

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ESTUDO TÉCNICO Nº 3 / 2010

**COMPETÊNCIA PARLAMENTAR PARA
CONDICIONAR TRANSFORMAÇÃO DE
CARGOS E FUNÇÕES - EMENDA DE
ADEQUAÇÃO DA CFT AO PL
5913/2009**

Eber Zoehler Santa Helena

Março/2010

Endereço na Internet:

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010>

e-mail: eber.helena@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



ESTUDO TÉCNICO COFF/CD Nº 3, DE 2010.

Competência parlamentar para
condicionar a transformação de cargos e
funções – Emenda de Adequação da CFT
ao PL nº 5913/2009.

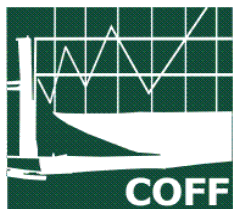
1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Deputado João Campos destina-se a verificar a compatibilidade da Emenda de Adequação Orçamentária e Financeira da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) ao PL nº 5913/2009, de autoria do Poder Executivo, com disposições constitucionais relativas à iniciativa e à competência legislativa da CFT para a alteração do PL nº 5913/2009, em virtude do relatório apresentado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pelo Deputado Luiz Couto quanto ao exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição e da emenda de adequação da CFT.

2. A EMENDA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA DA CFT AO PL 7.431/2006 E O RELATÓRIO APRESENTADO À CCJC

O PL nº 5913/2009, de autoria do Poder Executivo, transforma Funções Comissionadas Técnicas - FCT, criadas pelo art. 58 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, em cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, em Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança devida a militares e em Gratificações de Representação pelo Exercício de Função devida a militares.

Na Comissão de Finanças e Tributação a Emenda de Adequação da CFT incluiu os §§ 5º e 6º no art. 1º do PL nº 5913/2009, *ipsis litteris*:



“Incluem-se os seguintes parágrafos no art. 1º do Projeto de Lei em epígrafe:

§ 5º O provimento dos cargos e funções de que trata o caput deste artigo fica condicionado à prévia extinção de idêntico quantitativo dos cargos e funções transformados.

§ 6º A criação dos cargos e funções prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual, nos termos do art. 169, § 1º, II, da Constituição.”

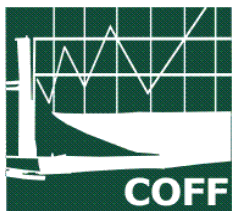
A emenda de adequação decorre da necessidade de assegurar-se a neutralidade fiscal da proposição, natureza declarada *ab initio* do art. 1º do projeto de lei ao decretar:

“Art. 1º Ficam transformadas no âmbito do Poder Executivo, sem aumento de despesa, quatrocentas e quarenta e seis Funções Comissionadas Técnicas, criadas pelo art. 58 da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, do nível FCT-15, nos seguintes cargos em comissão e funções gratificadas:”

Aprovada com a mencionada emenda de adequação pela CFT, a proposição encontra-se em apreciação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, sob a relatoria do Dep. Luiz Couto. Em seu relatório, o parlamentar propõe subemenda suprimindo parcialmente a emenda de adequação da CFT. A subemenda proposta pelo relator da proposição na CCJC é no sentido de:

“Suprima-se a primeira parte da emenda de adequação nº 02 adotada pela Comissão de Finanças e Tributação, que inclui o § 5º ao art. 1º do projeto.”

O Relator do PL nº 5.913/2009 justifica a supressão nos seguintes termos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

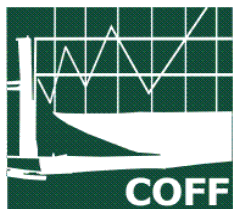
*“No entanto, no que concerne à emenda de adequação adotada pela Comissão de Finanças e Tributação, não pode esta prosperar, na sua **primeira parte, porquanto não é admissível, sob pena de inconstitucionalidade por usurpação de competência**, que o Legislativo possa sobrepor-se ao Executivo para decidir que o provimento de cargos e funções a que alude o caput do art. 1º do projeto de lei em exame fique condicionado à prévia extinção de idêntico quantitativo dos cargos e funções transformados.*

*Ora bem, **essa questão diz respeito apenas à economia interna do Poder Executivo**, cabendo ao Presidente da República dispor com exclusividade sobre sua estrutura, atribuições e funcionamento, consoante dispõe o art. 81, II, III e VI, da Constituição Federal.*

No que toca à segunda parte da referida emenda de adequação, afigura-se-nos esta constitucional, porquanto a criação, inclusive mediante transformação, de cargos e funções públicos fica condicionada à expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual, na forma prevista no art. 169, § 2º, II, da Constituição Federal, conforme esclarece o relator da matéria na Comissão de Finanças e Tributação a fls. 37 e 38 dos autos.

Quanto à juridicidade, a proposição em apreço e a segunda parte da emenda de adequação aprovada na Comissão de Finanças e Tributação estão em conformação com o direito, não discrepando dos princípios e regras do ordenamento jurídico em vigor. Ao revés, a primeira parte da aludida emenda de adequação afigura-se-nos injurídica, de conformidade com os motivos expostos precedentemente.

Daí por que oferecemos a anexa subemenda à emenda de adequação adotada pela Comissão de Finanças e Tributação, com o fito de



suprimir-lhe a primeira parte, em face de sua inconstitucionalidade e injuridicidade, como demonstrado.”

Verifica-se que a emenda da CFT tem natureza de adequação da proposição em apreço, nos termos dos arts. 32, X, “h”, 54, II, e 145 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados- RICD.

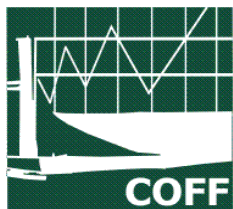
A emenda cumpre a função de impedir o agravamento de obrigações da União ao incluir no texto proposto dispositivo assegurando a neutralidade da proposição em termos de impacto orçamentário e financeiro em consonância com os preceitos estatuídos pelo § 1º do art. 169 da Constituição e do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 200, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A EC 32/01, ao albergar o instituto inovador em nosso ordenamento do decreto autônomo para extinção de cargos funções e empregos, art. 84, VI, b, não retirou da esfera legiferante do Poder Legislativo a criação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos. Até por que continua a ser competência do Congresso Nacional, art. 48, X, deliberar sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b.

Entendimento diverso significa aceitar que existam áreas da Administração Pública vedadas à regulação por meio legal, conclusão indefensável em face do princípio da legalidade estrita que orienta a ação administrativa, onde só é dado ao administrador agir sob o pálio da lei e não *sponte propria*.

O constituinte derivado de 2001 pretendeu, sim, foi prevenir aumento de despesas, facilitando a extinção de cargos por meio de decreto do Executivo, indo ao encontro do pretendido pela emenda de adequação aprovada pela CFT ao PL nº 5.913/2009.

Assim, a emenda de adequação não pretende adentrar nos critérios para provimento dos cargos, mas simplesmente garantir que esses serão providos



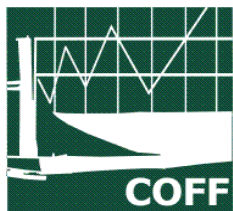
somente após a extinção dos anteriores, mecanismo que justifica o instituto da transformação de cargos, cria-se um cargo após, e somente após, a extinção do cargo originador.

Aos motivos acima citados agrega-se o veto aposto ao Anexo V da lei orçamentária para o exercício de 2010, Lei nº 12.212, de 20.1.2010:

“O veto aos subitens 5.35, 5.36 e 5.37 do item 5 do inciso I do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 aprovado pelo Congresso Nacional, concernentes às autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, justifica-se por se tratar de criação de cargos e funções com compensação integral oriunda da extinção e transformação de cargos e funções já existentes, não sendo previsto aumento de despesas, tendo em vista que:

- no caso da criação de cargos e funções comissionados (PLs nº 3.429, de 2008, e nº 5.913, de 2009), por já existirem e se encontrarem ocupados os cargos de direção e assessoramento superior que serão transformados em funções comissionadas técnicas, as despesas decorrentes já se encontram devidamente incluídas nas bases de projeção da folha de pagamento do Poder Executivo, as quais subsidiaram os limites orçamentários para despesas de pessoal e encargos sociais constantes da Proposta Orçamentária para 2010, integralmente aprovados pelo Congresso Nacional; “*

Assim, o próprio Poder Executivo declara inexistir qualquer impacto orçamentário-financeiro a ponto de, equivocadamente, excluir o PL nº 5913/09 das autorizações constantes da LOA/2010, sob o argumento de que não gerando aumento de despesa, não necessita ser autorizado. Portanto, o veto presidencial reforça a condição aposta pela CFT de somente após a extinção efetiva dos cargos e funções que estará autorizado legalmente o provimento de novos cargos.



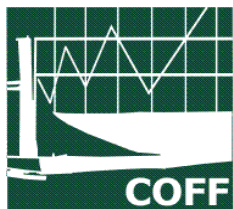
III - LIMITES AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA CONFORME A DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA

O I. constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera ser o poder de alteração parlamentar das proposições de iniciativa reservada limitado exclusivamente pelo aumento de gasto, nos seguintes termos:

A Constituição, todavia, preferiu seguir uma trilha moderada e resolver conciliatoriamente a questão, pelo disposto no art. 63. Deste decorre que a emenda é proibida, apenas e tão-somente, nos projetos de iniciativa reservada do Presidente da República (salvo em matéria orçamentária) e nos relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público. E isto quando importar em aumento de despesa. (Do Processo Legislativo, 2007, p. 210)

Em outra passagem, Manoel Gonçalves Ferreira Filho muito bem assinala quão tormentosa mostra-se a controvérsia tratada neste estudo, o dilema da geração e controle dos gastos com pessoal no âmbito das finanças públicas, *ipsis litteris*:

O punctum pruriens da iniciativa reservada — não há como negá-lo, pois os grandes litígios que tem provocado sempre tiveram o mesmo fundo — é a criação de cargos, funções ou empregos públicos e o aumento de vencimentos do funcionalismo. Essa é a matéria do mais alto interesse do Estado, que precisa de bons funcionários em número suficiente e justamente pagos, mas é também do maior interesse eleitoral, porque os funcionários são muitos, suas famílias esposam seus interesses evidentemente, e, no Brasil, quem não é funcionário quase sempre quer vir a ser... Não é argumento ad terrorem lembrar que, nessa matéria, as pressões sobre um governo democrático podem ser extremamente grandes. Sofrem-nas os



parlamentares, sofre-as o Executivo, mas, enquanto este tem a responsabilidade de pagar os funcionários e há de conhecer os limites da bolsa pública, os parlamentares podem, quanto a essa parte, lavar as mãos. Por isso, o constituinte teve a sabedoria política de reservar ao Executivo a iniciativa de propor leis sobre essa matéria, sabendo que o seu interesse eleitoral haveria de ser temperado pela sua responsabilidade, mesmo porque o Chefe do Executivo, o Presidente, já chegou ao ápice e, normalmente, não deve a mais nada aspirar que dependa do voto. E também a escolha do momento em que se poderá cuidar dessa matéria. (Do Processo Legislativo, 2007, p. 220)

Já Alexandre de Moraes indica o limite genérico a que se submetem as emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada:

“Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, por meio de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo.

*Há, entretanto, exceção ao texto constitucional [...] **as emendas parlamentares devem guardar pertinência temática com o projeto de lei apresentado, e não pode, pois, haver a desnaturação da proposta original.**”* (Constituição do Brasil Interpretada. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 1148)

Inácio Magalhães Filho em artigo intitulado “*Limites ao Poder de Emendar*” ressalta os limites as emendas parlamentares balizadas pelo aumento de despesas e desfiguração da iniciativa, nas seguintes palavras:

“Observe-se que, ao votar Projeto Substitutivo ao Projeto de Lei de autoria da governadora do DF, os parlamentares usufruíram de seu poder de emenda, constitucionalmente assegurado, todavia, esse poder de emendar, sofre limitação no próprio texto constitucional, quando da



apreciação de leis cuja competência seja do chefe do Poder Executivo. Essa restrição à atuação parlamentar ocorre, notadamente, quando da emenda do legislativo deflui aumento de despesas, nos moldes do inc. I do art. 63 da Constituição..

*Entrementes, convém aduzir, também, que **o poder de emenda dos parlamentares**, na apreciação de leis de iniciativa privativa do governador, como no caso presente, **não pode ocasionar modificação de tal sorte substancial que altere de forma irrecuperável o projeto original emanado do Poder Executivo.***”(Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 34 jan./dez. 2008, p. 37)

João Jampaulo Júnior, em recente obra voltada exclusivamente à análise do vícios de iniciativa legislativa, menciona a questão em apreço, restrições ao aumento do gasto público, ao destacar:

*“A contrario sensu, é possível dizer que o texto constitucional permite a apresentação de proposições acessórias a qualquer projeto oriundo da iniciativa privativa, excetuando-se as que comportarem aumento de despesa. Para nós, essa hipótese se afigura bastante remota, ex vi do art. 61, § 1, II, da CF, uma vez que as matérias reservadas pelo constituinte ao Executivo invariavelmente acarretarão aumento de despesas, se emendadas. **Contudo, algumas raras exceções, podem ser admitidas, como, v.g, nos casos de emendas supressivas ou restritivas, pois não irão acarretar aumento de despesa.**”*(Processo Legislativo – Sanção e Vício de Iniciativa, 2008, p. 134).

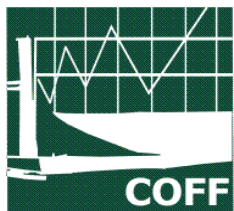
O Supremo Tribunal Federal em seus arestos claramente delimita a vedação ao poder de emenda parlamentar insito nos arts. 61 e 63, ao afastar aumento de despesa em projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, ou a inclusão de matéria sem correlação de pertinência, como pode abstrair-se dos acórdãos a seguir colacionados :



"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.** O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado." (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-92, Plenário, DJ de 27-4-01)

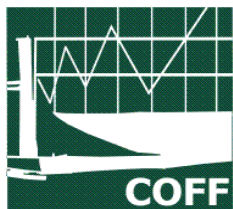
"Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF: RE 140.542-RJ, Galvão, Plenário, 30-9-93; ADIn 574, Galvão; RE 120.331-CE, Borja, DJ 14-12-90; ADIn 865-MA, Celso de Mello, DJ 8-4-94." (RE 191.191, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12-12-97, 2ª Turma, DJ de 20-2-98)

"A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. **O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis –**



qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes.” (ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-12-93, Plenário, DJ de 19-12-06)

*“Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.” (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-4-04, Plenário, DJ de 18-6-04). **No mesmo sentido:** ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09.*

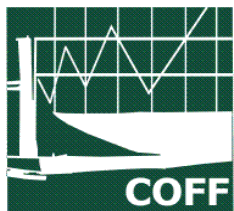


*"Processo legislativo. Iniciativa privativa do poder executivo. Emenda pelo Poder Legislativo. Aumento de despesa. Norma municipal que confere aos servidores inativos o recebimento de proventos integrais correspondente ao vencimento de seu cargo. Lei posterior que condiciona o recebimento deste benefício, pelos ocupantes de cargo em comissão, ao exercício do serviço público por, no mínimo, 12 anos. Norma que rege o regime jurídico de servidor público. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Alegação de inconstitucionalidade desta regra, ante a emenda da Câmara de Vereadores, que reduziu o tempo mínimo de exercício de 15 para 12 anos. **Entendimento consolidado desta Corte no sentido de ser permitido a Parlamentares apresentar emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não causem aumento de despesas (art. 61, § 1º, a e c combinado com o art. 63, I, todos da CF/88). Inaplicabilidade ao caso concreto.**" (RE 274.383, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-3-05, 2ª Turma, DJ de 22-4-05)*

***"Os cargos públicos apenas podem ser criados e extintos por lei de iniciativa do Presidente da República. A declaração de desnecessidade sem amparo legal não é hábil a extingui-los."** (RE 240.735-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28-3-06, 2ª Turma, DJ de 5-5-06)*

IV - CONCLUSÕES

Conclui-se que a Emenda de Adequação orçamentário-financeiro aprovada pela CFT ao PL nº 5.913/2009 restringiu-se ao exame de adequação orçamentária-financeira, sem adentrar no mérito, observando estritamente os arts. 32, X, "h", e 54, II, e 145 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e destina-se exclusivamente a assegurar a neutralidade fiscal da proposição, como declarado em seu art. 1º ao decretar a transformação de cargos por ela regulados, sem qualquer aumento de despesa.



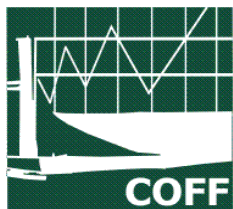
O veto aposto ao Anexo V da lei orçamentária para o exercício de 2010, Lei nº 12.212, de 20.1.2010, que excluiu dele o PL nº 5.913/09 por entender não necessitar da autorização do art. 169, § 1º, da Constituição, em razão de não significar aumento de gastos, só vem a reforçar a propriedade da oposição da emenda de adequação pela CFT à proposição em apreço, assegurando sua neutralidade fiscal.

Não se verifica qualquer vício de inconstitucionalidade, na forma de invasão de competência ou da “economia interna” do Poder Executivo, o exercício constitucional e legítimo do poder de emenda por parlamentares, ademais por seus órgãos coletivos, em proposições de iniciativa reservada que tenham por escopo assegurar sua neutralidade fiscal. Entendimento diverso significaria aceitar-se a existência na esfera administrativa de ações não sujeitas à regulação legal, em afronta ao princípio da legalidade estrita que rege a administração pública.

Conforme ampla leitura doutrinária e pacífica jurisprudência do Excelso Pretório, a restrição constitucional ao poder de emenda parlamentar em matéria reservada, nos termos dos arts. 61 e 63 da Constituição, por seu caráter negativo e supressivo de direitos e prerrogativas do Poder Legislativo, deve ser lida de forma restritiva, não aceitando ampliações interpretativas.

É competência do Congresso Nacional, art. 48, X, deliberar sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b. Restringe-se a vedação constitucional ao aumento na despesa pública e à pertinência temática da proposição de iniciativa reservada.

No caso em tela, condicionar o gasto público decorrente do provimento do cargo a antecedente extinção do cargo transformado, mantém direta correlação temática e previne aumento na despesa pública, caracterizando



legítimo exercício do poder constitucional de alteração de proposição submetida ao Poder Legislativo.

Fazemos nossas as palavras do I. Ministro Celso de Mello:

“A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes.” (ADI 973-MC)

Brasília, 29 de março de 2010.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira