



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

REQUERIMENTO N° /2009

Requer seja realizada reunião de audiência pública conjunta para debater o Anexo V da Proposta Orçamentária para 2010 com as Comissões do Trabalho, Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados, de Assuntos Econômicos, do Senado Federal, e Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira, do Congresso Nacional.

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do art. 2º, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as providências necessárias para a realização de reunião de audiência pública conjunta com as Comissões do Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP, da Câmara dos Deputados, de Assuntos Econômicos - CAE, do Senado Federal, e Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, do Congresso Nacional.

Para tanto, requer-se sejam convidados os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional da Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão, para comparecerem, ou indicarem representantes, e comporem a mesa para debate da proposta orçamentária para o exercício de 2010, no tocante ao Anexo da lei orçamentária anual contendo as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, II, da Constituição, enviado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 82 da Lei nº 12.017, de 12.08.2009, LDO/2010.



JUSTIFICAÇÃO

O controle dos gastos com pessoal, segundo item nas despesas obrigatórias continuadas, logo após os benefícios previdenciários e assistenciais, apresenta-se como um dos vértices da busca do equilíbrio fiscal tão almejado pelos estados contemporâneos e marca da boa gestão da coisa pública.

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 LRF¹, dizem respeito ao próprio cerne da Administração e, ao contrário dos benefícios previdenciários, de origem relativamente recente, 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, por excelência, 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 sujeita-se 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 preceitos da *Lex Legum* determinações sobre a rígida legalidade na criação de gastos com pessoal, a exemplo do presente na criação de cargos e seu provimento, art. 37, I e II,¹ ou alteração em sua remuneração, art. 37, X.²

¹ 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".

² 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)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Como mencionado, o constituinte desde há muito se preocupa com o crescimento descontrolado dos gastos com pessoal. Nesse sentido, o constituinte de 1988 inovou ao disciplinar no art. 169 expressamente a submissão dos aumentos dessa categoria às condicionantes orçamentárias, nunca antes explicitamente estabelecidas:

“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.”

A LRF, em seu art. 19, expressamente estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Da simples fixação de limites por esfera da Federação passou-se com a LRF à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos e seus órgãos, como fixados em seu art. 20. Ademais, fixaram-se limites prudenciais e mecanismos de redução, caso ultrapassados, arts. 22 e 23.

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, transformaram-nas 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

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;

2 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)



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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. 82 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010.³

As acirradas e complexas discussões ocorridas nos últimos seis meses no âmbito desta Comissão quando a proposição objeto da deliberação por seu Plenário é constituído por criação de cargos, empregos e funções públicas ou reestruturação de carreiras, demonstra quão urgente mostra-se a discussão do tema aqui proposto.

Certos de que a participação das Comissões indicadas muito agregará às questões aqui levantadas, em especial as políticas de recursos humanos que devem pautar a Administração federal, que será em grande parte balizada pelo Anexo V da Lei orçamentária para o exercício de 2010, propomos a avaliação dos critérios e parâmetros que fundaram a elaboração

³ Art. 82. 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 a concessões 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 2010, 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 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.

§ 2º O Anexo de que trata o § 1º deste artigo considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, facultada sua atualização, durante a apreciação do projeto, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição.

§ 3º Para fins de elaboração do anexo específico previsto no caput deste artigo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União informarão e os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal submeterão a relação das modificações pretendidas à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, junto com suas respectivas propostas orçamentárias, demonstrando a compatibilidade das modificações com as referidas propostas e com o disposto na Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 4º Os Poderes e o Ministério Público da União publicarão, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2010, demonstrativo dos saldos das autorizações para provimento de cargos, empregos e funções, mencionadas no caput deste artigo, constantes do anexo específico da Lei Orçamentária de 2009, que poderão ser utilizadas no exercício de 2010, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2010.

§ 5º Na utilização das autorizações previstas no caput deste artigo, bem como na apuração dos saldos de que trata o § 4º deste artigo, deverão ser considerados os atos praticados em decorrência de decisões judiciais.

§ 6º A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 81 desta Lei, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2010 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

§ 7º Os projetos de lei e medidas provisórias que criarem cargos, empregos ou funções a serem providos além do exercício em que forem editados deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização e dotação em anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem providos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

do Anexo em apreço, assim como as alternativas que se apresentam para seu aperfeiçoamento.

A convocação para audiência pública conjunta das Comissões do Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP, da Câmara dos Deputados, e de Assuntos Econômicos - CAE, do Senado Federal, deve-se ao fato desses órgãos deterem a atribuição regimental em ambas as Casas de apreciarem no mérito as proposições objeto do Anexo V.

Já a solicitação da participação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, do Congresso Nacional, mostra-se essencial, visto que a ela cabe a apreciação do Anexo V do PLOA/2010, nos termos do art. 166, § 1º, da Constituição.

Sala da Comissão, em de setembro de 2009.

Deputado ARNALDO MADEIRA