



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Not^a Técnica n.^o 13
de 2018

***Subsídios acerca da adequação
orçamentária e financeira da
Medida Provisória nº 826, de 27
de março de 2018***

Fidelis Antonio Fantin Junior
Consultor de Orçamento e
Fiscalização Financeira

Endereço na Internet:
<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>
e-mail: conof@camara.gov.br

Abril de 2018

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA Nº 13, de 2018

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 826, de 27 de março de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 826, de 11 de abril de 2018, que “Cria o cargo de Natureza Especial de Interventor Federal no Estado do Rio de Janeiro, cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, destinados a compor o Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e dispõe sobre o pagamento da gratificação de representação de que trata a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.”

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 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

A Medida Provisória nº 826/2018 cria 67 cargos no âmbito do Poder Executivo Federal, sendo um cargo de Natureza Especial (NE – Interventor Federal), dois cargos DAS-6, 15 DAS-5, 15 DAS-4, 6 DAS-3, 18 FCPE-4 e 10 FCPE-3. Todos ligados ao Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com § 2º do art. 1º, tanto a criação quanto o provimento dos cargos criados pela MP “estão condicionados à expressa autorização física e financeira na Lei Orçamentária Anual e à permissão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Esse dispositivo aparentemente visa a conformar a medida com os mandamentos constitucionais e legais aplicáveis, em especial aqueles estabelecidos no art. 169 da Constituição.

Os cargos e funções de confiança criados pela MP, de acordo com o § 3º do art. 1º, serão extintos entre 30 de abril e 30 de julho de 2019, conforme o caso, e “seus ocupantes ficarão automaticamente exonerados ou dispensados nessas datas”.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00060/2018-MP, de 11 de abril de 2018, que acompanha a referida MP, esclarece que a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro se mostrou uma tarefa mais complexa e abrangente do que era imaginado em princípio. Esse fato demandou, além de uma alocação substancial de recursos, também “o engajamento adicional de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

recursos humanos, com a composição de uma estrutura provisória ora proposta”, incluindo a composição do gabinete referido.

Em relação à extinção dos cargos e funções apenas entre abril e junho de 2019, o Poder Executivo esclarece que isso decorre da necessidade de manter “atividades de desmobilização, tais como término de processos de aquisições, transferências patrimoniais, prestação de contas e outras tarefas similares”.

Em relação à urgência à relevância, a EM esclarece que esta se justifica “tendo em vista a escalada da violência no Estado do Rio de Janeiro que requer a urgente e relevante alocação dos recursos humanos ora demandados, para compor as equipes que trabalharão na tarefa de, em curto espaço de tempo, buscar e implementar providências imediatas na área de segurança pública”.

III – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O § 1º do 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”.

Primeiramente, vale observar o que dispõe a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a respeito da criação ou aumento de despesas com pessoal. O que nos remete, inicialmente, ao que estabelece o art. 169 da Constituição:

“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.”

Além do art. 169, citado, faz-se necessária a observação dos arts. 15 e 16 da LRF¹, que estabelece:

“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. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

¹ O art. 17 não se aplica, em princípio, pois trata somente de despesas de caráter continuado, entendidas aquelas com duração superior a dois exercícios financeiros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a 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;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

Diante desses dois dispositivos especialmente importantes em questões relacionadas ao aumento de despesas com pessoal, salienta-se que para que as despesas tenham validade e não sejam consideradas “*não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público*”, é necessário que:

- 1) haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender as suas estimativas;
- 2) haja autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou, em razão da autorização genérica contida da LDO que remete a efetiva autorização para a Lei Orçamentária, autorização no Anexo V da Lei Orçamentária (LOA);
- 3) estimativa do impacto orçamentário-financeiro; e
- 4) declaração do ordenador de despesa sobre a adequação e compatibilidade orçamentária-financeira.

Vale lembrar que o art. 112 da LDO-2018 também reforça as exigências aqui citadas, deixando claro que há necessidade de atendimento também por parte das proposições em tramitação no Congresso Nacional, incluindo medidas provisórias.

Não havendo prévia dotação orçamentária nem autorização na LDO ou no Anexo V da LOA, a própria Medida Provisória coloca a condicionante de que isso ocorra para dar validade à criação dos cargos e funções.

A estimativa de impacto orçamentário-financeiro é apresentada no parágrafo 8 da Exposição de Motivos que acompanha a MP. Sendo de R\$ 7,0 milhões para 2018 e R\$ 3,8 milhões em 2019.

Por sua vez, a declaração do ordenador de despesa em relação à adequação e compatibilidade da medida naturalmente ficaria naturalmente condicionada ao atendimento dos pressupostos estabelecidos no § 1º do art. 169 da Constituição, condicionantes esses apontados pelo art. 1º, § 2º, da MP.

Contudo soa contraditório tanto em relação ao Texto Constitucional quanto em relação à LRF, que o art. 1º da MP diga que “*Ficam criados*”, mas já no seu § 2º estabeleça que “*A criação e o provimento dos cargos e das funções de que trata o caput estão condicionados à expressa autorização física e financeira na Lei Orçamentária anual e à permissão da Lei de Diretrizes Orçamentárias*”.

Tal inconsistência remete aos problemas já muito conhecidos gerados pelos chamados “aumentos salariais escalonados”, em que é aprovada lei ou medida provisória concedendo aumentos em exercícios financeiros futuros, sem que haja o atendimento prévio à adoção da lei concedente dos pressupostos exigidos pelo art. 169 da Constituição.

Essas experiências demonstraram que, no final das contas, os aumentos – mesmo sem atender a tais dispositivos constitucionais e legais – acabam sendo garantidos mesmo sem que o Poder Público tenha efetivas condições de arcar com tais gastos, provocando deletério efeito nas contas públicas, gerando imensos passivos ao erário. Problemas esses que hoje são verificados inclusive nas contas do Estado do Rio de Janeiro e são um dos fatores geradores da situação aqui atacada. Além disso, os imensos déficits orçamentários provocados por medidas dessa natureza nos estados também dificultam muito a solução dos graves problemas por eles enfrentados e que acabam levando-os a constantemente recorrer ao Governo Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

V – CONCLUSÃO

Considerando que, efetivamente, a proposição não atende o disposto no art. 169 da Constituição, bem como de que não acompanha a proposição informação sobre a declaração do ordenador de despesa prevista na LRF, entendemos que a medida não atende aos pressupostos de adequação orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 17 de abril de 2018.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Fidelis Antonio Fantin Junior".

Fidelis Antonio Fantin Junior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD