



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 816, de 29 de dezembro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 3/2018

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 816, de 29 de dezembro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 816, de 29 de dezembro de 2017, que *“Cria cargos em comissão para compor os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal”*.

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

Nos termos de seu art. 1º, a Medida Provisória nº 816/2017 (MPV 816/2017) promove a criação, no âmbito do Poder Executivo federal, de três cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS de nível 6, destinados à composição dos Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, instituídos pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 (Lcp 159/2017). A MPV 816/2017 estabelece, ainda, que:

- a) os Conselhos de Supervisão ficarão vinculados ao Ministério da Fazenda (art. 1º, § 1º);
- b) os conselheiros indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda e pelo Tribunal de Contas da União poderão participar de até três Conselhos de Supervisão simultaneamente (art. 1º, § 2º); e
- c) a ocupação dos cargos em comento estará adstrita à vigência do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (art. 1º, § 3º).

Segundo a exposição de motivos interministerial nº 00264/2017 MP MF, de 20 de dezembro de 2017, a medida proposta visa a dar cumprimento à Lcp 159/2017

acima referida. A norma complementar, ao dispor sobre o Conselho de Supervisão, assentou que seus membros titulares serão investidos em cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 6, em regime de dedicação exclusiva. Ademais, o Decreto 9.109, de 27 de julho de 2017, que regulamenta a Lei Complementar 159/2017, “previu que a designação dos membros integrantes do Conselho de Supervisão ocorrerá após a emissão de parecer favorável do Ministro de Estado da Fazenda sobre o Plano apresentado, o qual somente será homologado se houver parecer do Conselho de Supervisão sobre o prazo de duração do Regime de Recuperação Fiscal”.

Nesse contexto, o Estado do Rio de Janeiro apresentou Plano de Recuperação Fiscal ao Ministério da Fazenda, dando início aos procedimentos de análise que devem culminar com a designação dos membros para compor o Conselho de Supervisão. A então inexistência dos cargos objeto da MPV 816/2017 “evidencia a urgência e a relevância desta medida, uma vez que [perdurando-se a presente situação, estar-se-ia descumprindo uma determinação legal e impedindo], (...) uma possível homologação do Regime de Recuperação Fiscal proposta pelo Estado, a qual demanda obrigatoriamente a manifestação do Conselho Supervisor”. Destarte, com tais argumentos, o Poder Executivo entende que restam atendidos os requisitos constitucionais de relevância e urgência da presente Medida Provisória.

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O 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*”.

Entre as demais normas orçamentárias e financeiras aludidas pela Resolução nº 1/2002, além das expressamente por ela mencionadas, releva citar, especialmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nesse sentido, a análise da matéria deve em ter em conta, de início, o necessário respeito aos dispositivos pertinentes extraídos da Constituição Federal de 1988. No caso em análise, examinam-se a seguir os paradigmas aplicáveis.

III.1 Constituição Federal - Prévia dotação e autorização específica

O principal dispositivo de nosso ordenamento jurídico que regula a criação de cargos e funções na administração pública consubstancia-se no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal (CF), a seguir transcrito:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da

administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Em atendimento ao mencionado comando constitucional, o art. 103 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017), que estabelece as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017, apenas autoriza, no que interessa relatar, a criação de cargos até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017 (Anexo V da LOA 2017), cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de tal restrição legal, é válido pontuar que o Anexo V da Lei Orçamentária para 2017, Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (LOA 2017), não continha, originalmente, autorização para a criação dos cargos propostos no projeto em análise. Do mesmo modo, não havia prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes¹.

Contudo, em 20 de dezembro de 2017 foi sancionada e publicada a Lei 13.554, que alterou a LOA 2017 para fazer constar de seu Anexo V autorização para criação e provimento dos cargos objeto da MPV 816/2017. Diante de tal inovação legislativa e novel permissivo orçamentário, não se vislumbra desobediência ao comando inscrito nos incs. I e II, § 1º, do art. 169 da CF.

Em relação ao limite de despesas com pessoal referido pelo art. 169, *caput*, cumpre informar que tal baliza é dada pelos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso do Poder Executivo Federal, o limite estabelecido pela LRF equivale a 40,90% da receita corrente líquida realizada (RCL) em doze meses. Para 2018, estima-se que o gasto sujeito ao limite do Poder Executivo (inclusa a Defensoria Pública da União) deverá alcançar 32,13% da RCL, valor cerca de R\$ 68 bilhões a menor em relação ao teto². A despesa gerada a partir da criação dos cargos operada pela MPV 816/2017, portanto, não tem o condão de provocar o descumprimento do limite legal.

III.2 Compatibilidade com o Novo Regime Fiscal

A Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95), acresceu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) os artigos 106 a 114, instituindo o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte exercícios financeiros (entre 2017 e 2036, inclusive). Foram criados limites orçamentários e financeiros para as despesas primárias, individualizados para o Poder Executivo e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público, e da Defensoria Pública da União.

No que interessa relatar para o exame da presente proposição, frise-se que, conforme determina o art. 109 do ADCT, caso descumprido o limite individualizado, são

¹ R\$ 252 mil em 2017, R\$ 791 mil em 2018 e R\$ 827 em 2019, segundo a EMI nº 00264/2017 MP MF.

² Conforme Nota Técnica Conjunta nº 05, de 2015, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

impostas ao órgão ou Poder diversas proibições, entre as quais está, justamente, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (inc. II do art. 109). A aplicação de tais medidas é imediata e vai até o final do exercício financeiro em que as despesas retornem ao teto constitucional.

Considerando o caso do Executivo, o orçamento autorizado para o Poder respeitou o respectivo limite constitucional fixado pelo Novo Regime Fiscal nos anos de 2017 e 2018³. Nesse sentido, não se aplicam ao órgão as vedações previstas pelo art. 109 do ADCT, pelo que a MPV 816/2017 não afronta as disposições do NRF.

A Medida Provisória atende, ainda, ao comando do art. 113 do ADCT, segundo o qual “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, haja vista que informa, em exposição de motivos, que a criação dos cargos em comissão promoverá impacto orçamentário estimado em R\$ 252 mil em 2017, R\$ 791 mil em 2018 e R\$ 827 mil em 2019.

III.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve-se perquirir, de plano, se a proposição em exame provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência do projeto sob discussão. Em caso positivo, é necessário que a legislação a ser editada cumpra uma série de requisitos impostos pela LRF, concernentes, em especial, à:

- apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);

- demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

- indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

In casu, como visto, a proposição busca criar cargos em comissão na estrutura do Poder Executivo, que acarretarão despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, o projeto implica aumento de despesa e, portanto, atrai a aplicação e necessidade de observância dos dispositivos da LRF acima referidos.

Consoante antecipado, a proposição observa a necessidade de apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Além disso, uma vez que a Lei Orçamentária de 2017 incorporou autorização e respectiva dotação para criação e provimento dos cargos em questão, e tendo em conta a existência de margem para

³ Conforme Nota Técnica Conjunta nº 05, de 2015, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado⁴, consideram-se compensadas as despesas derivadas da MPV 816/2017, bem como respeitadas as metas de resultados fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

III.4 Plano Plurianual - PPA 2016-2019

Em relação ao plano plurianual, não se verificaram conflitos entre a proposição e as normas do diploma vigente – Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 – PPA 2016-2019.

III.5 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2017

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 2016), a análise sobre a compatibilidade e adequação se concentra sobre os seguintes aspectos:

Autorização para despesas com pessoal

Conforme antecipado, a LDO 2017 somente autoriza a criação de cargos até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2017 (Anexo V da LOA 2017), cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. É esse o teor do art. 103 do diploma legal.

Registrou-se, também, que o Anexo V da LOA 2017 contém autorização para a criação dos cargos em questão, e contempla dotação orçamentária para atender às projeções de despesas de pessoal decorrentes da MPV sob exame.

Estimativa dos efeitos e indicação de compensação

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Como visto, a EMI nº 00264/2017 MP MF apresentou estimativa de impacto sobre a despesa da União, nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, nos termos reclamados pelo dispositivo em questão. A memória de cálculo não acompanhou a proposição; contudo, cálculos próprios desta Consultoria corroboram as estimativas apresentadas.

III.6 Lei Orçamentária Anual - LOA 2017

Em relação à compatibilidade do projeto com a Lei Orçamentária para 2017 (Lei nº 13.414/2017), o exame da programação e do Anexo V da LOA 2017 indica que há crédito orçamentário destinado à despesa decorrente do projeto em exame, conforme extrato a seguir:

⁴ Conforme Demonstrativos da Margem da Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado insertos no Anexo IV – Metas Fiscais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2017 e 2018.

ANEXO V DA LOA/2017 (redação dada pela Lei 13.554/2017)

AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, E O ART. 103 DA LDO-2017, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS PARA 2017

R\$ 1,00

I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTOS DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, A QUALQUER TÍTULO, EXCETO REPOSIÇÕES:

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QTDE	DESPESA	
			EM 2017	ANUALIZADA
5. Poder Executivo	3.864	18.690	871.542.766	1.389.265.586
5.1. Criação e provimentos de cargos e funções, exclusive substituição de terceirizados - Cíveis	2.264	4.963	451.471.016	672.940.425
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
5.1.7. Criação de cargos em comissão para o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal - LC nº 159, de 2017	3	3	252.000	791.000

Rememore-se que, segundo ao art. 16, § 1º, inc. I da LRF, é adequada à 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.

Considerando que há crédito e dotação orçamentária destinada à criação dos cargos pretendida pela Medida Provisória, a proposição não conflita com a Lei Orçamentária Anual de 2017.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 816, de 29 de dezembro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 15 de janeiro de 2018.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira