



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.956-C, DE 2008

(Do Poder Executivo)

MENSAGEM Nº 662/08

AVISO Nº 777/08 - C. Civil

Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Ministério da Fazenda; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. PAULO ROCHA); da Comissão de Finanças e Tributação, pela adequação financeira e orçamentária (relator: DEP. VIGNATTI); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. MENDES RIBEIRO FILHO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto Inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer do relator
- parecer da Comissão.

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados ao Ministério da Fazenda:

- I - oito DAS 5;
- II - sete DAS 4;
- III – três DAS 3
- IV – três DAS 2; e
- V – três DAS 1.

Art. 2º O Poder Executivo disporá sobre a alocação dos cargos em comissão, criados por esta Lei, na estrutura regimental do Ministério da Fazenda.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

EM nº 00211/2008/MP

Brasília, 26 de agosto de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à apreciação de Vossa Excelência proposta de Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, com a finalidade de reestruturação de unidades do Ministério da Fazenda, inclusive para prover adequada estrutura para a gestão do Fundo Soberano do Brasil.

2. A proposta de criação deste Fundo, bem como de sua estrutura, fontes de recursos e aplicações, foi encaminhada ao Congresso Nacional em maio do corrente exercício através do Projeto de Lei nº 3.674. Trata-se de fundo especial de natureza contábil-financeira vinculado ao Ministério da Fazenda que tem por objetivos formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior e fomentar projetos de interesse estratégico do país localizados no exterior.

3. Considerando que este Projeto de Lei tramita em regime de urgência constitucional, faz-se necessário dotar a Secretaria do Tesouro Nacional de estrutura adequada para a operacionalização das atividades do Fundo, compatível com os níveis de responsabilidade e complexidade envolvidos.

4. O desenho de estrutura proposto compreende três Coordenações-Gerais, que terão por competências: (i) a implementação das estratégias de registro das operações e das diretrizes de pagamento, (ii) o planejamento das operações financeiras e fiscais e (iii) as operações diretas com os mercados financeiros para atender a gestão do Fundo Soberano do Brasil e para o desenvolvimento destas atividades e das demais atribuições

de competência do Ministério, serão necessárias a criação global de: oito DAS-5, sete DAS-4, três DAS-3, três DAS-2 e três DAS-1.

5. A estimativa do impacto orçamentário desta proposta é da ordem de R\$ 596 mil no presente exercício, considerado o período de setembro a dezembro, e de R\$ 1.835 mil anuais nos exercícios subsequentes. Esse impacto é compatível com as dotações consignadas na Lei Orçamentária para 2008 e com os demais dispositivos da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal.

6. Essas, Senhor Presidente, as razões que me leva a propor a Vossa Excelência o encaminhamento do Projeto de Lei em questão ao Congresso Nacional.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Paulo Bernardo Silva

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

No exercício de prerrogativa que lhe é reservada pela Constituição Federal, o Presidente da República submete à deliberação do Congresso Nacional a proposição epigrafada, que cria cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS nos quantitativos indicados na tabela abaixo:

CARGO	QUANTIDADE
DAS-5	8
DAS-4	7
DAS-3	3
DAS-2	3
DAS-1	3

Consoante a parte normativa do projeto, a alocação dos cargos eventualmente criados, na estrutura do Ministério da Fazenda, ficará a critério do Poder Executivo. A propósito, a EM nº 00211/2008/MP informa que eles se destinam à reestruturação de unidades daquela pasta, inclusive para dotar de estrutura adequada a gestão do Fundo Soberano do Brasil, cuja criação é objeto do Projeto de Lei nº 3.674, de 2008.

O impacto orçamentário anual da criação dos cargos proposta seria de R\$ 1,835 milhões e já existiriam dotações orçamentárias para fazer frente a essa despesa.

Esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público observou o prazo regimentalmente previsto para a apresentação de emendas ao projeto, mas esse se esgotou sem que nenhuma proposta de aprimoramento fosse apresentada.

II - VOTO DO RELATOR

A proposta sob análise consiste na criação, na estrutura do Ministério da Fazenda, de oito cargos DAS-5; sete DAS-4; três DAS-3, três DAS-2 e três DAS-1.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o projeto, pretende-se dotar a estrutura administrativa do Fundo Soberano do Brasil de três Coordenações-Gerais, dedicadas, cada uma, especificamente:

- à implementação das estratégias de registro das operações e das diretrizes do pagamento;
- ao planejamento das operações financeiras e fiscais; e
- às operações com o mercado financeiro.

À toda evidência, o bom funcionamento do Fundo Soberano do Brasil demanda uma estrutura organizacional compatível com a magnitude, relevância e complexidade das atribuições cometidas aos servidores encarregados de sua gestão. Isso justifica, no mérito, a aprovação da proposta.

Com respeito ao juízo de oportunidade, cabe ressaltar que a criação do FSB é objeto do Projeto de Lei nº 3.674, de 2008, aprovado pela Câmara dos Deputados em 4 de novembro próximo passado e cuja apreciação pelo Senado Federal é iminente.

Pelo exposto, voto pela integral aprovação do Projeto de Lei nº 3.956, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado PAULO ROCHA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 3.956/2008, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Paulo Rocha, contra o voto da Deputada Andréia Zito.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pedro Fernandes - Presidente, Nelson Marquezelli, Elcione Barbalho e Eudes Xavier - Vice-Presidentes, Andreia Zito, Daniel Almeida, Edgar Moury, Marco Maia, Milton Monti, Paulo Rocha, Roberto Santiago, Tarcísio Zimmermann, Thelma de Oliveira, Vanessa Grazziotin, Wilson Braga, Carlos Alberto Canuto, Carlos Alberto Leréia, Carlos Santana, Edinho Bez, Eduardo Barbosa, Eduardo Gomes, João Campos, Mauro Nazif, Nelson Pellegrino e Sebastião Bala Rocha.

Sala da Comissão, em 3 de dezembro de 2008.

Deputado PEDRO FERNANDES
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

A Proposição sob análise tem por objetivo criar 24 cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS (oito DAS-5, sete DAS-4, três DAS-3, três DAS-2 e três DAS-1), destinados ao Ministério da Fazenda, bem assim deixar para o Poder Executivo a possibilidade de dispor sobre a alocação de tais cargos na estrutura regimental daquele Ministério.

2. Segundo a justificação, a criação desses cargos em comissão têm a finalidade de reestruturar unidades do Ministério da Fazenda, **inclusive para prover adequada estrutura para a gestão do Fundo Soberano do Brasil**¹, dotando a Secretaria do Tesouro Nacional de estrutura adequada para a operacionalização das atividades do Fundo, compatível com os níveis de responsabilidade e complexidade envolvidos.

3. A estrutura pretendida compreende três Coordenações-Gerais, que terão por competências: (i) a implementação das estratégias de registro das operações e das diretrizes de pagamento; (ii) o planejamento das operações financeiras e fiscais; e (iii) as operações diretas com os mercados financeiros para atender a gestão do Fundo Soberano do Brasil.

4. Ainda de acordo com a justificativa, a estimativa do impacto orçamentário da proposta é da ordem de R\$ 596 mil para o exercício de 2008 e de R\$ 1.835 mil anuais, estando compatível com as dotações consignadas na Lei Orçamentária para 2008 e com os demais dispositivos da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal.

5. A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou o projeto em reunião realizada dia 03 de dezembro de 2008, na forma proposta pelo Poder Executivo.

6. Ao projeto não foram apresentadas emendas.

7. É o nosso relatório.

II - VOTO

8. Cabe a esta Comissão 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 (RI, art.53, 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"*.

9. O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como **compatível "a proposição que não confite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias,**

¹ O Fundo Soberano do Brasil foi criado pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, com o objetivo de formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior e fomentar projetos de interesse estratégico do país localizados no exterior.

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"

10. Além disso, a Comissão de Finanças e Tributação editou a **Súmula nº 1/08-CFT**, segundo a qual "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".

11. À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), os gastos oriundos da implementação do projeto de lei em apreço enquadrar-se-iam na condição de despesa obrigatória de caráter continuado (despesa corrente derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios).

12. Nesse sentido, a proposição fica sujeita à observância do disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da referida LRF. Pelo que dispõe o § 1º, o ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. O § 2º, por sua vez, determina que tal ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

13. A observância dessas prescrições da LRF são comentadas a seguir nos tópicos específicos de abordagem de compatibilidade com as disposições da LDO.

14. Em relação ao plano plurianual, a proposição é compatível com a Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008 – PPA 2008/2011, não conflita com suas disposições e as despesas correspondentes podem correr à conta de programação genérica destinada ao pagamento de pessoal no âmbito do Ministério da Fazenda.

15. No que se refere à compatibilidade do projeto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o art. 169 da Constituição Federal estabelece o seguinte:

" 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 despesas 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." (grifos nossos)

16. O art. 84 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008) estabelece que a criação de cargos, empregos e funções deve constar de anexo específico da lei orçamentária.

17. Assim, o Anexo V da lei orçamentária para o exercício de 2009 (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008) prevê, no item 4.1.2, criação de 400 cargos para a área de Gestão e Diplomacia, no âmbito da qual os cargos objeto deste projeto foram enquadrados, segundo informação obtida junto à Secretaria de Orçamento Federal.

18. Vale salientar que, com base no § 4º do citado art. 84 da LDO 2009, o Anexo ao Decreto 6.732, de 14 de janeiro de 2009, evidenciam um saldo remanescente do exercício de 2008 de 4.537 cargos a criar nessa área de Gestão e Diplomacia.

19. O art. 120 da LDO 2009 traz ainda a seguinte exigência:

"Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2008 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação."

20. Atendendo a tal dispositivo e ao disposto no art. 17, § 1º, da LRF, o Poder Executivo informa na justificativa que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da Proposição é de R\$ 1.835 mil anuais, afirmando que os valores referenciados são compatíveis com os consignados na lei orçamentária.

21. Quanto à prescrição contida no art. 17, § 2º, da LRF, é importante considerar que as autorizações constantes do Anexo V das leis orçamentárias vêm se submetendo às metas de resultado primário fixadas nas LDOs, e de que os respectivos efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

22. Em face do exposto, opinamos pela ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 3.956, de 2008.

Sala da Comissão, em 7 de maio de 2009.

Deputado VIGNATTI
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.956-A/08, nos termos do parecer do relator, Deputado Vignatti, contra os votos dos Deputados Arnaldo Madeira, Alfredo Kaefer, Geraldinho e Guilherme Campos. O Deputado Alfredo Kaefer apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vignatti, Presidente; Luiz Carlos Hauly e Félix Mendonça, Vice-Presidentes; Aelton Freitas, Alfredo Kaefer, Andre Vargas, Armando Monteiro, Arnaldo Madeira, Carlos Melles, Ciro Pedrosa, Geraldinho, Gladson Cameli, Guilherme Campos, João Dado, João Pizzolatti, Júlio Cesar, Julio Semeghini, Luiz Carreira, Manoel Junior, Marcelo Castro, Pedro Eugênio, Pedro Novais, Pepe Vargas, Ricardo Barros, Rodrigo Rocha Loures, Silvio Costa, Vicentinho Alves, João Magalhães, João Oliveira, Paulo Maluf, Professor Setimo e Vital do Rêgo Filho.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2009.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Presidente em exercício

VOTO EM SEPARADO (do Sr. Alfredo Kaefer)

1. RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 3956, de 2008, de autoria do Poder Executivo, que "dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS destinados ao Ministério da Fazenda."

O relator da proposição na CFT, Deputado VIGNATI (PT-SC), ofertou parecer em que concluiu pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do PL nº 3956, 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. n2 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 conterà autorização somente quando amparada por projeto de lei ou medida provisória, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com as respectivas:

I – quantificações, para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II – quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, especificando, no caso do primeiro provimento, o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente; e III – especificações, relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.”

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 açambarca 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 29/8/2008

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 3956, 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 26 de agosto de 2009.

Deputado Alfredo Kaefer
PSDB-PR

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Poder Executivo, tem por escopo a criação de vinte e quatro cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, sendo oito DAS-5, sete DAS-4, três DAS-3, três DAS-2 e três DAS-1.

Segundo a justificção do projeto, a criação dos cargos em comissão tem o objetivo de reestruturar unidades do Ministério da Fazenda, inclusive para prover adequada estrutura para a gestão do Fundo Soberano do Brasil - FSB, criado pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.

O FSB é fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda, com as finalidades de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior (art. 1º da Lei nº 11.887/08).

O projeto foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou o projeto, nos termos do parecer do Relator, Deputado PAULO ROCHA, contra o voto da Deputada ANDRÉIA ZITO.

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou o parecer do Relator, Deputado VIGNATTI, no sentido da adequação financeira e orçamentária do projeto, contra os votos dos Deputados ARNALDO MADEIRA, ALFREDO KAEFER, GERALDINHO e GUILHERME CAMPOS.

Cabe a este Órgão Técnico o exame da matéria sob os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, a teor do disposto no art. 32, IV, a, do Regimento Interno.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão ao projeto de lei em exame.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei em apreciação visa a criação de vinte e quatro cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS no Ministério da Fazenda, podendo o Poder Executivo dispor sobre a alocação dos cargos na estrutura regimental do Ministério da Fazenda.

A matéria insere-se no rol de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, a teor do disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição Federal.

Analizando a proposição sob comento, não vislumbramos nenhum empecilho à sua aprovação, eis que não contraria nenhuma norma ou princípio constitucional ou jurídico.

Não há, também, incorreção de técnica legislativa a ser apontada. A proposição ora analisada está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração das leis.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.956, de 2008.

Sala da Comissão, em 13 de outubro de 2009.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.956-B/2008, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Mendes Ribeiro Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodvalho - Vice-Presidente no exercício da Presidência, Augusto Farias, Bonifácio de Andrada, Edmar Moreira, Fábio Ramalho, Gonzaga Patriota, João Campos, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Pimentel, Jutahy Junior, Luiz Couto, Marçal Filho, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Itagiba, Marcos Medrado, Mauro Benevides, Nelson Trad, Regis de Oliveira, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Zenaldo Coutinho, Chico Lopes, Geraldo Pudim, Jair Bolsonaro, Leonardo

Picciani, Odílio Balbinotti, Ricardo Tripoli, Roberto Santiago, Tadeu Filippelli, Valtenir Pereira, Vieira da Cunha, Vital do Rêgo Filho e William Woo.

Sala da Comissão, em 6 de maio de 2010.

Deputado RODOVALHO
Presidente em exercício

FIM DO DOCUMENTO
