

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N° 3946, DE 2008

Que "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".

AUTOR: Poder Executivo.

RELATOR: Deputado MANOEL JUNIOR.

VOTO EM SEPARADO (do Sr. Alfredo Kaefer)

1. RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 3946, de 2008, de autoria do Poder Executivo, que "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".

O relator da proposição na CFT, Deputado MANOEL JUNIOR (PSB-PB), ofertou parecer em que concluiu pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do PL nº 3946, de 2008.

2. ANÁLISE

Compete a esta Comissão exclusivamente o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, especialmente quando importem aumento ou diminuição da receita ou despesa pública.

Em que pese a justificativas do Poder Executivo, autor da matéria ora apreciada e os argumentos trazido pelo relator nesta Comissão, temos que o projeto deve ser considerado INCOMPATÍVEL E INADEQUADO SOB O ASPECTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA, conforme transcrição da Nota Técnica nº 13/2009 – da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados:

“A Presidência da Comissão de Finanças e Tributação - CFT – solicitou em 12.07.2009 (Of. Pres. n^o 625/09-CFT) esclarecimentos quanto à inexistência de autorização específica dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo no Anexo V da LOA/2009, relativos à criação de cargos, empregos e funções e reestruturação de carreiras. Nele sugere-se o encaminhamento de projeto de lei pelo Executivo alterando o Anexo V e especificando quais as proposições são nele autorizadas.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, em 24.07.2009, por meio do Ofício nº 261/2009/ASPAR-GM-MP, respondeu ao questionamento da CFT.

O Ofício do MP, fundado na Nota Técnica nº 227/DEAFI/SOF/MP, de 14.07.2009, da Secretaria de Orçamento Federal, teve como assunto: *Da observância do art. 84, § 1º, da Lei nº 11.768/2008 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, quanto à identificação dos projetos de lei, medidas provisórias e leis autorizados no Anexo V da Lei nº 11.897/2008 - Orçamentária Anual para o exercício de 2009.*

Esta Nota Técnica visa analisar as respostas oferecidas pelo órgão do Poder Executivo às questões suscitadas pela CFT.

O tema desta Nota Técnica já foi motivo da NT COFF/CD nº 11/2009 1, de 01.07.2009, em anexo, onde são tecidas considerações sobre a necessidade da precisa identificação da proposição que aumente gastos com pessoal para fins da autorização exigida pelo art. 169, § 1º, II, da Constituição.

II – ANÁLISE

II.1. ORIGEM DA OBRIGAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSIÇÃO QUE AUMENTE GASTOS COM PESSOAL NO ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Dispõe o art. 169, § 1º, II, da Constituição 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.”

Desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, tais autorizações vêm sendo remetidas ao 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. 84 da LDO/2009:

“Art. 84 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterá 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:

I - com as respectivas quantificações, para a criação e o provimento de cargos em comissão, cargos efetivos, funções de confiança e empregos;

II - com as respectivas especificações, relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira.”

Assim, dentre as exigências fixadas pelo art. 84 da LDO/2009, destaca-se a identificação precisa da proposição legislativa motivo da autorização para criação dos cargos, submetida à condicionante de ter iniciado sua tramitação até 31.08.2008.

Ocorre que o Poder Executivo tem reiteradamente não informado no Anexo V quais proposições justificam a autorização pleiteada e concedida no mencionado Anexo, como pode ser identificado no item a seguir. Em virtude dessa inobservância já foram efetivadas questões de ordem no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização durante a tramitação da Proposta orçamentária para 2008 e 2009 sem terem alcançado o efeito desejado.

II.2 – OBSERVAÇÕES SOBRE AS CONSIDERAÇÕES EMITIDAS PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO NO OFÍCIO 261/2009/ASPAR-GM-MP

Inicialmente, a Secretaria de Orçamento Federal-SOF, em sua Nota Técnica (itens 5 a 8), concorda com a necessidade da identificação precisa da proposição exemplificando com a Justiça do Trabalho e as proposições de seus vários Tribunais Regionais.

Ocorre que a NT/SOF em seu item 9 afirma que o Projeto de LDO/2008 contemplaria a discriminação dos projetos de lei beneficiados pela autorização específica aqui discutida. Todavia, pode ser verificado no site da Câmara dos Deputados que o PLDO/2008 não contemplava tal discriminação em seu art. 87 2, restringindo-se seu § 1º a prever:

“Art. 87 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput discriminará os limites orçamentários autorizados 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.”

A exigência da discriminação de quais proposições seriam motivo da autorização inserta no Anexo V da LOA/2008 só veio a constar do texto da LDO/2008 em razão da aprovação de emenda parlamentar, constando pela primeira vez do autógrafo da LDO/2008, aprovado pela CMO, nos seguintes termos:

“Art. 89 (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput especificará o fundamento legal e discriminará os limites orçamentários autorizados, 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:
“(grifamos)

O termo “fundamento legal” foi impugnado pelo Poder Executivo durante o processo orçamentário de 2008 sob o argumento de que era impreciso e que proposição legislativa não possui natureza de fundamento legal. Efetivamente, o termo escolhido pelo

Congresso Nacional não foi o melhor, ainda que os demais Poderes não tenham tido qualquer problema em sua compreensão, tanto que todos, incluindo o Ministério Público da União, observaram a LDO/2008, e identificaram precisamente as proposições motivo da autorização. O mesmo não ocorreu com o Poder Executivo, que restringiu-se a nomear as “áreas”, genericamente, autorizadas.

A NT/SOF em seu item 11 afirma que a especificação das proposições não se deu em razão de exigências das LDOs de 2008 e 2009, mas em virtude da necessidade de controle e acompanhamento pelo Poder Executivo das alterações de gastos com pessoal pelos demais Poderes, nos seguintes termos:

“11. Vale esclarecer que a estrutura definida nos dois últimos Anexos V da LOA 2008 e 2009, particularmente no que concerne à discriminação dos PLs, não foi motivada por uma exigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias desses exercícios, mas tão-somente por uma iniciativa do Poder Executivo em dar clareza e facilitar o acompanhamento e o controle dos PLs dos demais Poderes.”

Reconhece a NT/SOF em seu item 12 que a nova redação da LDO/2010 não dará mais margem a interpretações que permitam a inobservância do disposto em lei:

“12. Registre-se, a propósito, que a obrigatoriedade de discriminação dos PLs, Leis e Medidas Provisórias de criação de cargos, reestruturação de carreiras, e concessão de demais vantagens somente ocorrerá a partir do exercício de 2010 em face de alteração introduzida por emenda no dispositivo da LDO-2010 que trata do assunto.”

Efetivamente, a nova redação dada pelo Congresso Nacional à previsão do Anexo da LOA/2010 para as autorizações exigidas pelo art. 169 da Constituição exaustivamente remetem à obrigatoriedade da identificação expressa no Anexo de qual proposição é motivo da autorização, *ipsis litteris*:

“Art. 82 (...)

§ 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:

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.”

Em seu item 13, a NT/SOF apresenta o detalhamento que deveria constar do Anexo V da LOA/2009, especificando uma a uma as proposições motivo das autorizações genéricas constantes do mencionado Anexo sob a forma de “áreas”, com grau de amplitude que impossibilita qualquer verificação pelo Congresso Nacional, a exemplo da área “Gestão e Diplomacia”, que acombarca os órgãos a seguir relacionados:

*M. Integração Nacional - PL 3.430, DE 16/05/2008
M. Planejamento - PL 3.452, DE 26/05/2008
M. Minas e Energia - PL 3.675, DE 08/07/2008
MDIC - PL 3.944, DE 29/08/2008
Presidência - PL 3.947, DE 29/08/2008
Poder Executivo - PL 3.952, DE 29/08/2008
M. Fazenda - PL 3.956, DE 29/08/2008
M. Planejamento - PL 3.957, DE 29/08/2008
Presidência - PL 3.959, DE 29/08/2008
Diversos - PL 3.960, DE 29/08/2008
Presidência - PL 3.961, DE 29/08/2008*

Vê-se, dessa forma, a razoabilidade do exigido pela LDO/2009. A informação por ela requerida existe no âmbito administrativo do Poder Executivo. Necessário é dar-se publicidade à sociedade de sua existência e subsídio ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeiro pelo Congresso Nacional das proposições que aumentem gastos com pessoal da União.

Observamos que a simples informação de que existem proposições que se vinculam às “áreas” do Poder Executivo, incluídas no Anexo V da LDO/2009, a nosso ver, não satisfaz o exigido pelo art. 84, § 1º, da LDO/2009, pois este exige a prévia aprovação pelo Congresso Nacional a partir de parecer da CMO, de tais autorizações específicas.

II.3 – PROPOSIÇÕES PASSÍVEIS DE INCLUSÃO NO ANEXO V DA LOA

Interessa ao tema aqui tratado a interpretação dada pelo Poder Executivo, na NT/SOF item 16 e 17, acerca da impossibilidade de inclusão de novas proposições no Anexo V após a edição da lei orçamentária anual, em razão da restrição presente na LDO/2009, repetida na LDO/2010, quanto ao início da tramitação da proposição até 31.08.2009. Aplica-se tanto no exercício de 2009 como no de 2010 em virtude da exigência ter sido replicada na LDO/2010, art. 87, § 1º. A seguir são transcritos os itens onde é consignado tal entendimento:

16 . Quanto aos PLs nºs 4.024, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região), 4.355, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região), 4.409, de 2008 (Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região), 4.570, de 2008 (Tribunal de Contas da União) e 4.572, de 2009 (Superior Tribunal Militar), constantes do Anexo ao Of. Pres. Nº 625/09-CFT, de 2009, cabe informar que os mesmos não estão incluídos nas autorizações específicas do Anexo V da LOA-2009, podendo-se afirmar que as suas aprovações, no presente exercício, contrariam os dispositivos constitucionais e legais vigentes.

17. Esses PLs foram todos encaminhados ao Poder Legislativo em data posterior a 31 de agosto de 2008, o que inviabiliza qualquer iniciativa do Poder Executivo em alterar o Anexo V da LOA-2009 para contemplar esses projetos, sob pena de contrariar o disposto no § 1º do art.84 da Lei nº 11.768, de 2008, que determina que o referido Anexo somente conterá autorização quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008 .

Assim, somente poderão ser incluídas proposições no Anexo V, seja na proposta orçamentária, seja por meio de PLN posterior, que tenham iniciado sua tramitação no Congresso Nacional antes de 31 de agosto do exercício anterior, ou seja, até o envio da proposta orçamentária pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Dessa feita, proposição que não venha a ter sua tramitação no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009, somente poderá ser incluída no Anexo da LOA/2011 em 31 de agosto de 2010 e ser considerada autorizada para fins do art. 169 da Constituição a partir de 1º de janeiro de 2011.

III – CONCLUSÃO

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, realizado pela CFT, desempenha importante função na busca do inafastável equilíbrio fiscal pelo estado brasileiro. A instrumentação desse controle exige parâmetros precisos e verificáveis e não a simples fixação de limites abstratos.

A identificação exata da proposição motivo da autorização legislativa exigida pelo constituinte no art. 169 e seu impacto efetivo e anualizado sobre o Tesouro é requisito mínimo para a eficácia do controle de gastos com pessoal, meta fixada pelo constituinte em vários dispositivos da *Lex Legum*.

O Poder Executivo em sua resposta aos questionamentos formulados pela CFT reconhece a necessidade da precisa aferição de tais parâmetros na identificação da proposição ao exigir tal comportamento dos demais Poderes e Ministério Público.

Desta feita reiteramos nosso entendimento já esposado na NT COFF nº 11/2009:

Sob essa ótica, verifica-se a inobservância, pelas proposições oriundas do Poder Executivo, do disposto no § 1º do art. 84 da LDO/2009, por não ser possível identificar-se no Anexo V da LOA/2009 as proposições daquele Poder que ali sejam contempladas com autorização e dotação correspondentes.

Finalmente, ressaltamos que somente poderão compor o Anexo V da LOA/2009 proposições que tenham iniciado sua tramitação no Congresso Nacional até 31.08.2008, aplicando-se o mesmo para 2010, por força das LDOs para 2009 e 2010. Portanto, os PLs nºs 4.572/2009, 4.570/2008, 4.409/2008, 4.355/2008 e 4.024/2008 hoje em exame pela CFT, não satisfazem a exigência de início da tramitação anterior a 31.08.2008, como disposto no § 1º do art. 84 da LDO/2009.”

Dessa forma, para tornar viável a aprovação do PL em exame é necessário o atendimento de duas condições iniciais: incluir a autorização no Anexo V da Lei Orçamentária para 2009, bem como o correspondente valor financeiro nas programações dos órgãos interessados, como determinado pelo § 1º do art. 84 da LDO/2009:

“Art. 84 (...)

1º O Anexo a que se refere o caput conterá 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: (...)"

3. VOTO

Pelo exposto, somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA do PL nº 3946, de 2008, em razão de não constar na lei orçamentária para o exercício de 2009 (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008) em seu anexo V a autorização para a criação do projeto de lei em tramitação nesta Comissão.

Sala das Comissões, em de agosto de 2009.

Deputado Alfredo Kaefer
PSDB-PR