

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

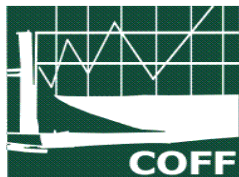
Nota Técnica n.º
21/2011

**CANCELAMENTO DE DOTAÇÃO PARA
PESSOAL - NECESSIDADE DE
DEMONSTRAÇÃO DE ERRO (Ref. Of.
MPOG n.º 651/2011-MP)**

**Eber Zoehler Santa Helena,
Mário Luis Gurgel de Souza e
Sérgio Tadao Sambosuke**

DEZEMBRO/2011

**Endereço na Internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>
e-mail: conof@camara.gov.br**



I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado João Dado referente à observância do art. 166, § 1º, da Constituição e demais normas legais e regimentais pelo pleito veiculado no Ofício do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 651/2011-MP¹, de 08.12.2011, encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento na Nota Técnica nº 581/CGDPS/SEAFI/SOF/MP, de 30.11.2011, o qual pretende cancelamento de dotação para pessoal do PLOA 2012 em virtude da alegada ocorrência de omissão de ordem técnica, sem identificação do erro justificante do cancelamento da dotação original.

II – ANÁLISE

II.1. OBJETO DO OFÍCIO 651/2011-MP

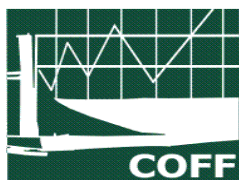
A NT nº 581/CGDPS/SEAFI/SOF/MP discorre sobre a necessidade de adequação do Anexo V, em adendo ao já solicitado pelo Ofício nº 551/2011-MP, de 19.10.2011. Todavia, ao contrário do Ofício 551/2011-MP, que exclusivamente atualiza itens do Anexo V, a exemplo da identificação das proposições apresentadas pelo Poder Executivo até 31.08.2011, nos termos do art. 78, § 2º, da LDO/2012, o Of. 651/2011-MP apresenta amplo impacto orçamentário-financeiro nos gastos com pessoal do Poder Executivo.

O Of. 651/2011-MP propõe a alteração no Anexo V do PLOA/2012 quanto aos quantitativos e valores alocados ao item I.5.1.1 – Cargos e funções vagos no âmbito do Poder Executivo, passando esse item a prever o acréscimo de 3.499 cargos aos já 10.317 antes propostos e , passando o item a autorizar 13.816 cargos a serem providos no Poder Executivo.

O impacto orçamentário e financeiro do acréscimo nos provimentos de cargos é estimado em R\$ 364.807.473,00. O custo anualizado dos

¹ Disponível no site da Câmara/CMO:

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/proposta/of651_MP.pdf



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

provimentos passa de R\$ 691.333.795,00 para R\$ 1.358.879.410, praticamente dobrando com o acréscimo de R\$ 667.545.615,00.

Conforme a NT nº 581/CGDPS/SEAFI/SOF/MP, o aumento de cargos a serem providos se dará nas carreiras de Analista de Finanças e Controle da CGU/PR (150 cargos), Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (850 cargos), Polícia Federal e Rodoviária (1872 cargos), no DNIT/MT (500 cargos), Analista de Infraestrutura (75 cargos) e CENAD/MI (52 cargos).

Observamos que esse detalhamento não aparece no Anexo, que apenas identifica o número de cargos e montante orçamentário. As informações enviadas assumem, assim, caráter meramente indicativo. O Poder Executivo tem reiteradamente vetado disposições nas LDOs que exigem a melhor identificação no Anexo dos cargos a serem providos.

Para compensação aos valores acrescidos ao item I.1.5.1.1 do Anexo V, o Poder Executivo oferece como fonte de cancelamento para os acréscimos pretendidos a programação a seguir:

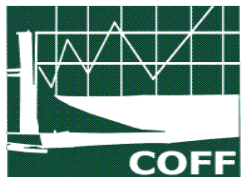
PROGRAMAÇÃO PARA COMPENSAÇÃO

47101.04.122.2125.00H1.0001									
Pagamento de Pessoal Ativo da União (1)	F	1-PES	1	90	0	100	1.608.342.234	1.309.298.835	(299.043.399)
47101.04.122.2125.09HB.0001									
Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	F	1-PES	1	91	0	900	275.560.485	209.796.411	(65.764.074)
SUBTOTAL 2							1.883.902.719	1.519.095.246	(364.807.473)
TOTAL GERAL									

(1) Em conformidade com o Ofício nº 569/2011-MP, de 1º de novembro de 2011, foi solicitada à CMO a alteração do código da ação "00H1" para "20TP".

II.2. INCONSTITUCIONALIDADE DE CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES PARA GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (GND 1) QUE NÃO DEMONSTRE ERRO TÉCNICO NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS.

O controle dos gastos com pessoal, despesa obrigatória continuada, apresenta-se como um dos vértices da busca do equilíbrio fiscal tão almejado pelos estados contemporâneos e marca da boa gestão da coisa pública.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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 acompanham as finanças públicas desde que o Erário separou-se do Rei e passou a constituir um elemento autônomo do Estado.

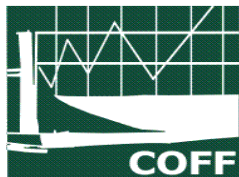
O princípio da legalidade estrita perpassa todas as etapas da geração de gastos com pessoal. Despesa de natureza obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a geração de gastos com pessoal e seus encargos se sujeita a inúmeras 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.

Preocupado com tal perpetuidade, sua magnitude numérica e elevado grau de compulsoriedade, o constituinte de 1988 dispôs em inúmeros

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

preceitos da *Lex Legum* determinações sobre a rígida legalidade na criação de gastos com pessoal, a exemplo da presente pretensão do Poder Executivo na criação de cargos e seu provimento, art. 37, I e II, ou alteração em sua remuneração, art. 37, X, desde que previamente autorizados e com dotação prévia, art. 169, § 1º.³

A Constituição de 1988, art. 169, ao atribuir às LDOs a competência para conter a autorização de qualquer aumento de gasto direto com pessoal, exceto a revisão geral prevista no art. 37, X, as transformou 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

³ Art. 37 (...) I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os **requisitos estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

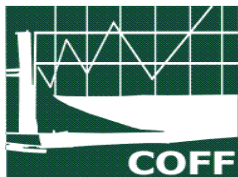
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (grifamos)

“Art. 169 (...) § 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

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. 78 da LDO/2012.⁴

Como mencionado, o constituinte de 1988 inovou ao disciplinar no art. 166, § 3º, e vedar expressamente o cancelamento de dotações destinadas a gastos com pessoal e encargos sociais, exceto quando caracterizado erro ou omissão de ordem técnica:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

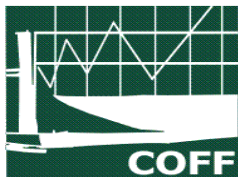
I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

⁴ Art. 78. 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 2012, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da LRF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.(grifamos)

O preceito constitucional expresso no art. 166, § 3º, é reforçado pelo art. 41 da Resolução nº 1/2006 – CN, que rege o processo orçamentário no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO:

Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso:

I - seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

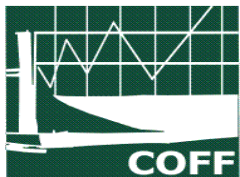
II - indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

A exigência da demonstração cabal de erro na estimativa da dotação orçamentária passível de cancelamento para compensação de acréscimo à programação é definitivamente estatuída pelo Parecer Preliminar ao PLOA/2012:

VI. DAS VEDAÇÕES AO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES E DAS RESTRIÇÕES AO REMANEJAMENTO DE RECURSOS VINCULADOS E PRÓPRIOS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.

20. Ressalvados os casos decorrentes da correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal, é vedado às Relatorias o cancelamento, ainda que parcial, de:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

20.1. dotações consignadas a despesas obrigatórias com Pessoal e Encargos Sociais (Grupo de Natureza de Despesa – GND 1), a despesas com Juros e Encargos da Dívida (GND 2) e com Amortização da Dívida (GND 6);

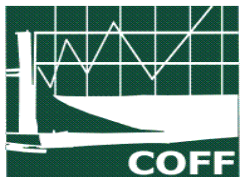
II.3 – INEXISTÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DE ERRO TÉCNICO PELO PODER EXECUTIVO PARA CANCELAMENTO DOS GASTOS COM PESSOAL.

Ressalta do Ofício do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 651/2011-MP, de 08.12.2011, encaminhado à CMO com fundamento na Nota Técnica nº 581/CGDPS/SEAFI/SOF/MP, de 30.11.2011, a inexistência de qualquer justificativa para o corte pretendido de R\$ 364.807.473,00 na programação existente no crédito 47101.04.122.2125.00HI.0001 - Pagamento de Pessoal Ativo da União ou no 47101.04.122.2125.09H8.0001 - Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, ambos do Ministério do Planejamento e Gestão (UO 47.101). Essas dotações passariam de R\$ 1.883.902.719,00 para R\$ 1.519.095.246,00, ou seja, reduzidas em mais de 24%, sem qualquer justificativa apresentada por seu autor.

Fica a pergunta: estariam essas dotações superavaliadas em ¼ de seu total por erro técnico na estimativa original contida no PLOA/2012 ou seria uma redução de dotações necessárias e corretamente estimadas no PLOA/2012, mas que podem ser facilmente suplementadas por decreto presidencial durante o exercício financeiro a partir de autorizações já concedidas pelo texto da LOA/2012.

As leis orçamentárias vêm nos últimos exercícios concedendo ilimitadas autorizações para suplementação de dotações orçamentárias destinadas a gastos com pessoal (GND1) a exemplo do vigente art. 4º, da LOA/2011:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, desde que as alterações promovidas na



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 e os limites e condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares e dos valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas de bancada estadual, para o atendimento de despesas: (...)

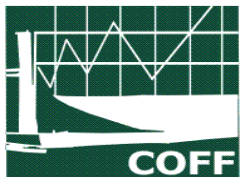
V - de pessoal e encargos sociais, inclusive as decorrentes da revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos federais e dos militares das Forças Armadas prevista no art. 37, inciso X, da Constituição, e nos arts. 83 e 84 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de dotações consignadas:

a) a esse grupo de natureza de despesa no âmbito do respectivo Poder e do Ministério Público da União; e

b) aos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, constantes do mesmo subtítulo, objeto da suplementação, até o limite de 50% (cinquenta por cento) da soma dessas dotações;

A questão aqui veiculada atrai temas como a estimativa de despesas obrigatórias continuadas, tanto por sua superestimativa, por não serem passíveis de cancelamento durante o processo legislativo orçamentário por força constitucional e regimental, como demonstrado, ou, subestimativa, decorrente da natureza alimentícia e inderrogável desse gasto, justificante de suplementações impostergáveis.

Ressaltamos que o Comitê de Admissibilidade das Emendas ao PLOA/2012 - CAE inadmitiu a emenda 50310008 da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, que pretendia alocar recursos ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

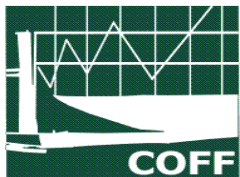
Ministério Público da União - MPU para viabilizar aumento salarial dos servidores do órgão, como proposto no PL 2.199/2011, remanejando dotações com GND 1 pelos fundamentos a seguir:

“A emenda apresenta como sequencial de cancelamento GND 1 – Pessoal seus Encargos, sem demonstrar erro ou omissão, contrariando o disposto no art. 166, § 3º, II, da Constituição, o art. 41, II, a, da Resolução nº 1/2006-CN, e o art. 20 do Parecer Preliminar ao PLOA/2012 que determina: (...)

AJUSTE PROPOSTO: DEMONSTRAR O ERRO OU OMISSÃO NA DOTAÇÃO CONSIGNADA AO CREDITO CONSIGNADO NO SEQUENCIAL 4543.”

Portanto, a ausência de justificativa demonstrando o erro material na superestimativa na dotação para pagamento de pessoal ativo no âmbito do Ministério do Planejamento, bem como a pequena probabilidade de erro logo do órgão central de planejamento e gestão da União, permite que se conclua a ocorrência de uma das duas teses aqui apresentadas. Ou a inclusão de “gordura orçamentária” na dotação para pessoal que está sendo oferecida como cancelamento para as novas contratações pleiteadas pelo Ofício nº 651/2011-MP foi deliberada, ou o cancelamento proposto é fictício, uma vez que poderá ser recomposto durante o exercício de 2012 a partir de autorização a ser concedida pelo texto da LOA/2012.

Ademais, as próprias justificativas para as novas contratações não caracterizam erro, pois fundamentadas em aumento no número de aposentadorias, falecimentos, investimentos para a Copa do Mundo, Olimpíadas, necessidade de aparelhamento dos postos aduaneiros nas fronteiras secas e investimentos no PAC. Trata-se de situações previsíveis não caracterizáveis como erro e que deveriam ter sido consideradas antecipadamente pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



III – CONCLUSÕES

Conforme estatuído no art. 166, § 3º, da Constituição, art. 41, II, a, da Resolução nº 1/2006-CN, e art. 20 do Parecer Preliminar ao PLOA/2012, qualquer cancelamento em dotação consignando gastos com pessoal e encargos (GND 1) no PLOA/2012 deve, necessariamente, ser acompanhada da discriminação detalhada do erro técnico existente na estimativa original que justificou a inclusão dos recursos no crédito a ser cancelado.

A natureza alimentícia obrigacional, própria dos gastos com pessoal, assegura não só sua previsão orçamentária, mas garante, também, sua permanência na programação, exceto se demonstrado expressamente o equívoco quando de seu planejamento. Paralelamente, uma série de requisitos e normas relativas à estimativa das despesas com pessoal reforça a presunção de exatidão das despesas com pessoal estimadas no PLOA.

Outra interpretação das normas constitucionais e regimentais estimularia a superavaliação dessas dotações para uso como reserva de valores em compensações futuras, ou sua subavaliação, exigindo sua suplementação ao longo da execução orçamentária visto serem inafastáveis tais gastos, em detrimento da boa técnica de planejamento e orçamentação e da correta formulação de políticas públicas.

Assim, pleitos do Poder Executivo bem como proposições parlamentares, ao proporem cancelamentos de dotações para gastos com pessoal, devem identificar precisamente o erro existente na estimativa original da dotação prevista, sob pena de serem inadmitidos.

Brasília, 12 de dezembro de 2011.

Eber Zoehler Santa
Helena

Mário Luis Gurgel de
Souza

Sérgio Tadao
Sambosuke

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira