com previsão expressa no texto constitucional, e após pelo Plenário do Congresso Nacional, ambos os foros em reunião conjunta dos membros das duas Casas, ainda que em votação separada.

O processo legislativo ordinário é permanente, tem procedimentos distintos em ambas as Casas, com prazos impróprios, onde a omissão tem caráter comissivo, a exemplo do mecanismo da obstrução parlamentar. O processo orçamentário é expedito em razão da necessidade da administração pública ter seus instrumentos de gestão a tempo, tem prazos pré-fixados



constitucionalmente, inclusive com sanção para o caso de sua não observância, como o não encerramento do 1º período da sessão legislativa se não aprovada a LDO, art. 57, § 2º, da Constituição. <sup>6</sup>

### **MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO**

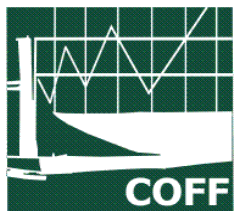
A Constituição na Seção VIII “Do Processo Legislativo” (Título IV - Da Organização dos Poderes - Capítulo I - Do Poder Legislativo) disciplina o processo legislativo de forma ampla e abrangente em termos de prazos, foros ou instrumentos. Todavia, o processo legislativo orçamentário é regrado à parte, por disposições constitucionais específicas presentes na Seção II “Dos Orçamentos” (Título VI Da Tributação e do Orçamento - Capítulo II - Das Finanças Públicas). O art. 166 em seu caput determina a forma anômala de apreciação das leis do ciclo orçamentário, de forma congressual, e remete a regulação desse processo a regimento comum congressual. O mesmo art. 166 em seu § 7º dispõe expressamente acerca da aplicação supletiva do processo legislativo ao processo orçamentário<sup>7</sup>. Assim, o constituinte reconhece a existência de um processo legislativo *sui generis*, atípico, com peculiaridades que o diferenciam do processo de produção das normas legais ordinárias presentes nos arts. 59 a 69.

De fato, nosso processo orçamentário congressual, originado na Emenda Constitucional de 1969, apresenta-se singular quando comparado aos seus congêneres forâneos, em regra bicamerais e intimamente associados ao processo legislativo ordinário.

---

<sup>6</sup> Art. 57, § 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>7</sup> Art. 166, § 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.



Identificam-se no texto constitucional dispositivos voltados à compatibilização de ambos os processos, ainda que de forma lacunosa, abrangendo as duas principais categorias de gastos obrigatórios continuados engendrados pelo processo legislativo ordinário, gastos com benefícios da seguridade social (previdência, assistência e saúde) e com pessoal e encargos sociais.

A Constituição em seu art. 195, § 5º, fixa que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total<sup>8</sup>. Ou seja, deve haver previsão de recursos para o financiamento do gasto a ser criado pela legislação ordinária.

Já o art. 169, § 1º, I, da Constituição estabelece a precedência do processo orçamentário em relação a qualquer aumento de gastos com pessoal, sob as mais variadas formas:

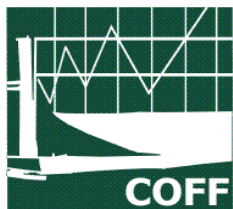
1. concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração,;
2. criação de cargos, empregos e funções;
3. alteração de estrutura de carreiras;
4. admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título;

Tais aumentos de gastos realizados pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas desde que satisfeitas previamente às seguintes condições concomitantemente:

- a) prévia dotação orçamentária e
- b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias

---

<sup>8</sup> Art. 195, § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.



O princípio do equilíbrio fiscal, que está imanente a todo o complexo de compatibilização e adequação dos dois processos faz-se presente em vários dispositivos constitucionais, ainda que não mais explícito o equilíbrio formal presente nos textos constitucionais anteriores. Exemplos do equilíbrio dinâmico encontra-se no art. 167, incisos I, II e III.<sup>9</sup>

### **CONFLITOS TEMPORAIS ENTRE PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO**

Examinando-se o primeiro evento mencionado neste estudo, o Projeto de Lei nº 7.749/2010, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, que fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48, verifica-se que a redação de seu art. 2º<sup>10</sup> servirá de fundamento para se inserir anualmente o reajuste pretendido nas Leis Orçamentárias, subvertendo e invertendo o mecanismo estabelecido pelo art. 169 da Constituição. Ou seja, o reajuste se tornará uma despesa obrigatória continuada, implicando ampliação de gastos sem nova apreciação legislativa sobre a viabilidade do aumento e a disponibilidade financeira do Estado para sua concessão.

Da situação de condicionado às normas orçamentárias, nos termos do art. 169, § 1º, o reajuste passará a condicionar a elaboração dos orçamentos.

Essa a lógica do equilíbrio presente nos dois processos, condicionamentos recíprocos, para editar a norma legal permanente há de ser identificada antecipadamente sua fonte de custeio na lei orçamentária, seu

<sup>9</sup> Art. 167. São vedados:

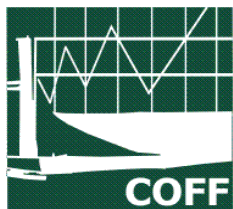
I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

<sup>10</sup> Art. 2º A partir do exercício financeiro de 2012, inclusive, o valor do subsídio mensal, para os efeitos do art. 37, inciso X, in fine, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Parágrafo único. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, antes do início de cada exercício financeiro, publicar o valor nominal do subsídio de que trata o caput deste artigo.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

espaço fiscal, identificado esse, ainda que anual, pois nosso horizonte fiscal de fato é anual, promulga-se a norma constrangedora do orçamento. A compensação tópica, o próprio texto legal deve originar a receita compensatória, exigida pelo art. 17, § 2º *in fine*, da LRF tem se mostrado inviável e incompatível com nosso processo legislativo.

O art. 17, § 2º primeira parte, considera adequada a proposição quando demonstrada a neutralidade fiscal da despesa.<sup>11</sup> A compensação, via processo orçamentário, mostra-se mais coerente com nossa prática e cultura legislativa, tanto por parte do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo.

Criada a despesa obrigatória continuada pelo processo legislativo ordinário, o processo orçamentário há de observá-la, enquanto não revogada. A inobservância dessa vinculação entre os processos legislativo ordinário e orçamentário enseja crime de responsabilidade como expressamente tipificado no texto constitucional<sup>12</sup> e na lei de crimes de responsabilidade, Lei nº 1079/50<sup>13</sup>. O Decreto-lei nº 201/67 igualmente fixa tipos penais para a incompatibilidade entre os processos legislativos ordinário e orçamentário<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do parágrafo anterior, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>12</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

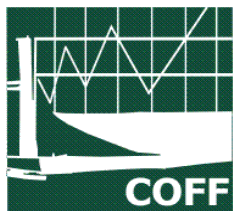
<sup>13</sup> Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

<sup>14</sup> Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;



Como visto, o princípio da legalidade estrita perpassa toda a geração de receita e despesa públicas.

Prevê a Constituição no art. 165, § 8º, que o orçamento deve estimar a receita e fixar a despesa. Portanto, qualquer indexação de despesas públicas se mostra imprópria e incompatível com a elaboração do orçamento.

Reforça ainda a impossibilidade de indexação o instituído no art. 167, II, da Constituição. O dispositivo veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Logo, estando a despesa indexada, estar-se-á ofendendo à Constituição na hipótese de a União ter de assumir obrigação que excede a previsão da receita.

Cumpram também observar que a indexação pretendida não se restringe ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores, nos termos do art. 93, V, da Constituição. Ela tem repercussão em toda a magistratura federal por conta do escalonamento previsto art. 1º, §2º, da Lei nº 10.474/2002<sup>15</sup> e é estendida para todos os membros do Ministério Público da União pelo PL nº 7753/2010, prática histórica de equiparação com a magistratura, ainda que destituída de fundamento constitucional. Isso sem considerar os milhares de servidores públicos que atualmente têm seus salários glosados por conta desse teto remuneratório.

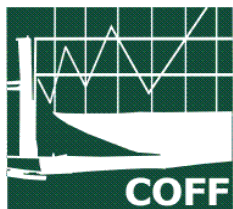
Outro ponto negativo da proposta refere-se à pressão por novas indexações que a aprovação da norma poderá gerar nos salários de todo o serviço público e comprometer a estabilidade econômica conquistada recentemente por nossa sociedade.

---

<sup>15</sup> Art. 1º Até que seja editada a Lei prevista no art. 48, inciso XV, da Constituição Federal, o vencimento básico do Ministro do Supremo Tribunal Federal é fixado em R\$ 3.950,31 (três mil, novecentos e cinquenta reais e trinta e um centavos).

(...)

§ 2º A remuneração dos Membros da Magistratura da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida por Ministro do Supremo Tribunal Federal.



## **APERFEIÇOAMENTOS NA COMPATIBILIZAÇÃO TEMPORAL DOS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO – ESTUDO DE CASOS**

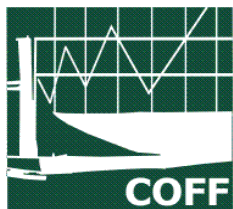
O momento da constituição e respectivos períodos de vigência e eficácia, bem como sua compensação na origem, atraem a discussão do fator temporal quanto às despesas obrigatórias continuadas.

A questão relativa a critérios de apuração da neutralidade da proposição quanto ao resultado primário traz em seu bojo dois fatores condicionantes: a materialidade do gasto e sua temporalidade. O fator tempo nos traz o dilema de como tratar a exigência de dotação orçamentária e de autorização prévia na LDO, nesse caso, para os gastos com pessoal por força do art. 169 da Constituição. Como sabido, as dotações orçamentárias e autorizações são anuais, já a tramitação de projetos de lei por vezes se eterniza.

Desse modo, ainda que o projeto de lei originariamente, quando de seu envio ao Congresso Nacional, tenha dotação própria e autorização para o gasto vindouro, no exercício quando se dá seu exame de adequação orçamentária e financeira, pode não mais existir essa dotação na lei orçamentária. Tal hiato temporal em parte se justifica pelo fato de o exame de mérito preceder o de adequação. Fica então a pergunta: deve o exame de adequação ser realizado antes ou após a tramitação?

Exemplo de mitigação da obrigatoriedade da norma está na fixação de limite temporal para torná-la temporária. Nesse sentido desde a LDO/2006, Lei nº 11.178, de 20.09.05, art. 99, § 3º, vem sendo determinado pelas LDOs que a legislação a ser aprovada no exercício, ao prever renúncia de receitas, gastos tributários, deve ter limite máximo de vigência por 5 anos. Esse dispositivo se mostrou extremamente útil na fixação da obrigatoriedade de revisão de benefícios tributários, em regra destinados a categorias específicas, em detrimento do financiamento como um todo de ações públicas mais abrangentes.





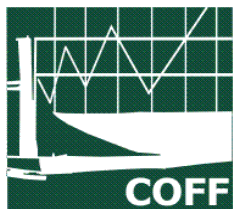
Se restrições *pro futuro* mostram-se necessárias, o mesmo há de se dizer quanto a efeitos retroativos, pretéritos, a exemplo da LDO/2009, Lei nº 11.768/08, que em seu art. 82, § 2º, dispõe que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores a sua entrada em vigor.

Dessa forma, evita-se a geração de esqueletos financeiros na área de recursos humanos, que resultam com o tempo em duas alternativas: ou a Administração reconhece o direito subjetivo de seus servidores ou dependentes, logo na esfera administrativa. Ou, como sói acontecer, a reivindicação deságua no Poder Judiciário, acumulando-se os precatórios, despesas obrigatórias, continuadas ou não, no primeiro caso, as parcelas vencidas, no segundo, as a vincendas.

A estratégia adotada por muitos autores de proposições para escaparem da compensação volta-se para a introdução de dispositivos que postergam a entrada em vigor da norma proposta. Tal desvio ensejou a inclusão do art. 2º, § 2º, na NI-CFT de 1995, determinando que a previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou ampliem isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.

A LDO vigente, Lei 12.309/2010 - LDO/2011, agora possuidora de Capítulo específico contendo normas diretamente relacionadas ao conflito aqui examinado: CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, busca em seu art. 91 dissuadir o uso do fator temporal como fator escamoteador da necessária compatibilização dos meios e fins, objeto deste estudo. A LDO/2011 determina:

*Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de*



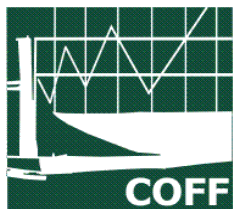
*estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*  
(...)

**§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput deste artigo.**

Ainda nesse sentido, de bloquear o uso indevido do fator tempo para se eximir da disciplina fiscal, pode ser identificado nos dispositivos incluídos nas últimas leis de diretrizes orçamentárias a exigência de que as dotações constantes da programação de trabalho devam ser no mínimo igual ou superior ao impacto orçamentário-financeiro das autorizações presentes no Anexo V. O preceito visa impedir que se lancem autorizações com dotações pífias sob o argumento de que a implantação do gasto, como provimento do cargo, somente se dará no final do exercício, o que caracterizaria a “janela orçamentária” na área de pessoal. Assim, a LDO/2011 exige em seu art. 81, § 6º:

*Art. 81. 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 à concessão 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 2011, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei Complementar no 101, de 2000.*

*§ 1o O Anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e MPU e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, com as respectivas:*



(...)

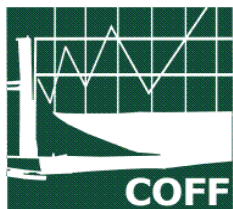
**§ 6º A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 80 desta Lei, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2011 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado” (grifamos)**

Em nosso processo legislativo, tornou-se comum, nos últimos anos, a estratégia de inserir em projetos de lei ou medidas provisórias relativas a gastos com pessoal dispositivos parcelando sua eficácia, às vezes por longos anos, como forma de suavizar e adequar o impacto orçamentário-financeiro de reestruturações de vencimentos de carreiras ou na criação de cargos e funções no serviço público federal.

Exemplo claro desse processo de adaptação da geração de despesas obrigatórias às condicionantes orçamentárias pode se identificar na Lei nº 11.416/2006, relativas aos servidores do Poder Judiciário, e na Lei nº 11.415/2006, relativa aos servidores do Ministério Público da União, que tiveram seu impacto orçamentário e financeiro parcelado nos exercícios de 2006 a dezembro de 2008, sendo sua eficácia condicionada à existência de autorização e dotação na lei orçamentária anual, por expressa disposição de seus arts. 31 e 35 respectivamente.<sup>16</sup>

A Lei nº 11.697, de 13.06.2008, que “*dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis ...*”, dá exemplo claro da possibilidade do uso do fator temporal na busca da adequação orçamentária e financeira de proposições com relevante impacto orçamentário e financeiro, caso da nova Lei de Organização Judiciária do DF. São criados inúmeros cargos, funções e órgãos no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e

<sup>16</sup> Art. 31. A eficácia do disposto nesta Lei fica condicionada ao atendimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e das normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Territórios, assim sua implantação foi parcelada em cinco anos, a começar de 2008 até 2012. Vários dispositivos foram agregados ao projeto de lei visando assegurar essa postergação de sua eficácia, como presente nos arts. 85 a 89 da Lei.<sup>17</sup>

A LDO 2009, Lei 11.768/08, na busca de previsibilidade nas alterações nos gastos com pessoal, introduziu por seu art. 84, § 1º<sup>18</sup>, o limite temporal de 31 de agosto daquele exercício para início da tramitação de proposições que pretendiam constar do Anexo V da lei orçamentária para 2009. O dispositivo, como era previsível, gerou conflito entre os processos legislativos aqui examinados, com seus autores, em especial os vários tribunais que possuíam proposições criando cargos e funções em sua estrutura e que pretendiam ver suas demandas satisfeitas com celeridade, e os prazos do processo orçamentário.

---

<sup>17</sup> Art. 85. A criação dos cargos constantes do Anexo I desta Lei sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 86. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo II desta Lei, destinadas à estrutura judiciária, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei, e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 87. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo III desta Lei, destinadas à composição da Estrutura Administrativa da Secretaria e da Corregedoria de Justiça, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 88. Ficam criadas as Varas constantes do Anexo IV desta Lei, desde que observado o cronograma previsto no Anexo V desta Lei e atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

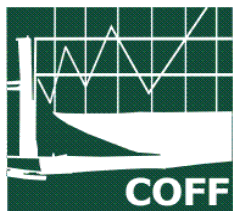
Parágrafo único. A criação das Varas mencionadas no caput deste artigo fica condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício, nos termos do § 1º do art. 99 da Constituição Federal.

Art. 89. As despesas resultantes da implementação dos dispositivos constantes desta Lei, relativas à criação de cargos, funções comissionadas e órgãos, constarão da programação de trabalho orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios conforme cronograma constante do Anexo V desta Lei.

§ 1º Ficam criados os cargos, funções e órgãos mencionados nesta Lei a partir de 1º de janeiro de cada exercício mencionado no Anexo V desta Lei.

§ 2º As despesas mencionadas no caput deste artigo deverão constar de autorização expressa constante da lei de diretrizes orçamentárias a cada exercício, até a final implantação do Anexo V desta Lei.

<sup>18</sup> § 1º O Anexo a que se refere o caput contera 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:



Afinal, como já mencionado, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária dá-se na Comissão de Finanças e Tributação-CFT, ou seja, em uma etapa intermediária no processo legislativo ordinário bicameral, visto que depois de considerada adequada, a proposição ainda há de ser examinada quanto a seus aspectos constitucionais e de técnica legislativa pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC, no âmbito da Câmara dos Deputados, para envio posterior ao Senado Federal. Como a imensa maioria das proposições que criam cargos e funções tem seu exame sob o rito conclusivo das comissões, conforme art. 24, II, do Regimento Interno da CD, não se exige a apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. Observe-se que no Senado Federal dá-se exclusivamente o exame do mérito e constitucionalidade da proposição porquanto lá inexistente a obrigação de realizar exame da compatibilidade e adequação orçamentária, exceto quando tratar-se de medida provisória, por exigência da Resolução nº 1/2002-CN.

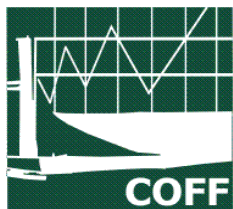
Em face do conflito estabelecido pela nova exigência temporal fixada pelas LDOs, buscou-se solução para o impasse e compatibilização de ambos os processos. Em 2009, a LDO/2010 manteve o limite máximo para início da tramitação de 31.08.2009, art. 81, § 1º, da Lei nº 12.017, de 12.08.2009 <sup>19</sup>, assim a solução encontrada foi a introdução de cláusulas suspensivas da eficácia da norma enquanto não aprovada a respectiva lei orçamentária autorizadora do gasto.

Exemplos da alternativa adotada encontram-se nas disposições suspensivas de igual teor <sup>20</sup> constante da:

---

<sup>19</sup> § 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 caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, com as respectivas:

<sup>20</sup> Art. 3º A criação dos cargos prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.



1. Lei nº 12.250/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região);

2. Lei nº 12.251/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções comissionadas no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região);

3. Lei nº 12.252/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região);

4. Lei nº 12.262/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região);

5. Lei nº 12.263/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo e em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região e dá outras providências); e

6. Lei nº 12.273/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região).

Solução assemelhada foi aplicada às proposições do Poder Executivo <sup>21</sup>, caso da:

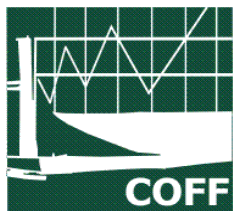
1. Lei nº 12.253/2010 (Dispõe sobre a criação, no quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil, alterando a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998);

2. Lei nº 12.312/2010 (Cria cargos de Técnico de Laboratório e de Auxiliar de Laboratório no Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); e

---

Parágrafo único. Se a autorização e os respectivos recursos orçamentários forem suficientes somente para provimento parcial dos cargos, o saldo da autorização e das respectivas dotações para seu provimento deverá constar de anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem considerados criados e providos.

<sup>21</sup> Art. 2º O provimento dos cargos criados por esta Lei fica condicionado à comprovação da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, assim como à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o § 1º do art. 169 da Constituição Federal.



3. Lei nº 12.323/2010 (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).

E mesmo na proposição da Câmara dos Deputados que reestruturou suas carreiras, Lei nº 12.256/2010, foi adotada cláusula suspensiva de eficácia<sup>22</sup>.

Os mesmos termos foram adotados quando da criação de cargos e funções no âmbito do Ministério Público da União, Lei nº 12.321/2010<sup>23</sup>, PL nº 5.491/09 na Câmara dos Deputados, e que “Dispõe sobre a criação de cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos ramos do Ministério Público da União”. A proposição e a norma adotaram o parcelamento na criação de 6.804 cargos de analista e técnico judiciários acrescidos de 3.675 funções e cargos comissionados, totalizando 10.479 cargos e funções em todos os ramos do MPU. Impacto de tal grandeza foi parcelado, no mínimo, ao longo de 4 exercícios, a partir de 2011 e à razão de, no máximo, 25% ao ano.<sup>24</sup>

Consta do Anexo V da Proposta Orçamentária para 2011, primeiro ano do parcelamento do impacto da Lei nº 12.321/2010, autorização para provimento de somente 198 cargos e funções, com dotação orçamentária de R\$ 12.634 mil, para um impacto orçamentário anual de R\$17.207 mil.

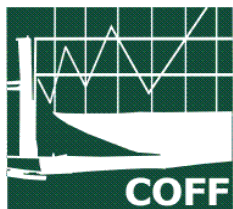
---

<sup>22</sup> Art. 9º A reestruturação prevista nos arts. 1º, 2º e 4º desta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual, com a respectiva dotação igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

<sup>23</sup> Art. 3º A criação dos cargos e funções prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Se a autorização e os respectivos recursos orçamentários forem suficientes somente para provimento parcial dos cargos e funções, o saldo da autorização e das respectivas dotações para seu provimento deverá constar de anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem considerados criados e providos.

<sup>24</sup> Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei serão escalonadas no prazo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir de 2011, com acréscimo máximo anual de 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos necessários para a provisão da totalidade dos cargos e funções criados, e correrão à conta das dotações orçamentárias do Ministério Público da União.



Assim, o processo orçamentário condiciona a eficácia da norma legal ao fixar o número de provimentos possíveis de serem efetivados no exercício de 2011 em razão da disponibilidade de recursos da União.

## **CONCLUSÕES**

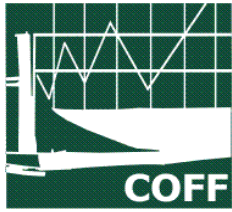
Depreende-se do exposto que, inexoravelmente, os processos legislativos ordinário e orçamentário estão vinculados e devem ser compatíveis entre si, sob pena de por em risco o equilíbrio fiscal do estado brasileiro, se não pleno, pelo menos razoável, quando comparado aos desequilíbrios fiscais identificados em outras nações, outrora paradigmas de nossas finanças públicas.

Os conflitos materiais e temporais identificados dentre os mencionados processos legislativos podem ser solucionados pela fixação de *status* normativos específicos, com o respeito à esfera legiferante própria de cada processo. No ordinário fixam-se as despesas obrigatórias, condicionadas aos limites impostos pelo orçamentário, o qual deve observar as obrigações antes estatuídas pelo ordinário.

Assim, os processos legislativos, ordinário e orçamentário, devem caminhar juntos e coesos, coordenados, evitando excessos de todos os matizes. Do contrário, institui-se o caos financeiro, de triste memória para nossa sociedade, onde se estabelecem obrigações sem a correspondente fonte de financiamento, compromissos insubsistentes que passam a ser burlados por mecanismos como a inflação, postergação ou simples denegação de sua implementação, comprometendo a boa governança e as próprias instituições democráticas.

Brasília, 14 de novembro de 2010.





---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---