



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 24/2018

Em 06 de junho de 2018.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 837, de 30 de maio de 2018, que “Institui indenização ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal”.

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 estabelece¹:

“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.

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

¹ O prazo mencionado no dispositivo transcrito fica suspenso durante o período do recesso congressional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 em exame tem como objetivo instituir uma indenização, de caráter temporário e emergencial, *"a ser concedida ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal que, voluntariamente, deixar de gozar integralmente do repouso remunerado de seu regime de turno ou escala"* e que se disponha a *"participar de eventuais ações relevantes, complexas ou emergenciais que exijam significativa mobilização da Polícia Rodoviária Federal"*.

A cada escala de seis horas adicionais trabalhadas, o policial fará jus a R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais). Já se abrir mão de um repouso remunerado de doze horas, receberá R\$ 900,00 (novecentos reais).

Com relação ao impacto orçamentário e financeiro da Medida Provisória, a EM afirma que *"a despesa prevista com a indenização proposta a partir de junho de 2018 é de R\$ 16.800.000,00 e para os exercícios de 2019 e 2020, o valor previsto é de R\$ 28.800.000,00, para cada ano"*. Ademais, informa que *"a presente proposta não gerará aumento de despesas à União, vez que será realizada realocação de parte da dotação orçamentária destinada às despesas com diárias e passagens para fazer jus ao pagamento dessa indenização"*.

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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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”².

Vale inicialmente destacar que a medida provisória em exame denomina a parcela criada como "indenizatória". No entanto, não há como negar tratar-se de despesa com pessoal, uma vez que possui natureza bastante assemelhada ao pagamento de hora-extra. Nesse sentido, entende-se que a parcela criada deve ser considerada como despesa de pessoal para fins de análise de sua adequação financeira e orçamentária. Dessa forma, torna-se necessário observar as disposições previstas no art. 169 da Constituição Federal:

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.

No caso em exame, portanto, é necessária a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção das despesas de pessoal e de autorização específica na LDO. No que tange à prévia dotação orçamentária, a Exposição de Motivos informa que *"será realizada realocação de parte da dotação orçamentária destinada às despesas com diárias e passagens para fazer jus ao pagamento dessa indenização"*, o que leva a crer que a dotação não se encontrava

² Não é matéria desta nota técnica, portanto, o exame geral de constitucionalidade da Medida Provisória, em especial dos requisitos de relevância e urgência para sua edição.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

disponível previamente à criação da despesa. No que tange à autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, cabe esclarecer que, ao dispor sobre a previsão do art. 169, §1º, II, da Constituição Federal acerca da autorização específica para aumentos de gastos com pessoal, a LDO, em seu art. 98, remete a anexo específico da Lei Orçamentária a discriminação dessas autorizações³. Por sua vez, o Anexo V da Lei nº 13.587/2018, Lei Orçamentária Anual para 2018, no item “II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO”, não faz menção à criação da vantagem prevista na medida provisória em análise.

Cumpra esclarecer que 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 o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do 3º quadrimestre de 2017, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁴, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de 28,27% da RCL. Nesse sentido, e considerando a informação do Poder Executivo de que não haverá aumento de despesa, pode-se afirmar que as alterações trazidas pela MP não comprometem o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo.

Vale mencionar que, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, eventual aumento da despesa provocado por medida provisória deve vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de vigência e nos dois subsequentes. Deve ser demonstrado, ainda, que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. No caso em exame, foi apresentada a estimativa de impacto financeiro e orçamentário, nos termos exigidos na LRF. Ademais, a EM aponta que a proposta

³ Art. 98. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do referido parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2018, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>, acesso em 07/05/2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

não gerará aumento líquido de despesa da União, uma vez que a indenização será coberta por meio de recursos realocados das dotações orçamentárias destinadas às despesas com diárias e passagens. No entanto, não há nenhuma menção a que a redução de despesa será permanente, conforme exige a LRF.

Vale ainda mencionar que o art. 97 da LDO determina que as medidas provisórias relacionadas a 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;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro.

Da análise dos dados contidos na EM que acompanha a medida provisória em exame, observa-se que faltaram os requisitos exigidos no inciso I do art. 97 da LDO, uma vez que não constam premissas e metodologias que amparem o cálculo do custo de R\$ 16.800.000,00 para 2018 e de R\$ 28.800.000,00 para os exercícios de 2019 e 2020.

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 837, de 30 de maio de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

André Miranda Burello

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos