

Comissão Mista destinada a proferir parecer à Medida Provisória nº 765, de 2016, que “Altera a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e dá outras providências” - MPV765

CD/17306.333380-52

EMENDA N°

(Do Deputado Federal AELTON FREITAS)

Os arts. 31 e 32 da Medida Provisória nº 765, de 2016 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Os Anexos II, III, IV e I à Lei no 11.539, de 8 de novembro de 2007, passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos I, II, III e IV a esta Lei, acrescentado o Anexo V.

Art. 32. A Lei nº 11.539, de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....

§ 6º A carreira de que trata o inciso I do caput passa a integrar as carreiras de Gestão Governamental, mantidas a estrutura e a composição remuneratória do cargo.

§ 7º A carreira de que trata o inciso I passará a ter a mesma estrutura e composição remuneratória das demais carreiras de Gestão Governamental a partir de 1º de janeiro de 2018, aplicando-se o disposto no Anexo V”. (NR)

Acrescentem-se, onde couberem, os seguintes dispositivos

Art. X A Tabela I do Anexo IV da Lei nº 11.890, de 2008, passa a vigorar na forma do Anexo VI a esta Lei.

Art. Y O disposto nos parágrafos 6º e 7º do art. 1º da Lei nº 11.539, de 2007, com a redação dada pelo art. 32 da Lei nº XXXXX, revoga, a partir de sua eficácia, as disposições em contrário, em especial às relativas à estrutura e à composição da carreira de Analista de Infraestrutura.

Art. Z Ficam revogados a alínea “c” do inciso II do art. 16 e o art. 17 da Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007 a partir de 1º de janeiro de 2018.

JUSTIFICATIVA

A Medida Provisória nº 765 de 29 dezembro de 2016 incluiu parcialmente, de forma aberrante, a carreira dos Analistas de Infraestrutura entre as carreiras de Gestão Governamental. A presente emenda objetiva, como se demonstrará a seguir, solucionar tal situação, mediante a inclusão definitiva da carreira no rol das carreiras de Gestão Governamental, sem aumento da despesa inicialmente prevista na Medida Provisória.

A Lei nº 11.539 de 2007 é o ato normativo de regência da carreira de Analista de Infraestrutura, composta por cargos de nível superior “com atribuições voltadas às atividades especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de infraestrutura de grande porte” (art. 1º, inciso I); atribuições essas que são explicitadas pelo Decreto nº 8.107 de 2013.

De acordo com a lei em questão, a carreira de Analista de Infraestrutura é tipicamente transversal, uma vez que, estando inserida na estrutura do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, seu exercício é “descentralizado em órgãos da Administração Pública Federal direta com competências relativas à infraestrutura viária, hídrica, de saneamento, de energia, de produção mineral, de comunicações e de desenvolvimento regional e urbano” (art. 1º, § 3º). A atuação dos Analistas de Infraestrutura também pode se dar, de forma provisória e no interesse da administração, em autarquias e fundações, de acordo com o § 5º da Lei 11.539 de 2007.

Isso faz com que, atualmente, existam Analistas de Infraestrutura em exercício em diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sendo responsáveis pela condução técnica dos grandes projetos de infraestrutura do país, além de ocuparem diferentes cargos em comissão, em posições estratégicas do Governo.

Ainda de acordo com a Lei 11.539/2007, a seleção dos Analistas de Infraestrutura se dá por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, que poderá ser organizado em fases, incluindo eventualmente um curso de formação, exigindo-se dos candidatos diploma de graduação e conhecimentos específicos em nível de pós-graduação (art. 3º).

Por fim, no que toca aos aspectos gerais do regime jurídico da carreira de Analista de Infraestrutura, é importante registrar que a progressão funcional e a promoção de

seus membros se dão, sempre, pela soma de critérios meritório e temporais: a avaliação de desempenho e o interstício de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício das funções do cargo (art. 16 da Lei 11.539/2007).

Essa simples e abreviada análise do regime jurídico da carreira de Analista de Infraestrutura permite concluir que, apesar da identidade de regimes jurídicos, suas normas diferem consideravelmente daquelas que disciplinam pontos sensíveis das demais carreiras transversais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com atribuições que lhe são assemelhadas, especialmente as chamadas carreiras de Gestão Governamental.

Dentre essas, é importante destacar o regime jurídico de duas delas, as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG e de Analista de Planejamento e Orçamento – APO, exatamente por que, tal como a carreira de Analista de Infraestrutura, têm natureza transversal e são geridas conjuntamente pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG. De fato, tanto os EPPGG (art. 1º, § 2º, da Lei nº 7.834/89) quanto os APO têm o desenvolvimento descentralizado de suas atividades, sendo-lhes possível atuar em diferentes órgãos da Administração direta e indireta da União.

Ambas as carreiras – EPPGG e APO – exigem os mesmos requisitos para ingresso, quais sejam, o título de graduação nas áreas de atribuição dos cargos e a aprovação em concurso de provas e títulos seguido de curso de formação. Exatamente os mesmos requisitos previstos na legislação de regência dos Analistas de Infraestrutura, que – aliás – ainda determina que os conhecimentos cobrados nos concursos para essa categoria exijam conhecimentos em nível de pós-graduação, como antes destacado.

Entretanto, apesar dessas inegáveis identidades entre os regimes jurídicos das carreiras, há discrepâncias importantes, que merecem ser destacadas. Inicialmente, há uma diferença fundamental no que diz com o regime remuneratório: enquanto os Analistas de Infraestrutura recebem vencimento básico acrescido de gratificações, como antes visto, os EPPGG e os APO recebem subsídios, na forma do art. 10 da Lei nº 11.890/2008.

A segunda discrepância remuneratória se evidencia nos valores legalmente atribuídos a cada uma das carreiras, com a remuneração das carreiras de Gestão Governamental superando em até 50% a dos Analistas de Infraestrutura que foram enquadrados neste mesmo rol de carreiras de Gestão Governamental. Vale ressaltar que essa discrepância salarial não existia a época de criação da Carreira de AIE.

Por fim, há de se salientar outra diferença importante. Enquanto os Analistas de Infraestrutura precisam completar um interstício de 18 (dezoito) meses entre progressões e promoções, os membros da carreira de EPPGG cumprem, em regra, um interstício de 12 (doze) meses – art. 10 do Decreto 5.176/2004 – e os da APO também de 12 (doze) meses.

Essas discrepâncias têm suscitado uma série de reivindicações dos membros da carreira de Analista de Infraestrutura junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional,

exatamente no sentido de se promover a necessária isonomia, garantindo-se regime jurídico idêntico àquele assegurado a carreiras como as de EPPGG e APO.

No decorrer dessas negociações com o Governo Federal, a carreira foi surpreendida pela edição da Medida Provisória nº 765/2016, que alterou seu regime jurídico, sem contudo enfrentar, de modo efetivo, as discrepâncias antes registradas e que estão no cerne da quebra de isonomia que afeta os Analistas de Infraestrutura.

O art. 32 da citada MPV simplesmente introduziu um novo § 6º no art. 1º da Lei nº 11.539/2007, que se limita a afirmar, de modo amplo, que a carreira de Analista de Infraestrutura “*passa a integrar as carreiras de Gestão Governamental*”, fazendo, porém, uma importante ressalva relativa à estrutura e à remuneração.

O regime compartilhado entre as ditas “*carreiras de gestão governamental*” corresponde a um modelo remuneratório comum, a uma estrutura comum de cargos, a uma disciplina comum de impedimentos e de cessão e exercício das funções. Nada mais, nada menos. A inclusão de uma carreira de forma parcial em tal regime só vem a agravar a quebra de isonomia já existente entre a carreira de Analistas de Infraestrutura e as carreiras de Gestão Governamental.

Em outras palavras, ainda que o Poder Executivo Federal tenha determinado expressamente a inserção da carreira de Analista de Infraestrutura no campo das “*carreiras de gestão governamental*”, acolhendo a tese da proximidade de suas competências com as das carreiras arroladas no art. 10, *caput*, da Lei 11.890/2008, surpreendentemente não corrigiu as distorções históricas entre esses grupos de servidores federais, cuja importância é equivalente na condução dos assuntos públicos brasileiros.

Ante essa constatação, torna-se patente a necessidade de correção dessas distorções, por meio do aprimoramento da MP 765. A presente emenda, então, insere, completamente, a carreira dos Analistas de infraestrutura no rol das carreiras de Gestão Governamental a partir do ano de 2018, o que, por si só, soluciona todas as distorções apontadas acima. Isto, é imperioso ressaltar, sem que haja o aumento da despesa global prevista na Exposição de Motivos da Medida Provisória 765.

Especificamente, o inciso I do art. 63 do texto constitucional federal fixa que “*não será admitido aumento da despesa prevista (...) nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República*”. Por sua vez, as alíneas “a” e “c” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição arrolam entre as matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo o aumento da remuneração dos cargos da administração direta federal e o regime jurídico dos servidores da União. De fato, no caso da presente Medida Provisória, é vedado o aumento da despesa prevista inicialmente pelo Poder Executivo; contudo, conforme ficará claro a seguir, a despesa prevista pelo Poder Executivo para a aplicação do disposto na MPV contempla folga orçamentária. Isto porque, a uma, os cálculos são feitos com base em estimativas e, a duas, porque há em seu texto a previsão de pagamento de parcelas remuneratórias variáveis, o que, de todo modo, gera uma margem orçamentária que suplanta

em mais de cinco vezes o valor necessário para a inclusão dos Analistas de Infraestrutura (AIEs) no sistema remuneratório das demais carreiras do rol de Gestão Governamental.

Conforme documento “Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016¹”, embora o aumento de despesa provocado pela MP deva vir acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício de vigência e nos dois outros períodos subsequentes (arts. 16 e 17 da LRF) cumprida então pela referida MP, verifica-se, portanto, o não cumprimento com relação a as premissas e metodologias de cálculos utilizadas requeridas pelos arts. 16, §2º e 17, § 1º, da LRF.

Observando o autógrafo da PLOA 2017, recém enviado ao congresso, verifica-se que o valor informado, já para 2017, pela PLOA (R\$2.848.000.000,00) é superior ao valor apresentado pela MP765/2016 (R\$2.705.000.000,00) em R\$143.000.000,00.

Em se fazendo a mesma análise para as demais carreiras contempladas na MPv 765/2016, verifica-se pela PLOA 2017 (R\$982.000.000,00) e pela MPv (R\$976.000.000,00). Ssa diferença perfaz um total de R\$6.000.000,00. Valendo-se da prerrogativa global do impacto estimado para 2017, verifica-se, com base nos cálculos apresentados um montante adicional ao previsto da ordem de R\$137.000.000,00.

Embora o documento intitulado “Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n 765, de 29 de dezembro de 2016” conclua que não há impropriedade na edição da referida MP, verifica-se espaço orçamentário, já dentro do ano de 2017 que possa cobrir a despesa pela inclusão da carreira de infraestrutura no rol de Gestão Governamental e respectiva estrutura e composição remuneratória.

Adicionalmente às ponderações apresentadas acima, tendo em vista que o impacto ora estimado pelo poder executivo tem relativo grau de imprecisão, não conhecido nessa MPv, por conta da ausência de transparência conforme relata o documento citado nos parágrafos anteriores, é possível o entendimento de que com um intervalo de confiança 95% (a esquerda)² que a estimativa pode pelo Governo Federal apresentar uma imprecisão de até 1%.

Com isso, levando-se em conta as estimativas acima, bem como os valores apresentados nos instrumentos formais de governo, isto é, MPv 765 e exposição de motivos nº194, o impacto adicional de colocar a carreira de AIE no ciclo de gestão corresponde a aproximadamente 0,22% do valor global da MPv 765. Somente para fins de exemplificação de como a estimativa varia, para a carreira de infraestrutura, a comparação entre o valor atualizada e o valor previsto na MPv 765/2016. Este valor está dentro da margem de erro da estimativa do orçamento que, para efeitos comparativos com a proposta apresentada, apresentou na média uma variação de até 20%.

¹ Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/522942/MP%20741-2016%20-%20Nota%20T%C3%A9cnica%20n%C2%BA%2040-2016.pdf?sequence=1>. Acesso em 04/02/2017

² Vide “Memória de Cálculo” anexada.

Portanto, quer seja pelo manifesto do documento intitulado documento “Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n 765, de 29 de dezembro de 2016” quer seja pelos cálculos realizados, a proposta de inclusão da carreira de infraestrutura não gera impacto adicional na MPV 765/2016, dado que há suplemento da ordem de R\$137.000.000,00 que cobre em mais de 5 vezes o valor adicional que seria necessário para equiparação remuneratória dos Analistas de Infraestrutura às carreiras de Gestão Governamental, conforme demonstrado na Memória de Cálculo anexa.

Postos estes argumentos fica claro não só que a presente emenda atende a todos os comandos regimentais e constitucionais, bem como é de todo meritória, já que corrige grave injustiça e traz segurança jurídica para a Administração ao deixar claro o regime jurídico e remuneratório dos servidores integrantes da carreira de Analista de Infraestrutura.

Contamos, então, com o apoio de nossos pares para a aprovação da presente emenda.

Sala das comissões, 7 de fevereiro de 2017.

Deputado Federal AELTON FREITAS
(PR/MG)