



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 27, de 2016

***Análise da adequação
orçamentária e financeira da
Medida Provisória nº 728, de 23
de maio de 2016***

Marcos Mendlovitz

Endereço na Internet:

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br

Maio de 2016

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 27, de 2016

Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016.

I. INTRODUÇÃO

Conforme o art. 62, § 9º, da Constituição, compete a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem submetidas à apreciação do Plenário de cada uma das Casas do Congresso¹.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”.

II. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República em exercício submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 281, de 2016, a Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016 (MP 728), que “Revoga dispositivos da Medida Provisória no 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”.

A MP 728 produz os seguintes efeitos:

- recria o Ministério da Cultura – MinC e restabelece o Ministério da Educação - MEC (art.1º);
- cria a Secretaria Especial dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência na estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania - MJ (art. 1º);

¹ §9º do art. 62 da Constituição: “Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

- restabelece a estrutura básica e as competências temáticas dos órgãos em comento resultantes das transformações promovidas pela presente MP (art. 1º);
- cria os cargos de Natureza Especial de Secretário Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do MJ e de Secretário Especial do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Minc (art. 2º);
- recria os cargos de Ministro de Estado da Cultura, Ministro de Estado da Educação bem como os cargos de Natureza Especial de Secretário-Executivo dos Ministérios da Cultura e da Educação (art. 3º);
- extingue os cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superior – DAS no âmbito da administração pública federal, sendo quatro DAS 5 e quatro DAS 4 (art. 4º);
- revoga dispositivos da Medida Provisória nº 726/2016 que contrariam os efeitos produzidos pela Medida Provisória ora editada (art. 5º).

III. DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “*Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira:

“O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Nesse aspecto, a Exposição de Motivos nº 95/2016 MPDG, que acompanha a MP 728, assegura que “*a proposta não representa aumento de despesa, visto que os custos decorrentes da criação de cargos de Ministro e de Natureza Especial proposta nesta Medida Provisória são compensados pela extinção de cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS*”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Do exame da referida Medida Provisória, constata-se sua compatibilidade com as disposições do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (Lei nº 13.249/2016).

No tocante à conformidade com a lei orçamentária de 2016 – LOA 2016 (Lei nº 13.255/2016), no que tange aos arranjos administrativos e à repartição de competências entre órgãos e unidades do Poder Executivo, a MP em análise não resulta em redução de receitas ou aumento de despesas da União. Além disso, os gastos relacionados aos cargos recriados no âmbito do Ministério da Cultura (MinC), a princípio constam da LOA 2016, uma vez que referido órgão já existia quando da aprovação da Lei Orçamentária vigente.

Quanto à Secretaria Especial do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, observa-se que a sua criação passa a integrar a estrutura administrativa no lugar da Secretaria Especial Nacional de Cultura, o que aparentemente não provocaria impacto nos gastos públicos. No entanto, a Lei nº 10.683/2003, alterada pela MP 728/2016, previa a existência de até seis secretarias no MinC, antes de a pasta ser incorporada ao MEC pela MP 726/2016. Portanto, constata-se o acréscimo de uma secretaria na estrutura do MinC com a edição da MP 728/2016.

Em relação à criação da Secretaria Especial dos Direitos das Pessoas com Deficiência, vale lembrar que, com a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH), o Ministério da Justiça e Cidadania (MJ) incorporou as atribuições da pasta. Embora na estrutura do MMIRJDH não constasse a Secretaria ora instituída, vale lembrar que o órgão possuía quantidade maior de Secretarias. Assim, nesse viés, não haveria expansão de gastos públicos, uma vez que as despesas do órgão incorporado pelo MJ já constavam da LOA 2016, no momento de sua aprovação.

Contudo, a criação de cargos, em observância à disposição dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição, necessitaria - além de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa mais seus acréscimos - de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, a Exposição de Motivos que acompanha a MP não contém demonstrativo (com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas) que comprove a neutralidade fiscal da medida, a teor das exigências constantes do art. 21, inciso I, e art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, combinados com os arts. 98 e 99 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige, no art. 21, inciso I, e no art. 17, que os atos geradores de despesa com pessoal devem ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstrar a origem dos recursos para o custeio.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Os arts. 98 e 99 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 – LDO 2016 (Lei Nº 13.242/2015) também estabelecem requisitos para a criação de cargos, nos seguintes termos:

Art. 98. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

(...)

§ 3º Excetua-se do disposto neste artigo a transformação de cargos que, justificadamente, não implique aumento de despesa.

Art. 99. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, 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, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

§ 2º O anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação tenha sido iniciada no Congresso Nacional até a data da publicação desta Lei e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos; e

III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

§ 3o O anexo de que trata o caput considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos, indicará expressamente o crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2016 e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, facultada sua atualização pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, durante a apreciação do projeto no Congresso Nacional, no prazo fixado pelo § 5o do art. 166 da Constituição Federal.

(...)

§ 6o Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União publicarão no Diário Oficial da União, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2016, demonstrativo dos saldos das autorizações para provimento de cargos, empregos e funções, mencionadas no caput, constantes do anexo específico da Lei Orçamentária de 2015, que poderão ser utilizadas no exercício de 2016, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2016.

(...)

§ 8o A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 98, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2016 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

§ 9o Os projetos de lei e as medidas provisórias que criarem cargos, empregos ou funções a serem providos após o exercício em que forem editados deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização e dotação em anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem providos, não sendo autorizado o provimento ou a contratação enquanto não publicada a respectiva lei orçamentária com dotação suficiente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

§ 10. O disposto no inciso I do § 2o aplica-se à transformação de cargos vagos que implique aumento de despesa.

§ 12. As admissões autorizadas no caput ficam restritas:

I - aos saldos das autorizações constantes do Anexo V da LOA-2015, nos termos do § 6o;

Importa destacar que o § 10 do art. 99 da LDO 2016, acima colacionado, exige autorização específica e dotação orçamentária suficiente para as transformações de cargos vagos que impliquem aumento de despesa. A *contrario sensu*, esse dispositivo pode levar à interpretação de que as transformações de cargos que não acarretem aumento de despesa estariam dispensadas da autorização específica prevista para o anexo próprio da Lei Orçamentária para 2016.

Desse modo, embora asseverado pela Exposição de Motivos anexada à MP 728 que os custos com a criação de cargos de Ministro e de Natureza Especial são compensados pela extinção de cargos DAS, o que poderia subsumir todas as modificações de cargos da MP ao § 10 do art. 99 da LDO 2016, não se verifica a comprovação de tal assertiva, nos moldes exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016, o que impede aferir a compatibilidade da criação dos cargos supracitados com as exigências da Constituição, da LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242/2015), nem a adequação dessa medida com a Lei Orçamentária de 2016 (Lei nº 13.255/2016).

São estes os subsídios que consideramos relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 728, de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 31 de maio de 2016.

MARCOS ROGÉRIO ROCHA MENDLOVITZ

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira