



CONFLITOS TEMPORAIS ENTRE OS PROCESSOS LEGISLATIVOS ORDINÁRIO E ORÇAMENTÁRIO¹

Eber Zoehler Santa Helena²

Resumo: Este artigo analisa a interdependência, com ênfase no aspecto temporal, entre o processo legislativo ordinário, bicameral, produtor de normas permanentes, com prazos impróprios, em que se avalia o mérito, e o processo orçamentário, congressional, prazos constitucionais, expedito e conciso. São usados como exemplos o PL 7749/10, que fixa o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal por ato administrativo autorizado na LDO, e o entendimento comum de considerar-se como lacuna da Proposta Orçamentária da União para 2011, PL 59/10-CN, Lei 12.381/11, conforme Nota Técnica CONOF/CD nº 13/2010, a ausência de valores referentes a proposições em tramitação no processo legislativo bicameral, produtor de cogência normativa sob a forma de despesas obrigatórias continuadas.

Palavras-chave: processo legislativo ordinário; processo legislativo orçamentário; compatibilidade e adequação orçamentária; fator temporal; e disciplina fiscal.

Abstract: This article examines the interdependence of the ordinary legislative process with the budget process, emphasizing the temporal aspect of the subject. The ordinary legislative process is bicameral, determines the merit of the bills, produces permanent rules and meets inappropriate deadlines, while the budget process evolves at the congressional level, meets constitutional deadlines, and therefore is expeditious and concise. We take as case-study Law Proposal nr 7.749/2010 which allows the salary of Justices of the Supreme Federal Court to be established by decree upon authorization in the Budgetary Directives Law and refer to the common understanding of considering as a gap in the 2011 Union Budget Proposal (PL Nr 59/2010-CN, Law nº 12.381, de 09.02.2011), as did Technical Note CONOF/CD nr. 13/2010, the lack of allocations to fund spending needs arising from bills under discussion in the

¹ Trabalho coletivo de Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD): Eber Zoehler Santa Helena (coord.), Eugênio Greggianin; Francisco Lúcio Pereira Filho, Salvador Roque Batista Júnior, Vander Gontijo e Mônica P. W. Lobato Santos.

bicameral legislative process that are cogent in terms of creating mandatory continuing expenditure.

Keywords: ordinary legislative process; budget legislative process; budget compatibility and adequacy; timing factor; fiscal discipline.

1 Introdução

Dois recentes eventos nas finanças públicas federais deram ensejo a notícias veiculadas pela mídia com extensa repercussão nacional. Ambos têm relação direta com a compatibilização dos processos legislativos desenvolvidos no âmbito do Congresso Nacional: o processo ordinário bicameral e o processo orçamentário congressional. As consequências da interdependência desses processos legislativos é objeto deste estudo, com relevo para seu aspecto temporal.

O primeiro evento está vinculado à apresentação do PL 7749/10. O autor da proposição buscou a primazia do processo orçamentário congressional, expedito e sintético, representado pelas leis de diretrizes orçamentárias, para fixar normas privativas de lei ordinária. O projeto de lei foi distribuído para exame de mérito à Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), onde o relatório apresentado pelo Dep. Roberto Santiago não tinha sido apreciado até o mês de junho de 2011.

Do segundo evento, abstrai-se o entendimento de considerar-se como lacuna da Proposta Orçamentária da União para 2011 (PL 59/10-CN, convertido na Lei 12.381/11) a ausência de valores referentes a proposições em tramitação no processo legislativo bicameral, produtor de cogência normativa sob a forma de despesas obrigatórias continuadas. Assim, no primeiro evento, propõe-se que o processo orçamentário conduza o legislativo ordinário, no segundo, ao contrário, que o legislativo ordinário determine o orçamentário.

Ambos os casos conduzem à discussão acerca da parceria, complementaridade e concomitante conflituosidade entre os processos legislativos ordinário e orçamentário, cada um com seu foro e procedimentos próprios, mas inexoravelmente conexos quanto ao seu autor e destinatário, que vem a ser a sociedade brasileira e sua forma estruturada, o Estado.

Os produtos advindos de ambos os processos legislativos também diferem consideravelmente. O processo legislativo ordinário tem por seu *output* normas legais em regra de caráter genérico e validade indefinida, até que venham a ser alteradas ou suprimidas por outra. Já o processo orçamentário resulta em normas periódicas, anuais ou plurianuais, em regra

² Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da CONOF/CD e Coordenador do Exame de Adequação Orçamentária das Alterações da Legislação. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UNICEUB (eber.helena@camara.gov.br)

de natureza concreta, a tal ponto que no passado sua natureza de norma legal chegou a ser questionada, sendo considerada por parte da doutrina européia continental como ato administrativo e não lei (Santa Helena, 2009, p. 63).

Passemos a examinar os dois eventos mencionados e que se apresentam como fotografias do conflito aqui descrito.

2 PL 7749/10 – Fixação do Subsídio dos Ministros do STF por Ato Administrativo Autorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em 13/08/2010 inicia-se a tramitação na Câmara dos Deputados do PL 7749/10, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal (STF), que fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48 (trinta mil, seiscentos e setenta e cinco reais e quarenta e oito centavos) a partir de 1º de janeiro de 2011.

O PL 7749/10, em seu art. 2º, dispõe que o valor do subsídio mensal, para efeitos do art. 37, X, *in fine*, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O parágrafo único do mesmo artigo atribui ao STF, antes do início de cada exercício financeiro, a competência de publicar o valor nominal do subsídio de seus membros.

A apresentação da proposição foi motivo da Nota Técnica CONOF/CD nº 9/2010 “*PL 7.749/2010 - Indexa Subsídios da Magistratura (Teto Remuneratório Nacional) por ato administrativo*”. A repercussão da Nota foi extensa com a edição de inúmeras reportagens pela mídia nacional (Jusbrasil, 2010; Oliveira, 2010). O STF, autor, emitiu nota explicativa à imprensa (Brasil, 2010c), e um conjunto de instituições profissionais da Magistratura e Ministério Público (beneficiários de eventual aprovação do projeto de lei) manifestaram-se em defesa da proposição por meio de Nota Pública (ANPR, 2010). O Relatório apresentado pelo Deputado Roberto Santiago na CTASP/CD (Brasil, 2010a) propõe a supressão do dispositivo que permite alterar os subsídios por meio de ato administrativo do Presidente do STF, justificando-se no mérito pela necessidade da preservação do princípio da reserva legal para aumentos de gastos com pessoal.

3 PL 59/10-CN – Proposta Orçamentária da União para o Exercício de 2011 e proposições criando despesas obrigatórias

Após o encaminhamento pelo Poder Executivo da Proposta Orçamentária da União para 2011, foi elaborada a Nota Técnica CONOF/CD nº 13/2010 “*PL nº 59/2010-CN Observações Preliminares sobre a Proposta Orçamentária para 2011 – Aspectos Fiscais – Receitas*” (Brasil,

2010b). O exame da proposta orçamentária para 2011 teve significativa repercussão na mídia no tocante à previsão de despesas obrigatórias subestimadas no montante de R\$ 16,822 bilhões, assim discriminadas:

1. Lei Kandir e Auxílios Financeiros a Estados Exportadores - 3.900
2. Aumento Real do Salário Mínimo - 3.394
3. Aumento Real dos Demais Benefícios Previdenciários - 2.422
4. Demais Benefícios Previdenciários. Decisão do STF sobre o Teto - 470
5. Reajustes do Judiciário e do MPU - 6.233
6. Reajustes do Teto - Judiciário e MPU (5,2% x 14,79%) - 403
7. Subsídios da MP 501/10 – 300

Dos valores acima mencionados, o aumento real do salário mínimo, dos benefícios previdenciários, dos reajustes do Judiciário e do Ministério Público da União (MPU) e do reajuste do Teto Judiciário e MPU, todos dependem de proposições legislativas em apreciação dentro dos prazos e ritos próprios do processo legislativo ordinário, ou seja, prazos impróprios e várias instâncias decisórias, ao contrário do orçamentário, com prazos preclusivos e dois únicos foros: Comissão Mista de Orçamentos Públicos, Planos e Fiscalização (CMO) e Plenário do Congresso Nacional.

Na Nota Técnica mencionada, os reajustes do Poder Judiciário e MPU são considerados como uma “lacuna” de R\$ 6,233 bilhões, nos seguintes termos:

A Lei 12.255, de 2010, diz que até 31 de março de 2011 o Executivo encaminhará ao Congresso projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2012 e 2023, inclusive; e que o referido projeto preverá a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

Com o aumento dos subsídios dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República nos termos de projetos encaminhados ao Congresso, o impacto adicional ao previsto na proposta é de R\$ 400 milhões. Se aprovados os projetos de lei 6.613 e 6.697, de 2009, as despesas com pessoal do Judiciário e do MPU aumentariam liquidamente em mais de R\$ 6 bilhões.

A relação mútua de dependência existente entre ambos os processos legislativos, ordinário e orçamentário, aqui se apresenta pelo lado da norma legal geradora da despesa obrigatória, cuja cogência advinda de sua promulgação se reflete na exigência de sua observância pelo processo orçamentário somente após sua edição. Antes, só há a conveniência e oportunidade de sua existência, presentes no eterno conflito entre as necessidades infinitas e os recursos finitos.

O debate sobre o mérito de implementar uma determinada política pública - como aumentar os benefícios previdenciários e assistenciais, em razão do aumento do salário mínimo, ou aumentar as transferências aos estados em razão de suas perdas tributárias decorrentes de benefícios federais - deve se dar no âmbito do processo legislativo ordinário, mas balizado pelos limites advindos do processo orçamentário.

Exemplo dessa interconexão no exame da conveniência e oportunidade da adoção de determinadas políticas públicas é facilmente verificável em situações de perdas extraordinárias de receitas públicas. Tal fato ficou evidente em 2007 e 2008 com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que resultou em perdas superiores a 40 bilhões de reais, em parte supridas pelo incremento de outras receitas, como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e a redução de despesas.

Em verdade, parte das despesas canceladas para compensar o fim da CPMF configuravam-se, no projeto de lei orçamentária, como protodespesas obrigatórias continuadas (despesas em processo de formação), a exemplo dos gastos com pessoal pendentes de autorização no Anexo V da lei orçamentária.

Mesmo as denominadas fontes permanentes de financiamento (tributos, em regra) estão sujeitas a variações significativas por motivos desde conjunturais de mercado como estruturais, a exemplo da obsolescência do setor econômico tributado, ou sua pura revogação legal.

4 Necessidade de compatibilização entre os processos legislativo ordinário e orçamentário

Os dois eventos, vistos cada um de perspectivas diversas, atraem a atenção do intérprete para a relação de causa e efeito. Afinal, quem deve observar quem? Quem preordena quem? A primazia no ordenamento deve ser atributo do processo legislativo ordinário, ao alterar o ordenamento jurídico pátrio com normas permanentes, até que sejam alteradas por outras subsequentes, ou pelo processo orçamentário, temporário, periódico, permanentemente adaptado às condições econômico-financeiras da sociedade?

Antes do advento da Constituição de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar 101/00 -, a prática legislativa em geral era a de crescer, sempre no final de cada projeto de lei, ao lado da disposição final que trata da vigência, a referência de que as despesas correrão à conta do orçamento da União. Imaginava-se, aparentemente, que o orçamento da União tivesse a capacidade de absorver quaisquer gastos que fossem aprovados. Não era exigida dos projetos de lei aprovados a necessária quantificação do impacto orçamentário. A remissão da despesa criada aos futuros orçamentos pavimentou o caminho do déficit e do endividamento público, uma das causas da inflação.

As disposições constitucionais, em especial aquela de que trata o § 1º do art. 169, passaram a exigir, no caso de pessoal, a *prévia* existência de dotação orçamentária. A LRF reservou um capítulo para tratar da etapa da geração das despesas, inclusive sob a forma de gastos tributários (benefícios fiscais), justamente para fixar a necessidade de que projetos de lei e medidas provisórias, *antes* de sua aprovação, observem os requisitos de apresentar a estimativa do impacto orçamentário e comprovar a adequação ao orçamento. A ideia é impedir a

aprovação de gastos de duração continuada sem a providência de fazê-los caber dentro dos limites do orçamento previsto para o exercício em que entrarem em vigor, pelo menos.

A criação pela legislação ordinária de despesas obrigatórias, especialmente as de natureza continuada, como caracterizado pelo art. 17 da LRF³, ou de subsídios de natureza tributária ou financeira, acarreta profundo impacto sobre o processo orçamentário, exigindo de suas normas a fiel observância pelo lado do dispêndio de tais gastos, ou redução da receita pelos subsídios. Ao mesmo tempo, o orçamento se vê constrangido pelo lado da receita, esta dependente de fatores econômico-financeiros não totalmente controláveis pelo estado legislador da despesa. Tal descompasso entre despesa legislada e receita volátil tem reflexo no equilíbrio fiscal do Estado.

Como já reconheciam os romanos, *nullum gratuitum prandium*, ou seja, não há almoço grátis, frase tão ao gosto dos economistas. Políticas públicas, em regra, têm seu custo econômico-financeiro, exigindo que alguém as subsidie, em benefício de outrem. Essa permanente necessidade da compatibilização das necessidades com as suas fontes de financiamento exige a íntima e permanente relação entre os processos legislativos ordinário e orçamentário, sob pena de comprometimento das finanças públicas. Em um passado recente e de triste memória para a sociedade brasileira, nos anos oitenta e noventa, o descasamento entre esses processos resultou, em crises financeiras recidivas com consequentes surtos inflacionários. Os males oriundos de fazendas públicas perdulárias e descoladas de suas fontes de financiamento são expressão última da desconexão entre ambos os processos legislativos aqui examinados.

5 Distinções entre os processos legislativos ordinário e orçamentário

Preliminarmente, há de se separar o processo legislativo ordinário do processo legislativo orçamentário, distintos em razão de seu autor, objeto, foro e procedimentos. Essa distinção é importante para fins de análise dos requisitos de coordenação entre os mesmos, bem como das eventuais falhas e inconsistências na aplicação do atual sistema normativo que trata da matéria, sugerindo-se, quando for o caso, os aperfeiçoamentos e controles necessários.

O processo legislativo tem por objeto toda e qualquer proposição apresentada conforme as iniciativas arroladas na Constituição, inclusive aquelas referentes a aumentos de gastos com pessoal, como no caso em tela. O processo orçamentário tem por objeto exclusivo, em *numerus clausus*, a edição de proposições componentes do denominado ciclo orçamentário, que consiste

³ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), acrescido de eventuais planos setoriais plurianuais.

Todas as proposições orçamentárias da União são de foro constitucional, com a iniciativa legislativa no processo orçamentário sendo exclusiva do Presidente da República, ainda que de interesse dos demais Poderes ou Ministério Público, cuja autonomia administrativo-financeira se submete aos ditames do processo orçamentário, como expressamente ditado no texto constitucional em seus arts. 51, IV, 52, XIII, 99, §§ 1º, 3º e 5º, e 127, § 3º.

O processo legislativo ordinário é bicameral. A proposição é apreciada por comissões permanentes ou temporárias e posteriormente, ou mesmo sem apreciação dessas comissões, pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e vice-versa, em etapas distintas e separadas. Já o processo orçamentário é unicameral, a proposição é apreciada primeiramente por uma comissão mista, única com previsão expressa no texto constitucional, e após pelo Plenário do Congresso Nacional, ambos os foros em reunião conjunta dos membros das duas Casas, ainda que em votação separada.

O processo legislativo ordinário é permanente e conta com procedimentos distintos em ambas as Casas, com prazos impróprios, hipótese em que a omissão tem caráter comissivo, a exemplo do mecanismo da obstrução parlamentar. O processo orçamentário é expedito em razão da necessidade da Administração pública ter seus instrumentos de gestão a tempo, tem prazos pré-fixados constitucionalmente, inclusive com sanção para o caso de sua não observância, como o não encerramento do 1º período da sessão legislativa se não aprovada a LDO, conforme o art. 57, § 2º, da Constituição⁴.

6 Mecanismos constitucionais de compatibilização entre os processos legislativos ordinário e orçamentário

A Constituição na Seção VIII “Do Processo Legislativo” (Título IV - Da Organização dos Poderes - Capítulo I - Do Poder Legislativo) disciplina o processo legislativo de forma ampla e abrangente em termos de prazos, foros e instrumentos. Todavia, o processo legislativo orçamentário é regrado à parte, por disposições constitucionais específicas presentes na Seção II “Dos Orçamentos” (Título VI Da Tributação e do Orçamento - Capítulo II - Das Finanças Públicas). O art. 166 em seu *caput* determina a forma anômala de apreciação das leis do ciclo orçamentário, de forma congressual, e remete a regulação desse processo a regimento comum congressual. O mesmo art. 166 em seu § 7º dispõe expressamente acerca da aplicação supletiva

do processo legislativo ao processo orçamentário⁵. Assim, o constituinte reconhece a existência de um processo legislativo *sui generis*, atípico, com peculiaridades que o diferenciam do processo de produção das normas legais ordinárias presentes nos arts. 59 a 69.

De fato, nosso processo orçamentário congressional, originado na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, apresenta-se singular quando comparado aos seus congêneres forâneos, em regra bicamerais e intimamente associados ao processo legislativo ordinário.

Identificam-se no texto constitucional dispositivos voltados à compatibilização de ambos os processos, ainda que de forma lacunosa, abrangendo as duas principais categorias de gastos obrigatórios continuados engendrados pelo processo legislativo ordinário, que são os gastos com benefícios da seguridade social (previdência, assistência e saúde) e com pessoal e encargos sociais.

A Constituição, em seu art. 195, § 5º, fixa que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total⁶. Ou seja, deve haver previsão de recursos para o financiamento do gasto a ser criado pela legislação ordinária.

Já o art. 169, § 1º, I, da Constituição estabelece a precedência do processo orçamentário em relação a qualquer aumento de gastos com pessoal, sob as mais variadas formas:

1. concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração,;
2. criação de cargos, empregos e funções;
3. alteração de estrutura de carreiras;
4. admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título;

Tais aumentos de gastos realizados pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas desde que satisfeitas previamente às seguintes condições concomitantemente:

- a) prévia dotação orçamentária e
- b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

O princípio do equilíbrio fiscal, que está imanente a todo o complexo de compatibilização e adequação dos dois processos faz-se presente em vários dispositivos constitucionais, ainda que não mais explícito o equilíbrio formal presente nos textos constitucionais anteriores. Exemplos do equilíbrio dinâmico encontram-se no art. 167, incisos I, II e III.⁷

⁴ Art. 57, § 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Art. 166, § 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

⁶ Art. 195, § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

⁷ Art. 167. São vedados:

7 Conflitos temporais entre processos legislativos ordinário e orçamentário

Examinando-se o primeiro evento mencionado neste estudo, o PL 7749/10, de iniciativa do STF, que fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48, verifica-se que a redação de seu art. 2º⁸ servirá de fundamento para se inserir anualmente o reajuste pretendido nas leis orçamentárias, subvertendo e invertendo o mecanismo estabelecido pelo art. 169 da Constituição. Ou seja, o reajuste se tornará uma despesa obrigatória continuada, implicando ampliação de gastos sem nova apreciação legislativa sobre a viabilidade do aumento e a disponibilidade financeira do Estado para sua concessão.

Da situação de condicionado às normas orçamentárias, nos termos do art. 169, § 1º, o reajuste passará a condicionar a elaboração dos orçamentos.

Essa é a lógica do equilíbrio presente nos dois processos, a de condicionamentos recíprocos. Para editar a norma legal permanente, há de ser identificada antecipadamente sua fonte de custeio na lei orçamentária, seu espaço fiscal. Identificado esse espaço (ainda que anual, pois nosso horizonte fiscal de fato é anual), promulga-se a norma constrangedora do orçamento. A compensação tópica - o próprio texto legal deve originar a receita compensatória, exigida pelo art. 17, § 2º *in fine*, da LRF - tem se mostrado inviável e incompatível com nosso processo legislativo.

O art. 17, § 2º primeira parte, considera adequada a proposição quando demonstrada a neutralidade fiscal da despesa⁹. A compensação, via processo orçamentário, mostra-se mais

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

⁸ Art. 2º A partir do exercício financeiro de 2012, inclusive, o valor do subsídio mensal, para os efeitos do art. 37, inciso X, *in fine*, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Parágrafo único. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, antes do início de cada exercício financeiro, publicar o valor nominal do subsídio de que trata o caput deste artigo.

⁹ § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do parágrafo anterior, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

coerente com nossa prática e cultura legislativa, tanto por parte do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo.

Criada a despesa obrigatória continuada pelo processo legislativo ordinário, o processo orçamentário há de observá-la, enquanto não revogada. A inobservância dessa vinculação entre os processos legislativos ordinário e orçamentário enseja crime de responsabilidade como expressamente tipificado no texto constitucional¹⁰ e na lei de crimes de responsabilidade, Lei 1079/50¹¹. O Decreto-lei 201/67 igualmente fixa tipos penais para a incompatibilidade entre os processos legislativos ordinário e orçamentário¹². Como visto, o princípio da legalidade estrita perpassa toda a geração de receita e despesa públicas.

Prevê a Constituição, no art. 165, § 8º, que o orçamento deve estimar a receita e fixar a despesa. Portanto, qualquer indexação de despesas públicas se mostra imprópria e incompatível com a elaboração do orçamento. Reforça ainda a impossibilidade de indexação o instituído no art. 167, II, da Constituição. O dispositivo veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Logo, estando a despesa indexada, estar-se-á ofendendo a Constituição na hipótese de a União ter de assumir obrigação que excede a previsão da receita.

Cumpram também observar que a indexação pretendida não se restringe ao subsídio dos Ministros do STF e dos tribunais superiores, nos termos do art. 93, V, da Constituição. Ela tem repercussão em toda a magistratura federal por conta do escalonamento previsto art. 1º, §2º, da Lei 10.474/02¹³, e é estendida para todos os membros do Ministério Público da União pelo PL 7753/10, prática histórica de equiparação com a magistratura, ainda que destituída de fundamento constitucional. Isso sem considerar os milhares de servidores públicos que atualmente têm seus salários glosados por conta desse teto remuneratório.

Outro ponto negativo da proposta refere-se à pressão por novas indexações que a aprovação da norma poderá gerar nos salários de todo o serviço público e comprometer a estabilidade econômica conquistada recentemente por nossa sociedade.

¹⁰ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...)

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

¹¹ Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

¹² Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

¹³ Art. 1º Até que seja editada a Lei prevista no art. 48, inciso XV, da Constituição Federal, o vencimento básico do Ministro do Supremo Tribunal Federal é fixado em R\$ 3.950,31 (três mil, novecentos e cinquenta reais e trinta e um centavos). (...)

8 Aperfeiçoamentos na compatibilização temporal dos processos legislativos ordinário e orçamentário – estudo de casos

O momento da constituição das despesas obrigatórias continuadas e de seus respectivos períodos de vigência e eficácia, bem como sua compensação na origem, levam à discussão a respeito do fator temporal concernente a essas despesas.

A questão relativa a critérios de apuração da neutralidade da proposição quanto ao resultado primário traz em seu bojo dois fatores condicionantes: a materialidade do gasto e sua temporalidade. O fator tempo nos traz o dilema de como tratar a exigência de dotação orçamentária e de autorização prévia na LDO, nesse caso, para os gastos com pessoal por força do art. 169 da Constituição. Como sabido, as dotações orçamentárias e autorizações são anuais, enquanto a tramitação de projetos de lei por vezes se eterniza.

Desse modo, ainda que o projeto de lei originariamente, quando de seu envio ao Congresso Nacional, tenha dotação própria e autorização para o gasto vindouro, no exercício quando se dá seu exame de adequação orçamentária e financeira, pode não mais existir essa dotação na lei orçamentária. Tal hiato temporal em parte se justifica pelo fato de o exame de mérito preceder o de adequação. Fica então a pergunta: deve o exame de adequação ser realizado antes ou depois da tramitação?

Exemplo de mitigação da obrigatoriedade da norma está na fixação de limite temporal para torná-la temporária. Nesse sentido desde a LDO/ 2006, Lei 11.178/05, art. 99, § 3º, vem sendo determinado pelas LDOs que a legislação a ser aprovada no exercício, ao prever renúncia de receitas (que vêm a ser gastos tributários), deve ter limite máximo de vigência por cinco anos. Esse dispositivo se mostrou extremamente útil na fixação da obrigatoriedade de revisão de benefícios tributários, em regra destinados a categorias específicas, em detrimento do financiamento como um todo de ações públicas mais abrangentes.

Se restrições *pro futuro* mostram-se necessárias, o mesmo há de se dizer quanto a efeitos retroativos, pretéritos, a exemplo da LDO/2009, Lei nº 11.768/08, que em seu art. 82, § 2º, dispõe que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores a sua entrada em vigor.

Dessa forma, evita-se a geração de esqueletos financeiros na área de recursos humanos, que resultam com o tempo em duas alternativas: ou a Administração reconhece o direito subjetivo de seus servidores ou dependentes, logo na esfera administrativa, ou, como sói

§ 2º A remuneração dos Membros da Magistratura da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida por Ministro do

acontecer, a reivindicação deságua no Poder Judiciário, acumulando-se os precatórios, despesas obrigatórias, continuadas ou não, no primeiro caso, as parcelas vencidas; no segundo, as vincendas.

A estratégia adotada por muitos autores de proposições para escaparem da compensação volta-se para a introdução de dispositivos que postergam a entrada em vigor da norma proposta. Tal desvio ensejou a inclusão do art. 2º, § 2º, na NI-CFT de 1995, determinando que a previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.

A LDO vigente, Lei 12.309/10 (LDO/2011), agora possuidora de Capítulo específico contendo normas diretamente relacionadas ao conflito aqui examinado: Capítulo VII - Das Disposições sobre Alterações na Legislação e sua Adequação Orçamentária, busca em seu art. 91 dissuadir o uso do fator temporal como fator escamoteador da necessária compatibilização dos meios e fins, objeto deste estudo¹⁴.

Ainda nesse sentido, de bloquear o uso indevido do fator tempo para se eximir da disciplina fiscal, pode ser identificada, nos dispositivos incluídos nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, a exigência de que as dotações constantes da programação de trabalho devam ser no mínimo iguais ou superiores ao impacto orçamentário-financeiro das autorizações presentes no Anexo V. O preceito visa impedir que se lancem autorizações com dotações pífias sob o argumento de que a implantação do gasto, como provimento do cargo, somente se dará no final do exercício, o que caracterizaria a “janela orçamentária” na área de pessoal. Assim dispõe a LDO/2011 em seu art. 81, § 6º¹⁵.

Supremo Tribunal Federal.

¹⁴ Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (...)

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput deste artigo.

¹⁵ 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 à 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 contera 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: (...)

§ 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” (grifamos)

Em nosso processo legislativo, tornou-se comum, nos últimos anos, a estratégia de inserir em projetos de lei ou medidas provisórias relativas a gastos com pessoal dispositivos parcelando sua eficácia, às vezes por longos anos, como forma de suavizar e adequar o impacto orçamentário-financeiro de reestruturações de vencimentos de carreiras ou na criação de cargos e funções no serviço público federal.

Exemplo claro desse processo de adaptação da geração de despesas obrigatórias às condicionantes orçamentárias pode se identificar na Lei 11.416/06, relativas aos servidores do Poder Judiciário, e na Lei 11.415/06, relativa aos servidores do Ministério Público da União, que tiveram seu impacto orçamentário e financeiro parcelado nos exercícios de 2006 a dezembro de 2008, sendo sua eficácia condicionada à existência de autorização e dotação na lei orçamentária anual, por expressa disposição de seus arts. 31 e 35 respectivamente¹⁶.

A Lei 11.697/08, que “dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis ...”, dá exemplo claro da possibilidade do uso do fator temporal na busca da adequação orçamentária e financeira de proposições com relevante impacto orçamentário e financeiro, caso da nova Lei de Organização Judiciária do DF. São criados numerosos cargos, funções e órgãos no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, assim sua implantação foi parcelada em cinco anos, de 2008 até 2012. Vários dispositivos foram agregados ao projeto de lei visando assegurar essa postergação de sua eficácia, como presente nos arts. 85 a 89 da Lei¹⁷.

¹⁶ Art. 31. A eficácia do disposto nesta Lei fica condicionada ao atendimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e das normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹⁷ Art. 85. A criação dos cargos constantes do Anexo I desta Lei sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 86. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo II desta Lei, destinadas à estrutura judiciária, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei, e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 87. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo III desta Lei, destinadas à composição da Estrutura Administrativa da Secretaria e da Corregedoria de Justiça, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta Lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Art. 88. Ficam criadas as Varas constantes do Anexo IV desta Lei, desde que observado o cronograma previsto no Anexo V desta Lei e atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A criação das Varas mencionadas no caput deste artigo fica condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício, nos termos do § 1º do art. 99 da Constituição Federal.

Art. 89. As despesas resultantes da implementação dos dispositivos constantes desta Lei, relativas à criação de cargos, funções comissionadas e órgãos, constarão da programação de trabalho orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios conforme cronograma constante do Anexo V desta Lei.

§ 1º Ficam criados os cargos, funções e órgãos mencionados nesta Lei a partir de 1º de janeiro de cada exercício mencionado no Anexo V desta Lei.

§ 2º As despesas mencionadas no caput deste artigo deverão constar de autorização expressa constante da lei de diretrizes orçamentárias a cada exercício, até a final implantação do Anexo V desta Lei.

A LDO 2009, Lei 11.768/08, na busca de previsibilidade nas alterações dos gastos com pessoal, introduziu por seu art. 84, § 1º¹⁸, o limite temporal de 31 de agosto daquele exercício para início da tramitação de proposições que pretendiam constar do Anexo V da lei orçamentária para 2009. O dispositivo, como era previsível, gerou conflito entre os processos legislativos aqui examinados - em especial quando se levam em conta as expectativas dos autores das proposições, os vários tribunais que pretendiam ver satisfeitas com celeridade as demandas no sentido da criação de cargos e funções em sua estrutura - e os prazos do processo orçamentário.

Afinal, como já mencionado, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária dá-se na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ou seja, em uma etapa intermediária no processo legislativo ordinário bicameral, visto que, depois de considerada adequada, a proposição ainda há de ser examinada quanto a seus aspectos constitucionais e de técnica legislativa pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), no âmbito da Câmara dos Deputados, para envio posterior ao Senado Federal. Como a imensa maioria das proposições que criam cargos e funções têm seu exame sob o rito conclusivo das comissões, conforme art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não se exige a apreciação pelo Plenário. Observe-se que no Senado Federal dá-se exclusivamente o exame do mérito e constitucionalidade da proposição, pois naquela Casa não há a obrigação de se realizar exame da compatibilidade e adequação orçamentária, exceto quando tratar-se de medida provisória, por exigência da Resolução nº 1/2002-CN.

Em face do conflito estabelecido pela nova exigência temporal fixada pelas LDOs, buscou-se uma solução para o impasse, com a compatibilização de ambos os processos. Em 2009, a LDO/2010 manteve o limite máximo para início da tramitação de 31/08/2009, art. 81, § 1º, da Lei 12.017/09¹⁹. Assim, a solução encontrada foi a introdução de cláusulas suspensivas da eficácia da norma enquanto não aprovada a respectiva lei orçamentária autorizadora do gasto.

Exemplos da alternativa adotada encontram-se nas disposições suspensivas de igual teor²⁰ constantes da Lei 12.250/10 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região)²¹.

¹⁸ § 1º O Anexo a que se refere o caput conterà 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:

¹⁹ § 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:

²⁰ Art. 3º A criação dos cargos prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Solução assemelhada foi aplicada às proposições do Poder Executivo ²², caso da Lei 12.253/10 (Dispõe sobre a criação, no quadro de pessoal do Banco Central do Brasil, de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil, alterando a Lei no 9.650, de 27 de maio de 1998). ²³

Mesmo na proposição da Câmara dos Deputados que reestruturou as carreiras de seus servidores (Lei 12.256/10), foi adotada cláusula suspensiva de eficácia ²⁴.

Os mesmos termos foram adotados quando da criação de cargos e funções no âmbito do Ministério Público da União, conforme a Lei 12.321/10 ²⁵, resultante do PL 5491/09, que “Dispõe sobre a criação de cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos ramos do Ministério Público da União”. A proposição e a norma adotaram o parcelamento na criação de 6.804 cargos de analista judiciário e técnico judiciário e de 3.675 funções e cargos comissionados, totalizando 10.479 cargos e funções em todos os ramos do MPU. Impacto de tal grandeza foi parcelado, no mínimo, ao longo de 4 exercícios, a partir de 2011 e à razão de, no máximo, 25% ao ano²⁶.

Consta do Anexo V da Lei Orçamentária para 2011, primeiro ano do parcelamento do impacto da Lei 12.321/10, autorização para provimento de somente 198 cargos e funções, com dotação orçamentária de R\$ 12,634 milhões, para um impacto orçamentário anual de R\$17,207 milhões.

Parágrafo único. Se a autorização e os respectivos recursos orçamentários forem suficientes somente para provimento parcial dos cargos, o saldo da autorização e das respectivas dotações para seu provimento deverá constar de anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem considerados criados e providos.

21 Lei nº 12.251/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções comissionadas no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região); Lei nº 12.252/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região); Lei nº 12.262/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região); Lei nº 12.263/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo e em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região e dá outras providências); e Lei nº 12.273/2010 (Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região).

22 Art. 2º O provimento dos cargos criados por esta Lei fica condicionado à comprovação da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, assim como à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

²³ Lei nº 12.312/2010 (Cria cargos de Técnico de Laboratório e de Auxiliar de Laboratório no Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); e Lei nº 12.323/2010 (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).

²⁴ Art. 9º A reestruturação prevista nos arts. 1º, 2º e 4º desta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual, com a respectiva dotação igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

25 Art. 3º A criação dos cargos e funções prevista nesta Lei fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Se a autorização e os respectivos recursos orçamentários forem suficientes somente para provimento parcial dos cargos e funções, o saldo da autorização e das respectivas dotações para seu provimento deverá constar de anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem considerados criados e providos.

²⁶ Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei serão escalonadas no prazo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir de 2011, com acréscimo máximo anual de 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos necessários para a provisão da totalidade dos cargos e funções criados, e correrão à conta das dotações orçamentárias do Ministério Público da União.

Assim, o processo orçamentário condiciona a eficácia da norma legal ao fixar o número de provimentos possíveis de serem efetivados no exercício de 2011 em razão da disponibilidade de recursos da União.

9 Conclusões

Depreende-se do exposto que, inexoravelmente, os processos legislativos ordinário e orçamentário estão vinculados e devem ser compatíveis entre si, sob pena de pôr em risco o equilíbrio fiscal do estado brasileiro, se não pleno, pelo menos razoável, quando comparado aos desequilíbrios fiscais identificados em outras nações, outrora paradigmas de nossas finanças públicas.

Os conflitos materiais e temporais identificados dentre os mencionados processos legislativos podem ser solucionados pela fixação de *status* normativos específicos, com o respeito à esfera legiferante própria de cada processo. No ordinário fixam-se as despesas obrigatórias, condicionadas aos limites impostos pelo orçamentário, o qual deve observar as obrigações antes estatuídas pelo ordinário.

Portanto, os processos legislativos ordinário e orçamentário devem caminhar juntos e coesos, coordenados, evitando excessos de todos os matizes. Do contrário, institui-se o caos financeiro, de triste memória para nossa sociedade, com o estabelecimento de obrigações sem a correspondente fonte de financiamento, compromissos insubsistentes que passam a ser burlados por mecanismos como a inflação, postergação ou simples denegação de sua implementação, comprometendo a boa governança e as próprias instituições democráticas.

Referências

ANPR. **Nota Pública**. Disponível em:

<http://www.anpr.org.br/Informativo/20100823_Nota%20Publica%20-%20Associacoes.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica CONOF/CD nº 9/2010 - PL 7.749/2010 – Indexa Subsídios da Magistratura (Teto Remuneratório Nacional) por Ato Administrativo**. 2010a. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt-09-2010-teto-remuneratorio>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica CONOF/CD nº 13/2010 - PL nº 59/2010-CN Observações Preliminares sobre a Proposta Orçamentária para 2011 – Aspectos Fiscais – Receitas**. 2010b. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt13.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Comunicação Social. **Nota à imprensa sobre subsídios de ministros**. 19 ago. 2010c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=158559> .

JUSBRASIL. **Consultoria da Câmara analisa que reajuste automático de subsídios é inconstitucional**. 20 ago. 2010. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2336508/consultoria-da-camara-analisa-que-reajuste-automatico-de-subsidios-e-inconstitucional>> Acesso em 20 nov. 2010.

OLIVEIRA, Ribamar. Projetos ferem Carta, diz parecer da Câmara. **Valor Econômico**, 19/08/10. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/projetos-ferem-carta-diz-parecer-da-camara/>> Acesso em 20 nov. 2010.

SANTA HELENA, Eber Z. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 342 p., Série temas de interesse do Legislativo; n. 15, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1881>>. Acesso em 20 nov. 2010.

SANTIAGO, Roberto. **Relatório ao Projeto de Lei nº 7.749, de 2010, Apresentado à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados - CTASP/CD**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=488169. Acesso em 15 maio 2010.

Artigo recebido em: 01/12/2010

Artigo aceito para publicação em: 13/05/2011