



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUGESTÃO DE EMENDA AO PLDO/2010 Nº 04 , DE 2010
(Do Sr. Pepe Vargas)

Solicita apresentação de emenda da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei Nº 04, de 2010-CN, que "dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências".

Tipo da Emenda: **Modificativa**

Art. 081 - Aperfeiçoamento na Área de Controle de Gastos de Pessoal (fundado no art. 169 da Constituição)

Texto atual:

Art. 81. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizados a 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 2011, 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 proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e MPU 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; 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 previsto no § 1º deste artigo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU 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 MPU publicarão, no DOU, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2011, 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 2010, que poderão ser utilizadas no exercício de 2011, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2011.

§ 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. 80 desta Lei, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2011 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.

Texto proposto:

DÊ-SE A SEGUINTE REDAÇÃO AO ART. 81 DO PLDO/2011:

Art. 81. 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 2011, 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 conterà, autorização somente quando amparada por projeto de lei ou medida provisória, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2011, 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 ou transformação 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, indicará expressamente o crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2011, 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 2011, 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 2010, que poderão ser utilizadas no exercício de 2011, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2011.

§ 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 2011 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, não sendo considerados autorizados enquanto não publicada a respectiva lei orçamentária.

§ 8º Os Poderes e o Ministério Público da União encaminharão, no exercício de 2011, projetos de lei no âmbito de suas iniciativas extinguindo os cargos, empregos e funções vagos e que não tenham tido provimento nos últimos cinco anos, facultada a extinção pelo Poder Executivo nos termos do art. 84, VI, "b", da Constituição.

JUSTIFICATIVA

Propomos a manutenção dos avanços e aperfeiçoamentos no trato dos gastos com pessoal, segundo item no grupo de despesas obrigatórias continuadas (que representam 9/10 dos gastos primários), logo após os benefícios previdenciários.

Inicialmente, identificamos a supressão pelo Poder Executivo da exigência de constar do Anexo V as proposições que transformem cargos e funções públicas. O Anexo V caracteriza-se como expressão numérica das exigências contidas no art. 169, § 1º, da Constituição, que disciplina o tema gastos com pessoal sob os seguintes termos:

§ 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 supressão das proposições que transformem cargos e funções foi motivo de veto presidencial na LOA/2010. Tais proposições tinham sido reincluídas pelo Congresso Nacional, após originariamente apresentadas pelo Executivo em sua proposta orçamentária e suprimidas em sua revisão do Anexo V, no uso da faculdade presente neste mesmo artigo no § 2º. A motivação da reinclusão das proposições que transformam cargos consta Relatório Final do Relator Geral do PLOA/2010, que sintetiza a razão da permanência dos dispositivos no Anexo V:

Reitere-se que a reinclusão na peça orçamentária dos itens vetados, originariamente encaminhadas pelo Executivo, foi iniciativa da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, único órgão permanente do Congresso Nacional que examina a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Poder Legislativo federal, que assim se manifestou quanto à necessidade de reinserção das autorizações constantes do PLOA/2010 originariamente apresentadas pelo Poder Executivo:

Observamos que a atualização do Anexo V pelo Poder Executivo, enviada pelo Ofício nº 490/2009/GM-MP, de 11.11.2009, não mais contempla o PL nº 3.429, de 2008, em razão do Poder Executivo entender que as proposições que ofereçam compensação com a extinção de cargos e funções não necessitam de autorização do Congresso Nacional, como expressamente consta da nota de rodapé do Anexo V atualizado, *ipsis litteris*: (3) PL que contempla a criação de cargos e/ou funções comissionados com compensação parcial oriunda da extinção de cargos e/ou funções. Neste caso, para fins da composição do Anexo V, considerou-se apenas o saldo (físico e financeiro) resultante da diferença entre a criação e a extinção, tendo em vista que a criação de cargos e/ou funções comissionados com extinção de outros, não implica em aumento de despesas, uma vez que os mesmos estão incluídos nas bases de projeção da folha de pagamento do Poder Executivo.

Essa nova interpretação dada pelo Poder Executivo ao comando constitucional expresso no art. 169 não constava da proposta orçamentária para 2010, PLN 46/2009, originalmente apresentada ao Congresso Nacional em 31.08.2009, não só inexistia a nota de rodapé transcrita como constava expressamente o item autorizativo do PL 3.429, DE 2008, item 1.5.7, que transforma cargos comissionados (DAS) em funções comissionadas (FCPE) no âmbito do Poder Executivo, proposição sub examine.

Estranha-nos a nova interpretação constitucional dada pelo Executivo porquanto em outros inúmeros itens do Anexo V onde somente são criados os cargos, sem serem providos no exercício de 2010, ou seja, sem qualquer impacto para 2010, são informadas as proposições a serem autorizadas nos termos do art. 169 da Constituição, a exemplo dos itens: 5.9. PL nº 3.643, de 2008- CVM, 5.12. PL nº 3.943, de 2008 - MD, 5.14. PL nº 3.945, de 2008- BACEN, ou o 5.15. PL nº 3.946, de 2008 - ANCINE. Observe-se que a atualização realizada pelo Poder Executivo introduziu novo item criando cargos também sem qualquer impacto, 5.31. PL nº 5.911, de 2009 - Diversos. O mesmo verifica-se nos demais Poderes, que solicitam autorização para suas proposições, mesmo que sem qualquer provimento de cargo em 2010, ou hoje ocupadas em cargos criados por ato administrativo impugnados na esfera jurisdicional, a exemplo dos TRT s da 2ª e 15ª Regiões (itens 2.6.2. PL nº 5.238, de 2005 e 2.6.14. PL nº 5.546, de 2009).

Ou seja, é reconhecida pelo Poder Executivo a necessidade de autorização prévia para a criação de cargos, funções e empregos, ainda que sem qualquer impacto orçamentário-financeiro em 2010, mas essa já não mais se faz necessária quando tais cargos sejam compensados com outros cargos anteriores.

Discordamos de tal assertiva em razão do mandamento constitucional insito no art. 169 não fazer tal distinção além de não ser razoável suprimir-se processo de controle parlamentar de foro constitucional por mera interpretação administrativa.

Ademais, não verificamos diferença significativa entre criar cargo com ou sem compensação da extinção de outro anterior, evento passível de ocorrer inclusive por meio estritamente administrativo, por decreto presidencial, nos termos do art. 84, VI, "b", da Constituição.

A determinação constitucional de prévia autorização do ciclo orçamentário funda-se na criação do cargo, emprego ou função em si, aí exigida a vênua congressual por seu impacto efetivo ou eventual de geração de despesas obrigatórias de caráter continuado de extrema rigidez e perpetuidade.

Assim, propomos a recomposição da autorização constante do PLOA/2010 por meio desta emenda de texto ao PLN 46/2009, Proposta Orçamentária para 2010, mantendo a prévia autorização anteriormente concedida, constante originariamente do Anexo V, para o PL 3.429, de 2008.

Mantém-se, no inciso II do § 1º, da exigência existente na LDO/2010, e agora suprimida, sem qualquer justificativa, pelo Poder Executivo no PLDO/2011, da necessidade de especificação, no caso do primeiro provimento, do projeto de lei, da medida provisória ou da lei correspondente, que criem gasto com pessoal em razão do provimento de cargos, funções e empregos. O art. 169, § 1º é expresso ao determinar que qualquer forma de admissão na administração pública federal, direta ou indireta, deverá vir acompanhada de autorização na LDO (e discriminada na LOA) e correspondente dotação orçamentária que a comporte.

Estranhamos a supressão da exigência efetivada pelo Poder Executivo pois esse argumenta em todas as oportunidades que somente o provimento e não a criação do cargo é que enseja o aumento de despesa com pessoal, justificando inclusive a retirada das transformações de cargos e funções, por não terem o condão de gerarem obrigações para o estado, só advinda do provimento do cargo por servidor.

Propomos no § 2º a explicitação, no Anexo de que trata o § 1º deste artigo, do crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2011. O comando nada mais faz do que facilitar para a sociedade da identificação da observância do dispositivo constitucional que exige prévia dotação orçamentária para concessão de qualquer aumento de gastos com pessoal. Tal tarefa faz-se hoje em muitas situações impossível, não se identificando na peça orçamentária a correspondente dotação orçamentária com a autorização existente no texto da lei orçamentária (Anexo V).

Propomos, finalmente, a inclusão de novo dispositivo (§ 8º) tratando de tema esquecido porém cada vez com maior atualidade: excesso de cargos e funções vagas na administração pública federal.

Conforme Demonstrativo publicado pelo Poder Executivo, em 2008 existiam 257.256 cargos vagos. Injustificável a permanência de estoque de cargos vagos em tal montante. Faz-se necessária a revisão urgente dessa massa de cargos sem qualquer uso ou destino, alguns vagos há décadas. Assim, propõe-se a revisão de tal quadro com a extinção de todos aqueles cargos sem provimento há mais de cinco anos.

Sala das Comissões, de de 2010.

Deputado Pepe Vargas
(PT/RS)