



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 1/2017

Em 03 de janeiro de 2017.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, que “Altera a remuneração de servidores de ex-Territórios servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, 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.”

O art. 62, § 9º, da 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.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve contemplar o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados 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”.

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

A Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016 (MP nº 765/2016) reestrutura carreiras da administração pública, modifica a remuneração de servidores públicos federais e de servidores de antigos Territórios e define regras para a incorporação de gratificação de desempenho a aposentados e pensionistas, além de dispor sobre outros temas correlatos.

É estruturada em dez Capítulos¹, dos quais os seis primeiros dispõem sobre a alteração de carreiras da administração pública. Nesses termos, são tratadas de forma apartada as seguintes carreiras:

- i) de perito médico previdenciário e de supervisor médico-pericial;
- ii) tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho;
- iii) policial civil dos extintos Territórios federais do Acre, do Amapá, de Rondônia e de Roraima;

¹ A MP contém, ainda, vinte e um anexos, boa parte dos quais se ocupa de definir novos valores de parcelas remuneratórias.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- iv) diplomata;
- v) oficial de chancelaria e assistente de chancelaria;
- vi) analista de infraestrutura, além de cargo isolado de especialista de infraestrutura sênior.

O Capítulo VII da MP em apreço, nos termos de seus arts. 33 a 37, confere a opção de incorporação de gratificações de desempenho aos proventos de aposentadoria ou de pensão, aos servidores, aposentados e pensionistas que se enquadrem nas situações prescritas nos arts. 3º, 6º ou 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, ou pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005. A opção é facultada apenas a servidores que tiverem percebido gratificações de desempenho por, ao menos, sessenta meses antes da data da aposentadoria ou da instituição da pensão, integrantes das seguintes carreiras e cargos:

- perito médico previdenciário, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009;
- supervisor médico-pericial, de que trata a Lei nº 9.620, de 1998;
- analista de infraestrutura, de que trata a Lei nº 11.539, de 2007; e
- cargo isolado de especialista em infraestrutura sênior, de que trata a Lei nº 11.539, de 2007.

O Capítulo VIII da MP altera a Lei nº 10.480, de 2002, para prorrogar a percepção, por servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, da Gratificação de Representação de Gabinete e da Gratificação Temporária, até 31 de janeiro de 2019.

Por derradeiro, os Capítulos IX e X, respectivamente, assentam as disposições finais, e tratam da vigência, efeitos financeiros e revogações. Entre o amplo conjunto de disposições finais, figuram as seguintes:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- instituição de critérios para a incorporação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica e Auxiliar em Fiscalização Agropecuária - GDTAF - aos proventos de aposentadoria e às pensões;

- previsão da opção pela incorporação da Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias - GACEN - a servidores aposentados e pensionistas do quadro de pessoal do Ministério da Saúde e da Funasa, enquadrados nas situações preconizadas nos arts. 3º, 6º e 6º-A da EC nº 41, de 2003, ou no art. 3º da EC nº 47, de 2005, que tenham realizado, em caráter permanente, atividades de combate e controle de endemias, ou atividades de apoio e de transporte das equipes e dos insumos necessários ao combate e ao controle de endemias;

- alteração do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, para permitir a cessão de servidor público para exercício em serviço social autônomo instituído pela União que exerça atividades de cooperação com a administração pública federal, para o exercício de cargo de direção ou de gerência. Até então, a cessão cingia-se a outros órgãos ou entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- autorização para que empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista da administração federal sejam cedidos para exercer cargo em comissão na administração pública federal direta, autárquica e fundacional ou cargo de direção ou de gerência em serviço social autônomo instituído pela União que exerça atividades de cooperação com a administração pública federal.

Conforme consta da Exposição de Motivos (EM) nº 360/2016 MP, de 15 de dezembro de 2016, outras disposições inclusas na Medida Provisória tratam do seguinte:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- previsão de que os cargos em comissão e funções de confiança da Secretaria da Receita Federal do Brasil são privativos de servidores lotados no órgão;

- reorganização da distribuição das Gratificações Temporárias dos Órgãos Centrais – GSISTEs hoje existentes;

- correção de erros materiais nas Leis nos 13.324, e 13.328, ambas de 2016;

- instituição de bônus de eficiência e produtividade para as carreiras tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil e de auditoria-fiscal do trabalho.

A EM considera que as regras contidas na Medida Provisória buscam “suprir as demandas da Administração Pública Federal por pessoal especializado e proporcionar a valorização dos servidores. O objetivo é atrair e reter profissionais com nível de qualificação compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras objeto da proposta”.

A EM apresenta, ainda, dados sobre o impacto fiscal das mudanças remuneratórias trazidas pela Medida Provisória. Em termos globais, alcança 29.394 servidores ativos, 38.755 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo 68.149 beneficiários, com estimativa de impacto total da ordem de R\$ 223 milhões, em 2016, R\$ 3,7 bilhões, em 2017, R\$ 3,42 bilhões, em 2018, e R\$ 3,57 bilhões, em 2019.

Em termos relativos, a maior repercussão sobre o gasto público deriva das modificações da carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil, sobretudo com a instituição do chamado Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, o qual, por si só, ensejará custos de R\$ 163 milhões, em 2016, R\$ 2,1 bilhões, em 2017, R\$ 2 bilhões, em 2018, e R\$ 2,2 bilhões, em 2019.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por fim, a cláusula de vigência da MP nº 765/2016 prevê sua entrada em vigor na data de sua publicação, não produzindo efeitos financeiros retroativos.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), 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 matriz constitucional. Nessa linha, o art. 169 da Constituição Federal dispõe 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;
- c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

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 (art. 20, I, c). De acordo com dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, até o 2º



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

quadrimestre de 2016, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 25,3% da RCL². A magnitude dos acréscimos remuneratórios trazidos pela MP não compromete o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo.

Vale mencionar que, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, 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. A Exposição de Motivos cumpre formalmente esse pressuposto, mas não apresenta as premissas e metodologias de cálculo utilizadas, requeridas pelos arts. 16, § 2º e 17, § 1º, da LRF.

A Lei nº 13.242, de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016, LDO 2016, estabelece, em seu art. 98, diversos requisitos para a edição de medida provisória ou aprovação de projetos de lei relacionados a aumento de despesa de pessoal. No que se aplica ao caso vertente, o mencionado preceito da LDO dispõe que as medidas provisórias sobre aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas 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.

O primeiro item supra repete exigência estabelecida na LRF, a qual, como visto, não foi devidamente observada. Por igual, não há simulação do impacto da despesa destacada por ativo, inativo e pensionista, como preceitua o segundo item acima.

² <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/limites-lrf-uniao/resource/12d16ad1-35f8-4fc7-9b64-cf144416c8a1>, acesso em 02/01/2017.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No art. 99, a LDO 2016 autoriza o aumento das despesas com pessoal e encargos, desde que o aumento esteja previsto em anexo discriminativo na Lei Orçamentária, respeitados os limites quantitativos e financeiros definidos. O § 2º do mesmo artigo 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 LDO, que ocorreu em 31/12/2015. A Lei nº 13.291, de 2016, no entanto, alterou a LDO 2016 para afastar a aplicação do prazo de envio de proposição para diversas carreiras, dentre as quais se encontram aquelas contempladas na MP nº 765/2016, exceto a carreira policial civil dos extintos Territórios.

A Exposição de Motivos nada menciona quanto à existência de autorização específica no Anexo V da Lei Orçamentária para 2016 (Lei nº 13.255, de 2016) para referidas alterações remuneratórias. Consultando-se a LOA 2016, verifica-se a existência de autorização genérica, no item 5.1.2 da segunda parte do Anexo V, no valor de R\$ 5,3 bilhões, para 2016, e R\$ 13,1 bilhões, anualizados, a título de “Limite destinado ao atendimento de PLs relativos a reestruturação e/ou aumento de remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo”.

Consoante visto anteriormente, não obstante a maior parte do impacto naturalmente concretizar-se a partir de 2017, em vista a data de edição da Medida Provisória, há efeito não desprezível sobre os gastos de 2016, da ordem de R\$ 223 milhões. Nesse particular, não é possível afirmar que a Medida Provisória atende a exigência de autorização específica no anexo próprio da Lei Orçamentária para 2016.

Com efeito, a EM cinge-se a asseverar que as reestruturações remuneratórias propostas para o exercício de 2017 “foram consideradas no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 – PLOA-2017, devendo os impactos orçamentários, a partir de 2018, serem incorporados nas



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

respectivas leis orçamentárias". Acrescenta ainda que devem ser considerados atendidos os requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF, "haja vista que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 contempla reserva cujo valor é suficiente para suportar as despesas decorrentes da implementação da medida ora proposta".

A partir do Autógrafo do PLOA 2017, recém enviado pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo, constata-se a existência dos seguintes itens concernentes a alteração da estrutura de carreiras e aumento de remuneração de servidores tratados pela MP nº 765/2016:

Item	Autorização 2017 (R\$ milhões)
3.1. PL nº 5.864, de 2016 ¹ - Carreiras Auditoria da Receita Federal do Brasil e outras	2.848,2
3.4. AntePLs - Carreiras Auditoria do Trabalho, Médico Perito do INSS, Polícia Civil dos Ex-Territórios, Diplomacia, Oficial e Assistente de Chancelaria e Infraestrutura	928,2

Fonte: Autógrafo PLOA 2017 – Anexo V.

¹ Conforme mencionado na Exposição de Motivos da MP, as propostas relativas à Carreira da Receita Federal do Brasil foram acordadas entre o governo federal e os representantes das categorias e consubstanciadas no Projeto de Lei nº 5.864, de 2016, encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional. A tramitação lenta do Projeto no Congresso teria colocado em risco os termos do acordo, que previa a produção de efeitos ainda no exercício de 2016. Isso teria gerado a necessidade de edição da Medida Provisória nº 765/2016.

Ao se cotejar os valores das autorizações do Anexo V com os impactos informados para 2017 na Exposição de Motivos, em que pese o insuficiente nível de detalhamento do Anexo, observa-se que:

- i) o valor autorizado para as carreiras da Receita Federal do Brasil é superior ao impacto informado na EM para 2017 (R\$ 2.705 milhões), indicando conformidade dos aumentos remuneratórios à autorização orçamentária;
- ii) somando-se os impactos informados para 2017 na EM para as carreiras de perito médico previdenciário, supervisor médico-pericial,



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

auditoria-fiscal do trabalho, policial civil dos extintos Territórios, diplomata, oficial de chancelaria, assistente de chancelaria, analista de infraestrutura e para o cargo isolado de provimento efetivo de especialista em infraestrutura sênior, alcançam-se R\$ 976 milhões, montante superior ao autorizado no Anexo V, de R\$ 928,2 milhões. Nesse particular, não é possível afirmar que as alterações remuneratórias estão devidamente autorizadas na Lei Orçamentária para 2017.

Outro aspecto a ser considerado é o veto oposto pelo chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 quanto à data limite de envio de proposição ao Congresso Nacional para que o correspondente aumento de remuneração seja contemplado no Anexo específico da LOA 2017. A LDO 2017 (Lei nº 13.408, de 2016) vigora sem essa restrição temporal.

Nas razões do veto ao §2º do art. 103³, o Executivo alega que o dispositivo “impede o encaminhamento ao Congresso Nacional de proposições relativas aos aumentos remuneratórios de carreiras do Poder Executivo não contempladas com os reajustes concedidos em 2016, que constaram das autorizações do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária de 2017, PLOA-2017, aprovado no Plenário do Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2016”.

Nesse aspecto, portanto, não há impropriedade na edição de medida provisória com esse teor após a data de 15 de dezembro de 2016.

³ Referido dispositivo assim dispunha:

“§ 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 aprovação final do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 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:

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”. (Grifos acrescidos).



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 765, de 29 de dezembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.



Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos



Rudinei Baumbach
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos