

# CIRANDA DE ASSESSORES E ORÇAMENTO NO PODER LEGISLATIVO

## *Carousel of Advisors and Budget in Legislative Power*

**Breno Vinícius de Góis**

Mestrado em Ambiente, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Especialização em Direito do Trabalho, Direito Administrativo e Direito Municipal. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisador Externo no Grupo de Pesquisa Novas perspectivas do Direito e Economia da Regulação no Brasil – UFERSA. Advogado. Procurador na Câmara Municipal de Mossoró (RN, Brasil).

### **Resumo**

O desempenho da atividade atípica de administrar no Poder Legislativo é dificultado pela necessidade de se conferir autonomia aos mandatos parlamentares. Nesse sentido, a gestão do pessoal vinculado aos gabinetes parlamentares deve correr por conta do respectivo parlamentar, cabendo ao setor administrativo apenas a realização dos atos solicitados pelo gabinete. Ocorre que a exoneração de assessores, acompanhada da nomeação imediata de novos assessores tem o condão de desfigurar o planejamento orçamentário financeiro, visto que aqueles que são desligados da Administração Pública têm verbas a receber, que, em regra, não estão previstas no orçamento. Visando dar uma solução a este problema, fez-se uma ampla pesquisa bibliográfica, concluindo-se que a nomeação imediata de novos assessores deve ser vetada. Nesse sentido, deve-se aguardar, para a nomeação de um novo assessor, o prazo relativo a férias e 13º proporcionais, adequando-se, desse modo, a autonomia parlamentar com o planejamento orçamentário-financeiro.

**Palavras-Chave:** Orçamento. Parlamento. Assessores. Exoneração. Autonomia.

### **Abstract**

The performance of the atypical activity of administering in the Legislative Power is hampered by the need to grant autonomy to parliamentary mandates. In this sense, the management of the personnel linked to the parliamentary offices must be carried out by the respective parliamentarian, and the administrative sector is only responsible for carrying out the acts requested by the office. It so happens that the dismissal of advisors, accompanied by the immediate appointment of new advisors, has the power to disfigure financial budget planning, since those who are dismissed from the Public Administration have funds to receive, which, as a rule, are not provided for in the budget. In order to provide a solution to this problem, extensive bibliographic research was carried out, concluding that the immediate appointment of new advisers must be vetoed. In this sense, one must wait, before the appointment of a new advisor, the vacation and 13th proportional term, adapting, thus, the parliamentary autonomy with the budgetary-financial planning.

**Keywords:** Budget. Parliament. Advisors. Exoneration. Autonomy.

### **Sumário**

1. Introdução; 2. A Autonomia dos Gabinetes Parlamentares; 3. Do Ciclo Orçamentário; 4. Da execução orçamentária – Casas Legislativas; 5. Substituição de Assessores e Planejamento; 6. Conclusão; 7. Notas; Referências

## 1. INTRODUÇÃO

Todas as instituições necessitam de planejamento para funcionar. Planejamento administrativo, orçamentário, financeiro, etc. As entidades da Administração Pública não são diferentes. Existe a necessidade de definir objetivos, alocar recursos financeiros, organização de pessoal, tudo no intuito de concretização do interesse público.

Nesse sentido, quanto ao planejamento orçamentário-financeiro, as entidades públicas necessitam determinar como vai ocorrer a destinação dos recursos de que dispõe, para suprir as despesas previstas (e por vezes não previstas) para o seu adequado funcionamento.

No ordenamento jurídico brasileiro, isso é feito através do ciclo orçamentário, que se traduz na elaboração, deliberação, aprovação, execução e monitoramento das chamadas Leis Orçamentárias. O Plano Plurianual, A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são os instrumentos de que dispõe a Administração Pública para realizar seu planejamento.

O referido planejamento passa, obrigatoriamente, pela alocação de recursos para o pagamento de pessoal. De fato, a folha de pagamento dos servidores costuma consumir parte significativa dos recursos das entidades públicas. Tanto é que a própria Constituição Federal de 1988 traz vários limites para o gasto com pessoal, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Ocorre que esse planejamento de pessoal, nas Câmaras Municipais, costuma ser dificultado, pela necessária autonomia de que deve ser dotado cada Gabinete Parlamentar. De fato, os assessores que auxiliam o vereador a desempenhar seu mandato são (ou devem ser) pessoas de sua confiança, exercendo, portanto, cargos comissionados.

Assim, a Casa Legislativa não deve interferir nas nomeações e exonerações dos assessores parlamentares. Mas deve realizá-las de modo a respeitar o planejamento realizado, sob pena de efetuar gastos não previstos em lei, podendo incidir, portanto, em improbidade administrativa.

De fato, a exoneração de assessores é acompanhada, em regra, do pagamento de verbas ligadas ao desempenho de suas atividades, como férias proporcionais (acompanhadas do terço proporcional) e 13º salário proporcional, para citar as mais comuns.

A nomeação imediata de um assessor, a fim de substituir o servidor exonerado, tem o condão de desfigurar o planejamento do órgão, tendo em vista ser, em regra, uma despesa não prevista em lei.

Esse artigo tem por objetivo analisar os fundamentos da autonomia parlamentar, como é realizado o planejamento orçamentário no Brasil, a obrigatoriedade da previsão das despesas, e como tais questões poder ser alinhadas, a fim de aperfeiçoar a administração das Câmaras Municipais.

## 2. A AUTONOMIA DOS GABINETES PARLAMENTARES

As Câmaras Municipais (como todas as Casas Legislativas do Brasil) costumam se dividir em dois núcleos:

- Núcleo Administrativo
- Núcleo Político - Parlamentar

São dois núcleos que convivem numa mesma entidade: o primeiro ligado à manutenção das atividades administrativas do próprio órgão: gerenciamento de atividades, folha de pagamento, compra de insumos, etc.

O segundo está ligado às atividades parlamentares: formulação de projetos de lei, indicações, fiscalização do Poder Executivo, etc.

Como os assessores parlamentares fazem parte do Núcleo Político-Parlamentar da Câmara Municipal, não estão diretamente ligados às atividades administrativas. Assim, seu controle de frequência, concessão de férias, indicação de exoneração e demais atividades inerentes são realizadas pelos gabinetes parlamentares.

Faz-se necessário esclarecer sobre a diferença entre a realidade das Casas Legislativas e demais Poderes (em especial do Executivo), uma vez que parte das suas atribuições é primordialmente política, daí a separação dela em dois núcleos, sendo o primeiro ligado às atividades organizacionais e administrativas e o segundo núcleo, ligado às atividades políticas e/ou parlamentares.

Essa formação não é característica apenas das Câmaras Municipais. Quando analisamos a estrutura da Câmara Federal dos Deputados, vê-se que os setores voltados à organização administrativa e os gabinetes parlamentares têm dimensões distintas, especialmente no que se refere aos quantitativos e funções dos servidores. O mesmo ocorre no Senado Federal.

A atividade desenvolvida pela estrutura política da Câmara dos Deputados é realizada, em regra, por servidores de cargos de provimento em comissão, tendo em vista a necessidade dos parlamentares terem em sua base de atuação a presença de pessoas de confiança que estabelecerão o elo do seu mandato com os representados propriamente ditos, ou seja, é a essência da atividade política exercida pelo mandatário.

Não há quaisquer dúvidas que se tratam de dois núcleos distintos, uma vez que cada um tem sua função, facilmente perceptível com suas naturezas e peculiaridades atribuídas pelos seus regimentos constituintes. Todas as Casas Legislativas no Brasil são assim organizadas.

Dito isto, cabe esclarecer que o núcleo administrativo não interfere (ou não deve interferir) nas atividades dos gabinetes parlamentares. Assim, os funcionários a serem nomeados, as atribuições, a concessão de férias, etc. Todas essas atividades são decididas pelo Gabinete Parlamentar, que repassa as solicitações para que o núcleo administrativo tome as medidas necessárias.

Não poderia ser de outro modo. Não cabe ao núcleo-administrativo interferir nas ativi-

dades parlamentares. Não deve o Poder Legislativo, no desempenho da atividade atípica de administrar, interferir nas nomeações ou exonerações de nenhum assessor, a não ser que esse pedido venha do próprio Gabinete.

Do mesmo modo, não cabe ao Núcleo Administrativo decidir quando é o período mais adequado para o gozo de férias dos assessores parlamentares. Cabe ao gabinete, diante das suas necessidades e das demandas dos cidadãos, decidir o período adequado para fruição de férias de seus membros, e informar ao núcleo administrativo.

Trata-se de autonomia essencial para o cumprimento livre de seus mandatos, podendo assim buscar concretizar os anseios dos cidadãos por ele representados. A autonomia no desempenho do mandato é a essência da democracia.

Basta se imaginar o inverso para entender a importância dessa distinção: imagine-se que o Presidente de uma Casa Legislativa decida por exonerar, ou conceder as férias de todos os funcionários de um adversário político, a fim de afetar sua atividade parlamentar. Tal situação impossibilitaria (ou dificultaria bastante) o desempenho satisfatório do mandato.

A autonomia dos Gabinetes é essencial para o seu funcionamento, e para o atendimento das diversas parcelas da sociedade, que cada gabinete representa. De fato, veja-se que a autonomia parlamentar é a razão de ser do Estatuto dos Parlamentares, em especial, de sua imunidade.

Acerca do assunto, assim aduz Alexandre de Moraes (2020, p. 870-871):

Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são institutos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes; constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários.

Assim, para o bom desempenho de seus mandatos, será necessário que o parlamento ostente ampla e absoluta liberdade de convicção, pensamento e ação, por meio de seus membros, afastando-se a possibilidade de ficar vulnerável às pressões dos outros poderes do Estado.

Dessa forma, imprescindível a existência das imunidades parlamentares à prática da democracia, significando verdadeira condição de independência do Poder Legislativo em face dos demais poderes e garantia da liberdade de pensamento, palavra e opinião, sem a qual inexistirá Poder Legislativo independente e autônomo, que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo e do país, pois, e é sempre importante ressaltar, estas imunidades não dizem respeito à figura do parlamentar, mas à função por ele exercida, no intuito de resguardá-la da atuação do Executivo ou do Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.

Em razão da importância do tema, transcrevemos também as lições de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco (2018, p. 1508-1509):

Com a finalidade de assegurar a liberdade do representante do povo ou do Estado-membro no Congresso Nacional, e isso como garantia da independência do próprio parlamento e da sua existência, a Constituição traça um conjunto de normas que instituem prerrogativas e proibições aos congressistas.

Algumas dessas prerrogativas ganham o nome de imunidade, por tornarem o congressista excluído da incidência de certas normas gerais. A imunidade pode tornar o parlamentar insuscetível de ser punido por certos fatos (imunidade material) ou livre de certos constrangimentos previstos no ordenamento processual

penal (imunidade formal).

A imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo.

Ora, com toda a proteção constitucional deferida aos parlamentares, não há espaço para que sua autonomia seja tolhida justamente no interior da própria Casa Legislativa.

### 3. DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O Ciclo Orçamentário é expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, por meio das chamadas leis orçamentárias. Nesse sentido, assim aduz o art. 165 da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§7º Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§11 e 12 do art. 166. (BRASIL, 1988).

As leis orçamentárias, conforme texto constitucional, são três: o Plano Plurianual (a partir de agora denominado de PPA); A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é um instrumento cuja validade é de 04 anos, instituindo o planejamento de longo prazo da Administração Pública, que deve ser concretizado através das demais leis orçamentárias, ano a ano.

Nesse sentido, esclarecedoras são as palavras de Tathiane Piscitelli (2018, p. 53), que assim aduz:

De um ponto de vista geral, é possível dizer que o PPA é a lei orçamentária mais abstrata de todas, já que trata dos grandes objetivos da Administração pelo prazo de quatro anos, enquanto a LOA é a mais concreta, pois tem a função de estabelecer, detalhadamente, as receitas e despesas públicas de um dado exercício.

No PPA, conforme Marcus Abraham (2018, p. 443), “encontramos a previsão, além do que já está em andamento, do que se pretende realizar no quadriênio em termos de aprimoramento de ação governamental”.

Assim, O PPA é o instrumento mais geral, que norteia o planejamento para os próximos 04 anos seguintes.

A LDO, que tem duração anual, vai representar quais projetos (e em que medida) presentes no PPA serão concretizados, realizados naquele ano. Dito de outro modo, a LDO deve representar um recorte do PPA, de modo que nos 04 anos seguintes, a soma das 04 LDO's totalize as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal constantes do PPA.

Nesse sentido, Marcus Abraham (2018, p. 443-444) afirma que na LDO “temos a orientação para a elaboração do orçamento, definindo as prioridades e metas do PPA para o exercício financeiro subsequente”.

O Supremo Tribunal Federal tem decisão extremamente didática sobre o tema, abaixo colacionada:

A LDO possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, §2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, ADI 612/RJ, 1994).

Por fim, a LOA deve concretizar o planejamento. Deve determinar quanto vai ser alocado para cada ação, estabelecendo o orçamento para cada uma das despesas do exercício financeiro seguinte. No mesmo que vem de se expor, (PISCITELLI, 2018, p. 71):

A LOA é a lei orçamentária mais concreta de todas, na medida em que dispõe, quase que exclusivamente, acerca das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte. Referida concreitude se manifesta no próprio texto constitucional, que determina, no artigo 165, §8º, que essa lei “não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” – trata-se do já mencionado princípio da exclusividade.

Na determinação de receitas e despesas, fica proibida a consignação de crédito

com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, de forma que todas as receitas deverão estar vinculadas a despesas específicas e nos exatos montantes do dispêndio (artigo 5º, §4º da LRF) – mesmo que tal despesa não se realize no futuro [...].

Somados, os 3 diplomas legislativos formam o Ciclo Orçamentário, que é o pilar central do planejamento da Administração Pública, atualmente. O encadeamento das leis deve ser tal, que uma só tem razão de existir, se as outras duas existirem. Formam um sistema fechado, que deve orientar o gestor público na implementação de políticas públicas e nas respectivas ações exigidas para tanto.

Nesse sentido, imperioso colacionar as lições de Mendes e Branco (2018, p. 2371-2372), quando aduzem:

A ligação entre os três diplomas mencionados é tão intensa, que se poderia afirmar que nem o PPA, nem a LDO teriam significado algum sem a LOA. Os primeiros existem precipuamente em função da segunda, como instrumentos de planejamento, para regular sua criação e execução. A necessária compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias é reforçada pela norma do § 4º do art. 166, que estabelece: “As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”.

Por fim, quanto aos prazos das referidas peças orçamentárias, cabe salientar que, conforme Piscitelli (2018, p. 55).

[...] o PPA deve ser encaminhado até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato, a LDO, até 15 de abril de cada ano e a LOA, até 31 de agosto de cada exercício. Após analisadas pelo Congresso Nacional, serão devolvidas ao Presidente da República, para sanção no prazo de quinze dias. A devolução do PPA e LOA observará o encerramento da sessão legislativa (i.e. 22 de dezembro de cada ano), enquanto o retorno da LDO terá por prazo o dia 17 de julho de cada ano.

Tais prazos não são de repetição obrigatória, podendo os entes da Federação estabelecer prazos diferenciados para elaboração de suas leis orçamentárias.

#### **4. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CASAS LEGISLATIVAS**

Ocorre que a autonomia referida no tópico anterior tem limites. E um deles é o planejamento orçamentário, e a necessidade de que todas as despesas, inclusive àquelas relativas ao pessoal, estejam previstas em lei.

No momento de apreciar as peças orçamentárias e elaborar o Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD, as Câmaras Municipais tomam por base o número de assessores por gabinete, de modo que os valores a serem gastos, por cada gabinete, ao longo do ano, são definidos no início de cada ano, tendo em vista a previsibilidade dos gastos.

Nesse ponto, cabe esclarecer o conceito de Quadro de Detalhamento de Despesas – QDD:

Documento que indica, por ministério/órgão e em cada unidade orçamentária, a cotização dos elementos de despesa pelos projetos e/ou atividades, podendo ter sua dotação dividida por mais de um elemento de despesa. (IN/DTN nº 10/91).

Temos que o planejamento (contido no Quadro de Detalhamento de Despesa) é feito com base em no número fixo de assessores, visto que se sabe (ou deve-se saber) com antecedência os valores a serem gastos com pessoal, por cada gabinete.

O planejamento orçamentário e financeiro é etapa crucial da despesa pública, a fim de impedir que o Poder Legislativo fique sem orçamento e/ou financeiro para arcar com suas competências. Ou seja, toda a despesa deve ser programada.

Acerca da programação de despesa, assim aduz a Lei 4320/64:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária. (BRASIL, 1964).

Dito isto, temos que o pagamento dos vencimentos, de 13<sup>o</sup> e férias deve observar o planejamento realizado (explanado no QDD), a não ser que haja alteração, durante o exercício financeiro, das dotações orçamentárias. Essa determinação inclui as verbas decorrentes da eventual exoneração dos assessores parlamentares.

Qualquer expansão dos valores contidos no planejamento deve observar o que aduz os arts. 167, II, da Constituição Federal e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo colacionados:

Art. 167. São vedados:

- 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. (BRASIL, 1988).

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1<sup>o</sup> Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2<sup>o</sup> A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3<sup>o</sup> Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

- I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o §3º do art. 182 da Constituição. (BRASIL, 2000).

No caso do não cumprimento do artigo, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15, da própria LRF, que aduz: “serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”.

Para a definição desses termos, serão utilizadas as palavras de Carlos Valder do Nascimento (2002, p. 949):

O vocábulo criação deriva do latim creatio, sendo empregado no sentido de ato de criar, que configura a manifestação da vontade estatal promotora do nascimento da relação jurídica de repercussão no campo financeiro-orçamentário. Aqui é tomada com o sentido de instituição de uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental.

Por outro lado, a expansão implica conceito que determina a existência de ação preexistente, na medida em que não encerra algo novo. Reproduz tão somente atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental, necessita ser expandida, por conveniência do interesse público. É ditado, portanto, em razão das exigências derivadas das demandas sociais, da prestação de serviços públicos e dos investimentos que ao Poder Público cabe realizar.

[...]

Finalmente, tem-se o aperfeiçoamento, que não se encaixa nas situações anteriores, embora de certa forma pressuponha a existência de programa em execução. Nesse caso, a atividade é voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, mas gera consequências financeiras com sua implementação.

No mesmo sentido, André Gonçalves Caldeira Brant (2002, p. 35-38), quando diz que o comando do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal “dirige-se às despesas não previstas no orçamento público, ou insuficientemente dotadas, que necessitam da abertura de créditos adicionais para serem regularmente cumpridas”.

Acontece que a nomeação imediata de um assessor, ante a exoneração do anterior, tem o condão de destruir o planejamento, acarretando a expansão da despesa pública, sem qualquer estudo de impacto, visto que as férias (mais o terço constitucional) e o 13º serão devidos a ambos os servidores.

De fato, a nomeação imediata de um novo assessor (sem observar o período a que o servidor anterior tinha direito a gozar de férias), faz com que a Câmara Municipal indenize um período de férias, além de ter que arcar com as férias do substituto, agora em período aquisitivo.

A título de exemplo, imagine-se um gabinete, com 08 assessores, em que o SERVIDOR A é exonerado após 12 meses de trabalho. Imediatamente após a exoneração, o gabinete solicita a nomeação do SERVIDOR B, em que é prontamente atendido. Assim, além de pagar as férias mais o terço constitucional do SERVIDOR A (que estava previsto no orçamento), terá de pagar o salário do SERVIDOR B, sem previsão orçamentária.

Na prática, é como se o referido gabinete tivesse 09 assessores no referido mês. Se

02 assessores fossem exonerados (e substituídos imediatamente), teríamos, na ótica orçamentária, 10 assessores.

Tratar-se-ia de despesa irregular, em desacordo com o art. 167, II, da Constituição Federal e art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, colacionamos abaixo entendimento antigo do Supremo tribunal Federal, bem como decisão pertinente ao tema, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Reveste-se de plausibilidade jurídica, no entanto, a tese, sustentada em ação direta, de que o legislador estadual, condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na CF, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes. (STF - ADI 352 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 29-8-1990, P, DJ de 8-3-1991.) (BRASIL, ADI 352 MC, 1991).

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. COMPETÊNCIA DESTA CORTE DE CONTAS. INCLUSÃO DE INTERESSADOS NA RELAÇÃO PROCESSUAL. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR À ÉPOCA. RECOMENDAÇÃO E DETERMINAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

1. A regra do art. 16 da Lrf deve ser observada quando se está diante da criação, manutenção e expansão de uma determinada ação governamental, estando intimamente ligada à necessidade de dar sequência à obra realizada, provendo-lhe o seu funcionamento.

2. A partir da LRF, além da documentação exigida na lei 8666/93, tornaram-se imprescindíveis, à exceção das despesas irrelevantes, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesas, documentos estes que devem integrar o processo licitatório de todas as obras que contribuem para a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental (TCU, acórdão 1085/2007- plenário). Somente as despesas ordinárias e rotineiras da administração pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, inciso i, da lei de responsabilidade fiscal, lei complementar nº 101/2000. (TCE-MG - auditoria: 958125, Relator: Conselheiro. Wanderley Ávila, data de julgamento: 06/07/2017, data de publicação: 04/08/2017). (MINAS GERAIS, 2017).

Resta cristalino que a legislação, doutrina e jurisprudência estão totalmente alinhadas, no sentido de entender como ilegais as despesas realizadas sem previsão orçamentária.

## 5. SUBSTITUIÇÃO DE ASSESSORES E PLANEJAMENTO

Diante do aparente conflito entre autonomia dos gabinetes parlamentares e a necessária obediência ao planejamento orçamentário, faz-se necessário construir uma solução conciliadora, que não desfigure a essência de ambos os institutos, no tocante ao manejo de assessores parlamentares.

Nesse sentido, entendemos que apesar de o gabinete parlamentar ter autonomia para indicar os assessores que serão nomeados ou exonerados, não existe direito a substituição automática de assessores.

Dito de outro modo, o núcleo administrativo deverá aguardar o tempo concernente às férias proporcionais do servidor exonerado para, só então, realizar a nova nomeação.

Exemplos tornam mais didáticos o que se vem de expor. Imagine-se um assessor que após 06 meses de trabalho, é exonerado. O Gabinete poderá indicar seu substituto imedia-

tamente. Mas sua nomeação só deve ocorrer 15 dias após a exoneração do seu antecessor, obedecendo assim o período de férias proporcionais adquirido pelo antigo assessor. Se o primeiro assessor exerceu a função pública durante um ano, deve-se aguardar o prazo de 30 dias para a nomeação do seu substituto.

De fato, a autonomia dos gabinetes tem uma dupla feição: de direito e de responsabilidade. O Gabinete deve realizar seu planejamento, tanto político, quanto administrativo. Ao exonerar um assessor, deve ter o conhecimento de que a substituição não poderá ser automática.

Apesar de sempre haver a possibilidade de remanejamento de recursos para o pagamento de pessoal, alterando-se a lei orçamentária, trata-se de solução paliativa, que vai de encontro aos princípios de governança e eficiência que cada vez mais ganham espaço na Administração Pública.

Acerca da governança, assim aduz José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 941.)

Governança corporativa é o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que disciplinam a forma e os métodos pelos quais a empresa é dirigida, administrada ou controlada. Cuida-se, pois, de um microsistema que norteia as ações e diretrizes da entidade. Envolve o relacionamento entre os sócios e os órgãos componentes, e, ainda, entre a empresa e o governo e a sociedade, sempre com realce para seu papel social.

Para maior higidez na governança corporativa, as regras norteadoras da empresa transformam princípios básicos em recomendações objetivas, procurando conciliar interesses com o objetivo de otimização do valor econômico de longo prazo da organização, propiciando o acesso a recursos devidos e auxiliando, no aspecto qualitativo, na gestão da empresa.

A ideia de governança vem está plenamente sedimentada em sede doutrinária, havendo amplo intercâmbio entre o Direito e a ciência da Administração.

Do mesmo modo, a governança começa a ser assimilada pela legislação nacional. Prova disso é a Lei 13.303/16, que versa sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista, amplamente calcada na governança.<sup>1</sup> Do mesmo modo, a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21) aduz no parágrafo único do seu art. 11:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (BRASIL, 2021).

Observe-se que a ligação entre governança e planejamento é intrínseca. Nesse sentido, a Administração Pública deve preservar ao máximo seu orçamento (e, portanto, seu planejamento), não realizando mudanças baseadas numa política de imediatismo.

Aqui, é oportuno registrar uma matéria do Conselho Federal de Administração, que chega a incrível conclusão que a má gestão causa mais prejuízos que a corrupção no Brasil.<sup>2</sup> Tal percepção demonstra como o planejamento na Administração Pública no Brasil é incipiente, frustrando as mínimas expectativas do contribuinte.

Trata-se de da ideia do Direito à Boa Administração, amplamente debatido pela doutrina (principalmente no que toca aos atos administrativos discricionários) e também pela jurisprudência, conforme julgado abaixo colacionado:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. DÉBITO INEXISTENTE. DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. DANO MORAL CONFIGURADO.

O ajuizamento de ação fiscal em razão de débito de IPTU inexistente, decorrente da desídia do ente público na identificação do correto devedor, constitui-se em ilícito indenizável. Precedentes da Corte. Caso em que a ação executiva foi ajuizada em desfavor de quem não era proprietário do imóvel que gerou o débito de IPTU. Violação do direito fundamental à boa Administração Pública caracterizada.

TJRS Apelação Cível. AC 70038157913. Relator (a): Des. Leonel Pires Ohlweiler. Nona Câmara Cível. Publicação: Diário da Justiça do dia 16/02/2011. (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Assim, não é aconselhável a reiteração de remanejamentos orçamentários para “cobrir” desfalques ensejados pela exoneração de assessores. A ocorrência de exonerações de assessores legislativos vai ocorrer em qualquer Casa Legislativa, tendo em vista a natureza comissionada de tais cargos. São, por excelência, cargos baseados na confiança. O que não se conhece é quando ocorrerão as exonerações, nem seu número.

Diante dessa perspectiva, e do reconhecimento da autonomia dos gabinetes, é extremamente aconselhável que a Administração possua ferramentas para manutenção de seu planejamento, mesmo diante das incertezas que regem o universo político.

É aí que a observância de um prazo para a nomeação de novos assessores demonstra-se como uma solução eficaz, que concilia autonomia parlamentar e planejamento orçamentário, privilegiando a boa governança (ao eliminar soluções baseadas no curto prazo e imediatismo) e a otimização da gestão dos recursos públicos.

## 6. CONCLUSÃO

Quanto à autonomia parlamentar, percebe-se que ela é necessária para um ótimo desempenho do mandato concedido pela população ao seu representante. Nesse sentido, a autonomia engloba, inclusive, o direito dos parlamentares a indicar seus assessores, como também o direito de indicar quem aqueles com os quais não pretendem mais trabalhar. Assim, o Poder Legislativo, no desempenho de sua função atípica de administrar, não deve intervir na gestão de pessoal dos gabinetes, limitando-se a realizar os atos de gestão solicitados pelos gabinetes.

Por outro lado, vimos que o orçamento, no Brasil, é realizado por meio das leis orçamentárias, que juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, conformam um microsistema, no sentido de regular a realização de despesas por parte do gestor público (seja do Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo).

Tais despesas só podem ser realizadas se expressamente previstas nos instrumentos orçamentários. Se realizadas sem expressa previsão, não são albergadas pelo ordenamento jurídico.

Assim, diante da aparente autonomia entre autonomia parlamentar e observância do

orçamento, temos como solução válida e eficaz a vedação à substituição imediata de assessores.

É dizer: a substituição de assessores deve ser precedida pelo prazo correspondente às verbas rescisórias de natureza trabalhista adquiridas pelo servidor exonerado. Não se deve nomear um novo assessor até que o período proporcional relativo a férias e ao 13º salário relativos ao servidor tenha transcorrido, sob pena de violação ao planejamento orçamentário.

Diante das ideias de governança e de uma administração pública compromissada com o planejamento, extremamente debatidas na doutrina e que ganham cada vez mais espaço no ordenamento positivado, a solução proposta é bem mais interessante que remanejamentos orçamentários sucessivos, trazendo estabilidade ao orçamento, mesmo diante da reconhecida instabilidade das atividades de natureza política.

## 7. NOTAS

1. Para se ter um exemplo, veja-se a redação de seu artigo 6º: O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

2. CFA. Má gestão dá mais prejuízos ao Brasil do que corrupção. **Conselho Federal de Administração, Brasília, 2019.** Notícias. Disponível em: <https://cfa.org.br/ma-gestao-da-mais-prejuizos-ao-brasil-do-que-corrupcao/#:~:text=Para%20Arthur%20Igreja%2C%20professor%20e,que%20a%20praticada%20pela%20corrup%C3%A7%C3%A3o.&text=De%20acordo%20com%20o%20pesquisador,planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20longo%20prazo>. Acesso em: 26 abr. 2021.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRANT, André Goncalves Carreira. LRF: dos contratos de terceirização e da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 234.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: outorgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 352 MC**. Relator: Celso de Mello, 29 de agosto de 1990. Tribunal Pleno. Brasília: STF, 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 612/RJ**. Relator: Celso de Mello, 03 de junho de 1993. Tribunal Pleno. Brasília: STF, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CFA. Má gestão dá mais prejuízos ao Brasil do que corrupção. **Conselho Federal de Administração, Brasília, 2019**. Notícias. Disponível em: <https://cfa.org.br/ma-gestao-da-mais-prejuizos-ao-brasil-do-que-corrupcao/#:~:text=Para%20Arthur%20Igreja%20C%20professor%20e.que%20a%20praticada%20pela%20corrup%C3%A7%C3%A3o.&text=De%20acordo%20com%20o%20pesquisador.planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20longo%20prazo>. Acesso em: 26 abr. 2021.

MENDES, Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Auditoria 958125**. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila, 06 de julho de 2017. Minas Gerais: TCE, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Nona Câmara Cível). **Apelação Cível nº 70038157913**. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler, 16 fev. 2011. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2011.

Recebido em: 18/09/2021

Aceito em: 30/11/2021