



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 04/2014.

Em 5 de fevereiro de 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



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

da Resolução nº 1, de 2002-CN, analisará apenas os pontos que efetivamente implicarão impacto financeiro e orçamentário.

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 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	R\$ 39.366.556,00	R\$ 52.259.211,00
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



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Pública do Ministério da Justiça, no Ministério do Turismo, e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em suma, a MP:

- 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.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 República<sup>1</sup>. 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

---

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



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

o governo poderia sempre utilizar medidas provisórias para conceder aumentos, pois é uma constante a necessidade de atrair, valorizar e reter bons profissionais.

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,*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

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*:



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

(...)

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



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

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.

### **2.2.2 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.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

**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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Augusto Bello de Souza Neto'.

Augusto Bello de Souza Neto  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos