



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 632, de 24 de dezembro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 04/2014

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 632, de 24 de dezembro de 2013, que *“Dispõe sobre remuneração das Carreiras e dos Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, da Carreira de Perito Federal Agrário, das Carreiras do Hospital das Forças Armadas, da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, dos empregados de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994; autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013; e dá outras providências.”*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Em 24 de dezembro de 2013, o Poder Executivo adotou a Medida Provisória – MP nº 632 que, nos termos de sua ementa, promove alteração de remuneração de servidores públicos de algumas carreiras, altera as leis nº 8.112/94, nº 8.745/93 e nº 12.800/13 e prorroga alguns contratos temporários.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

Apresenta-se a seguir uma síntese da MP 632/2013, de acordo com a sua Exposição de Motivos (EM nº 285/MP SDH MJ MD). Além de promover aumentos de remuneração de diversos cargos, a MP trata de outros temas que não apresentam impacto financeiro e orçamentário. A presente nota técnica, em obediência ao art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, analisará apenas os pontos que efetivamente implicarão impacto financeiro e orçamentário.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A seguir listam-se as carreiras contempladas pela MP e os respectivos impactos orçamentários, de acordo com o Poder Executivo:

Carreiras	Impacto	
	2014	2015 e seguintes
Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	R\$ 39.366.556,00	R\$ 52.259.211,00
Hospital das Forças Armadas – PCCHFA		
Fundação Nacional do Índio – FUNAI (cargos de nível auxiliar)		
Empregados públicos que retornaram à administração por meio da Lei nº 8.878/94		
Carreiras e Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras	R\$ 193.313.436,00	R\$ 226.000.000,00
Carreiras e Plano Especial de Cargos do DNIT	R\$ 144.914.914,80	R\$ 219.040.584,91
Carreira de Perito Federal Agrário	R\$ 20.166.014,00	R\$ 31.673.281,00
Total	R\$ 397.760.920,80	R\$ 528.973.076,91

De acordo com a Exposição de Motivos, os aumentos concedidos às carreiras do DNPM, das Agências Reguladoras, do DNIT, do HFA e à carreira de Perito Federal agrário decorrem das negociações realizadas com as entidades representativas. Em relação aos cargos de nível auxiliar da FUNAI, a proposta corrige erro material da Lei nº 12.778/2012. Sobre o aumento concedido aos empregados públicos que retornaram à administração por meio da Lei nº 8.878/94, a exposição de motivos não explicita as razões.

Ao defender a relevância e a urgência dos aumentos de remuneração, o Poder Executivo afirma que a medida busca atrair, valorizar e reter profissionais de alto nível de qualificação e cumprir acordos feitos em 2013 e que devam ter efeitos em 2014.

A MP também prorroga contratos por tempo determinado na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, no Ministério do Turismo, e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em suma, a MP:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- a) aumenta o prazo de atuação da Comissão Nacional da Verdade por mais 7 (sete) meses.
- b) passa a permitir a concessão de auxílio-moradia por período indeterminado.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

3.1 Breves considerações sobre os requisitos constitucionais

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. O art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN não determina que seja feita em nota técnica de adequação financeira e orçamentária a análise dos requisitos constitucionais. Entretanto, o art. 8º da mesma resolução impõe que o Congresso Nacional se manifeste sobre o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Por isso, serão apresentadas a seguir algumas considerações sobre tais requisitos.

Preliminarmente, é usual que o Congresso Nacional tenha por satisfeitos os pressupostos da relevância e urgência, porquanto são conceitos subjetivos, cujo juízo discricionário de oportunidade e de valor fica a critério do Presidente da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

República¹. No caso em apreço, dificilmente se inquinaria a MP 632/2013 com base no critério da relevância, pois, ao dispor sobre aumento de remuneração, o que é intimamente relacionado a alimentos, poucas são as chances de não considerá-la ao menos meritória e relevante.

No entanto, dever-se-ia questionar ao menos o pressuposto da urgência. Urgente é o que se coloca com prioridade na linha do tempo. É, no caso de despesa, a que deve se realizar com rapidez e primazia. E mais: para ser veiculada por medida provisória, não pode ser uma “urgência” usual, pois para esses casos existe o remédio constitucional de pedido de urgência (art. 64, § 1º). A urgência, enquanto requisito constitucional para a adoção de medidas provisórias, implica o reconhecimento de algum perigo que certamente decorra da demora. Urgente é o que, se não for feito, causará grave dano.

É normal que o processo de negociação entre governo e entidades representativas quanto à remuneração de servidores públicos alongue-se por longos períodos, até que se chegue a um acordo, como conclusão de um jogo político complexo. Entretanto, o processo de negociação somente se completa, no processo legislativo ordinário, quando o Congresso Nacional aprova a proposta. O Poder Executivo não evidencia em sua exposição de motivos o que teria ocorrido no processo de negociação com as carreiras beneficiadas que pudesse efetivamente justificar a adoção de uma medida provisória.

A simples alegação de que a MP busca atrair, valorizar e reter profissionais de alto nível de qualificação e cumprir acordos não é o bastante para justificar a urgência da medida. Se fosse possível considerar esse argumento suficiente, então o governo poderia sempre utilizar medidas provisórias para conceder aumentos, pois é uma constante a necessidade de atrair, valorizar e reter bons profissionais.

¹ A propósito, v. Nota Técnica à MP 568/2012, decorrente da STO 201200340.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O requisito da urgência também não está presente na possibilidade de concessão de auxílio-moradia por tempo indeterminado. O Governo não apresenta nenhuma argumentação hábil que justifique a inclusão desse tema em uma MP.

Em sendo assim, não satisfeito pelos menos o pressuposto da urgência. Por conseguinte, não atendido o comando do art. 62 da CF, que reclama a existência conjunta da relevância e da urgência.

Em relação às prorrogações de contratos por tempo determinado, parecem razoáveis os argumentos apresentados pelo Poder Executivo. Em alguns casos, o Governo alega que concursos públicos estão em andamento, mas que haveria um hiato entre o término dos contratos por tempo determinado e a posse de novos servidores. Em outros casos, ao observar demandas extraordinárias de trabalho, aponta que a não prorrogação dos atuais contratos implicaria redução de custos com novas contratações e treinamentos. Quanto à prorrogação das atividades da Comissão Nacional da Verdade, também são plausíveis os argumentos do Governo.

Esta Nota Técnica incursiona, a seguir, pelo exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MP 568, conforme estabelecido na Resolução nº 1 e, após, identifica outros aspectos constitucionais considerados relevantes à avaliação de medidas que propõem criação de despesa.

3.2 Exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

De acordo com o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN, o exame em tela 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*”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

As normas orçamentárias e financeiras, especialmente sobre a concessão de vantagens e aumentos de remuneração, têm fonte constitucional. Dispõe o art. 169 da Constituição Federal que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ser efetivada se:

- a) não exceder os limites estabelecidos em lei complementar (no caso, a Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- b) houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (no caso, Lei nº 12.919, de 24.12.2013 – LDO 2014);
- c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

3.2.1 Análise do cumprimento da LRF

A LRF estabelece que o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo não poderá exceder a 37,9% da receita corrente líquida – RCL do período de apuração (art. 20, I, c). De acordo com dados do último relatório fiscal, do período de janeiro a dezembro de 2013, colhidos no sítio do Tesouro Nacional na *internet*, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 22,94% da RCL. Como os gastos previstos na MP 632/2013 em análise correspondem para 2014 a 0,06% da RCL (R\$ 397,7 milhões de despesa estimada para uma receita verificada nos últimos doze meses de R\$ 656,1 bilhões), o dispêndio pretendido está dentro da margem estabelecida pela LRF, uma vez que, se somado ao gasto efetivo atual, não ultrapassará o teto fixado na LRF. Portanto, nesse quesito a LRF foi observada.

A LRF estabelece, ainda, por meio dos arts. 15 e 21, que, *in verbis*:

Art. 15. 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.

(...)



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

(...)

Nos termos do art. 16 da mesma Lei, o aumento da despesa provocado pela MP em análise deveria vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de vigência e nos dois subsequentes. Pelo art. 17, em síntese, reforça-se a necessidade do cumprimento do art. 16.

A MP 632 não apresenta, por meio da EM 285/2013 que a acompanha, análise circunstanciada das despesas, nem é possível aferir o seu montante em face das disposições da medida, haja vista a precariedade de dados e a imprecisão dos dispositivos. De se vê que a estimativa é necessária não apenas como documento burocrático, mas para viabilizar mesmo a compreensão da extensão de cada despesa autorizada.

A EM 285/2013 informa o total do gasto previsto para 2014 (R\$ 397 milhões) e para os exercícios subsequentes (R\$ 528,9 milhões). Porém, essa informação, apesar de gozar de fé pública, não é suficiente para atender a ambos os dispositivos da LRF, pois desacompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (§ 2º do art. 16).

A EM, ao tratar da prorrogação dos contratos por tempo determinado, da ampliação do prazo de funcionamento da Comissão Nacional da Verdade e da possibilidade de concessão de auxílio-moradia por prazo indeterminado, não apresenta quaisquer estimativas a respeito do impacto orçamentário. De acordo com o art. 17, § 7º da LRF, “*considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado*”. Podemos mais uma vez observar que os ditames da LRF não foram obedecidos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Assim, a MP 632 não atende ao disposto na LRF, razão pela qual os gastos dela decorrentes devem ser considerados como não autorizados, nos termos do art. 15.

3.2.2 Análise do cumprimento da LDO 2014

A LDO 2014 estabelece diversos requisitos para a edição de medida provisória ou aprovação de projetos de lei relacionados com aumento de despesa de pessoal para qualquer dos Poderes.

Relacionado ao caso em apreço, o art. 79 dispõe que as medidas provisórias sobre aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas de, *in verbis*:

- I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da LRF;
- II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

O inciso I supra repete exigência estabelecida na LRF, a qual, como visto, não foi cumprida, infringindo-se também a LDO 2014 nesse ponto. Por igual, não há simulação do impacto da despesa destacada por ativo, inativo e pensionista, como exige o inciso II, configurando mais um dispositivo ofendido pela MP 632.

Em outro ponto, o art. 80 da LDO 2014 autoriza o aumento das despesas com pessoal e encargos, desde que o aumento esteja previsto em anexo discriminativo na Lei Orçamentária de 2014, Lei nº 12.952, de 20.01.2014, respeitados os limites quantitativos e financeiros definidos. O § 1º do mesmo dispositivo complementa as exigências, ao estabelecer que o anexo somente conterá autorização para despesa quando esta estiver amparada em proposição cuja tramitação tenha se iniciado no Congresso Nacional até a data de publicação da lei (26.12.2013). No caso de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

aumento de remuneração e alterações de estrutura de carreira, exige-se, a proposta legislativa ou medida provisória deve ser identificada caso a caso (inciso III do mesmo parágrafo).

O Governo submeteu à apreciação do Congresso Nacional o PL 6.245/2013, que, dentre outras medidas concede aumento de remuneração para carreiras do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, do Hospital das Forças Armadas – HFA, da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e aos beneficiados pela Lei nº 8.878/94, nos mesmos termos em que propõe a MP 632/2013. O PL 6.245/2013 ainda tramita na Câmara dos Deputados.

A Seção II do anexo V da LOA 2014, que apresenta demonstrativo de alterações de estrutura de carreiras e aumentos de remuneração, contempla o PL 6.245/2013. Portanto, quanto às carreiras citadas no parágrafo anterior, é razoável considerar que há autorização orçamentária.

As outras carreiras incluídas na MP 632/2013 (as das agências reguladoras, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e a de Perito Federal Agrário) não foram explicitadas no anexo V da LOA.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 632/2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 5 de fevereiro de 2014.

Augusto Bello de Souza Neto
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos