

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.990, DE 2014

Cria cargos efetivos nos quadros de pessoal dos tribunais eleitorais, destinados às unidades de tecnologia da informação.

Autor: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Relator: Deputado GIUSEPPE VECCI

I –RELATÓRIO

O projeto de Lei 7.990, de 2014 (PL 7.990/2014), de autoria do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), propõe a criação de 673 (seiscentos e setenta e três) cargos efetivos (418 de analista judiciário e 255 de técnico judiciário) na estrutura da Justiça Eleitoral, distribuídos entre o próprio TSE e cada um dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados e do Distrito Federal, conforme demonstrativo em anexo à proposição.

Em justificativa, o autor informa que as medidas propostas no projeto têm como objetivo dar andamento ao processo de implementação de quadro de pessoal próprio da Justiça Eleitoral nas unidades de tecnologia da informação, tendo em conta a necessidade de assegurar a continuidade dos serviços de manutenção e suporte dos diversos sistemas computacionais do TSE e de toda a rede de telecomunicações da Justiça Eleitoral. A proposta atenderia, ademais, à necessidade de dar cumprimento às determinações contidas na Resolução nº 90/2009, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece diretrizes sobre a constituição de quadro de pessoal permanente da área de tecnologia de informação e comunicação no âmbito do Poder Judiciário.

A proposição, sujeita à apreciação conclusiva das comissões (art. 24, inc. II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e tramitando em regime de prioridade (art. 151, inc. II, do RICD), foi inicialmente distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público para exame de mérito, tendo sido aprovada em reunião de 25 de março de 2015.

A matéria foi também distribuída à Comissão de Finanças e Tributação – CFT (art. 54, inc. II, do RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC – para verificação de sua constitucionalidade e juridicidade (art. 54, inc. I, do RICD).

Nesta etapa processual, o projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO

Cabe a esta Comissão, exclusivamente, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 32, inc. X, alínea "h", e 53, inc. II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira". Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão referida análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas, releva citar, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível "*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*" e, como adequada, "*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*".

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O exame da matéria quanto à sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve em ter em conta, de início, o necessário respeito às normas pertinentes extraídas da Constituição Federal de 1988. No caso em análise, são os seguintes os paradigmas constitucionais aplicáveis:

1.1. *Prévia dotação e autorização específica*

O principal dispositivo de nosso ordenamento jurídico que regula a criação de cargos e funções na administração pública consubstancia-se no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal (CF), a seguir transscrito:

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.

Em atendimento ao mencionado comando constitucional, o art. 103 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017), que estabelece as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017, apenas autoriza, no que interessa relatar, a criação de cargos até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017 (Anexo V da LOA 2017), cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de tal restrição legal, é imperioso frisar que **o Anexo V da Lei Orçamentária para 2017, Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017, não contém autorização para a criação dos cargos propostos** no projeto em análise. Além

disso, não há prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

O PL 7.990/2014 não atende, portanto, ao comando inscrito nos incs. I e II, § 1º, do art. 169 da CF, restando incompatível com a Constituição Federal.

1.2. Compatibilidade com o Novo Regime Fiscal

A Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95), acresceu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) os artigos 106 a 114, instituindo o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte exercícios financeiros (entre 2017 e 2036, inclusive). Foram criados limites orçamentários e financeiros para as despesas primárias, individualizados para o Poder Executivo e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público, e da Defensoria Pública da União.

No que importa relatar para o exame da proposição, no caso da Justiça Eleitoral o limite em questão perfez R\$ 6,6 bilhões, para o ano de 2017. O orçamento aprovado para a Justiça Eleitoral no exercício, contudo, foi superior ao citado teto de gastos, tendo alcançado R\$ 6,7 bilhões.

Nessa situação, determina o art. 109 do ADCT que, descumprido do limite individualizado, são impostas ao órgão diversas proibições. A aplicação de tais medidas é imediata e vai até o final do exercício financeiro em que as despesas retornem ao teto constitucional.

Portanto, considerando que o orçamento autorizado para a Justiça Eleitoral permanece acima do limite fixado para o exercício de 2017 pelo Novo Regime Fiscal, aplicam-se ao órgão as vedações previstas pelo art. 109 do ADCT, entre as quais está, justamente, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (inc. II do art. 109).

Desse modo, afronta a Constituição a criação de novos cargos, empregos ou funções que implique aumento de despesa na estrutura da Justiça Eleitoral, enquanto perdurar o descumprimento do limite de despesas primárias e até o final do exercício em que se der o retorno ao citado limite.

Em verdade, **o texto constitucional veda que se ultime a própria pretensão de criar cargos, empregos ou funções em tal cenário**, a teor do § 4º do art. 109 do ADCT: “As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas”. Nesse passo, a restrição alcança a proposição e a tramitação de matéria que tenha esse objetivo.

Por tais razões, **o PL 7.990/2014 configura-se incompatível com o Novo Regime Fiscal** estabelecido pela EC 95.

2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), deve-se perquirir, de plano, se a proposição em exame provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência do projeto sob discussão. Em caso positivo, é necessário que a legislação a ser editada cumpra uma série de requisitos impostos pela LRF, concernentes, em especial, à:

- apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, *caput*, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);
- demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);
- indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

No caso concreto, como visto, a proposição busca criar cargos efetivos na estrutura da Justiça Eleitoral, que acarretarão despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, **o projeto implica aumento de despesa** e, portanto, atrai a aplicação e necessidade de observância dos dispositivos da LRF acima referidos.

Contudo, ao contrário do que demanda a legislação de regência da matéria, a proposição não se fez acompanhar da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os exercícios seguintes à sua entrada em vigor. Além disso, não foram indicadas medidas de compensação, nem foi demonstrado que a medida não afetaria as metas de resultados fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Portanto, **o PL 7.990/2014 conflita com as disposições da LRF**, especialmente aquelas previstas nos arts. 16, inc. I e 17, §§ 1º e 2º, pelo que não resiste ao crivo da necessária adequação orçamentário-financeira.

3. PLANO PLURIANUAL - PPA 2016-2019

Em relação ao plano plurianual, a proposição não conflita com as normas do diploma vigente – Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 – PPA 2016/2019 –, restando compatível com suas disposições.

4. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO 2017

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 2016), a análise sobre a compatibilidade e adequação se concentra sobre os seguintes aspectos:

4.1. Autorização para despesas com pessoal

Conforme antecipado, a LDO 2017 somente autoriza a criação de cargos até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017 (Anexo V da LOA 2017), cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. É esse o teor do art. 103 do diploma legal.

Registrhou-se, também, que o Anexo V da LOA 2017 não contém autorização para a criação dos cargos em questão, nem contempla dotação orçamentária para atender às projeções de despesas de pessoal decorrentes do PL sob exame. Assim sendo, ao pretender criar cargos efetivos para os quais não há autorização ou lastro orçamentário, **o pleito conflita diretamente com o disposto**

no art. 103, caput, da LDO 2017, restando incompatível com referido diploma legal.

4.2. Estimativa dos efeitos e indicação de compensação

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Como visto, o PL 7.990/2014 não apresentou estimativa de impacto sobre a despesa da União, nos exercícios de 2018 e 2019. Falhou, também, na indicação de medidas de compensação em relação à despesa criada. Dessarte, **desobedece ao comando trazido pelo *caput* do art. 117 da LDO 2017.**

5. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2017

Em relação à compatibilidade do projeto com a Lei Orçamentária para 2017 (Lei nº 13.414/2017), o exame da programação e do Anexo V da LOA 2017 indica que não há crédito orçamentário destinado à despesa decorrente do projeto em exame. Rememore-se que, segundo ao art. 16, § 1º, inc. I da LRF, é adequada à lei orçamentária anual a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Considerando que não há crédito e dotação orçamentária destinada à criação dos cargos pretendida pelo projeto, **o PL 7.990/2014 não está adequado à Lei Orçamentária Anual de 2017.**

6. NORMA INTERNA DA CFT - SÚMULA Nº 01/08

Importa ainda referir que **o projeto contraria o disposto na Súmula CFT nº 01/08:**

É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

7. CONCLUSÃO

Em vista do exposto, VOTO pela INCOMPATIBILIDADE e INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 7.990, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado GIUSEPPE VECCI

Relator