



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 5/2019

Em 07 de fevereiro de 2019.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 872, de 31 de janeiro de 2019, que “Altera a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, para prorrogar o prazo de recebimento de gratificações pelos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública”.

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.

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao 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 872, de 31 de janeiro de 2019, MP 872/2019, modifica a Lei nº 10.480, de 2002, para prorrogar, até 4 de dezembro de 2020, o prazo de percepção da gratificação de representação de gabinete e da gratificação temporária pelos servidores ou empregados públicos requisitados pela Advocacia-Geral da União - AGU. A redação anterior da Lei fixava como termo final para recebimento das gratificações a data de 31/01/2019.

Além disso, a MP 872/2019 altera a redação do art. 5º, §11, da Lei nº 11.473/2007, para permitir a representação judicial dos integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública que venham a ser investigados ou processados, inclusive os da Força Nacional de Segurança Pública, da Secretaria de Operações Integradas e do Departamento Penitenciário Nacional, por parte da AGU e da Defensoria Pública da União (DPU).

Na Exposição de Motivos nº 1/2019/AGU/ME, de 31/01/2019, que acompanha a presente MP, argumenta-se que a prorrogação das gratificações tem o objetivo de assegurar o cumprimento do princípio da continuidade do serviço público, tendo em vista a situação de carência de pessoal na Advocacia.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Consultando-se o histórico de modificações da Lei nº 10.480, de 2002, que “dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico- Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências”, verifica-se que as gratificações cuja percepção ora se prorroga existem há mais de 15 anos, sendo editadas continuamente normas com a única finalidade de prorrogá-la, a exemplo da MP 872/2019. Na prática, não obstante sua precariedade jurídica, a situação deixou de ser provisória há tempos.

A Exposição de Motivos salienta que “as circunstâncias fáticas que embasam a presente proposta são praticamente as mesmas que serviram de alicerce à alteração realizada pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro 2016, convertida posteriormente na Lei nº 464, de 10 de julho de 2017, que modificou exatamente o prazo anterior de vigência das gratificações retrocitadas, culminando na redação atual do caput do art. 7º da Lei nº 10.480, de 2002”.

Para corroborar a medida, a Exposição de Motivos cita ainda passagens de acórdãos do Tribunal de Contas da União em que se apresenta uma situação preocupante de deterioração do quadro de serviço de apoio administrativo do órgão.

Informa-se, ademais, que

“Para se ter a dimensão dos impactos da não prorrogação do prazo de vigência de tais gratificações, notadamente os efeitos sobre a continuidade dos serviços de apoio à atividade jurídica em Brasília, local que concentra a maior parte dos beneficiários de tais gratificações, estes funcionários representam aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) da força de trabalho da capital (área administrativa de órgãos da AGU sediados no Distrito Federal). E se compararmos com o número total de funcionários requisitados pela AGU na capital federal, o universo dos beneficiários dessas gratificações atinge 77,3% (setenta e sete inteiros e três décimos por cento), ou seja, de cada dez servidores requisitados para trabalhar na área administrativa em órgãos da AGU em Brasília, sete deles recebem as gratificações que ora se propõe postergar a vigência”.

Nada se informa, na Exposição de Motivos, sobre os quantitativos das gratificações prorrogadas, seus valores e o montante de desembolso anual associado



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a seu pagamento². Tampouco é mencionado se a Lei Orçamentária do presente exercício financeiro comporta autorização suficiente para fazer face ao adimplemento das gratificações.

Em relação à outra providência presente na MP, a redefinição da representação judicial por parte da AGU para agentes integrantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública que venham a ser investigados ou processados, a Exposição de Motivos cinge-se a asserir que a medida é urgente, “considerando a necessidade de dar segurança jurídica aos agentes públicos”.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado anteriormente, 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.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes, que não possam ser atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Tampouco é escopo da presente Nota a avaliação de mérito das medidas adotadas.

Neste ponto, convém deixar assentes a fragilidade e a insuficiência das informações prestadas pelo Poder Executivo no âmbito da Exposição de Motivos que

² O §1º do art. 7º da Lei nº 10.480, de 2002, com a redação dada pela Lei nº 11.490, de 2007, estabelece “670 (seiscentas e setenta) Gratificações Temporárias, sendo 470 (quatrocentas e setenta) do nível GT-I e 200 (duzentas) do nível GT-II, bem como 62 (sessenta e duas) Gratificações de Representação de Gabinete, sendo 5 (cinco) de nível GR-IV, 14 (quatorze) de nível GR-III, 29 (vinte e nove) de nível GR-II e 14 (quatorze) de nível GR-I”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

acompanha a MP, no que tange à análise de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A prorrogação do pagamento de gratificações a servidores e empregados requisitados enseja uma despesa de pessoal, cuja compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve ser aferida à luz de um amplo conjunto de normativos de Direito Financeiro, insculpidos sobretudo na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (LDO 2019). Não foram informados conteúdos mínimos para a presente avaliação, assim como muitos dos requisitos previstos na legislação, detalhados em seguida, não foram observados³.

O texto constitucional prescreve disposições em relação ao aumento de gastos com pessoal, em seu art. 169:

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.

A Constituição estabelece exigências para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, daí porque a prorrogação da percepção de gratificações deve observar o regramento constitucional reproduzido acima. Deve ser verificado se existe prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção das despesas de pessoal e a existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Nenhum desses assuntos foi tratado na Exposição de Motivos da Medida Provisória.

³ Abstraindo as considerações sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira, vale ressaltar que sequer foram informados na Exposição de Motivos aspectos essenciais para a formação de um juízo de mérito por parte dos congressistas sobre a Medida Provisória, a exemplo do custo anual das gratificações prorrogadas e do número de servidores e empregados atualmente requisitados pela AGU que percebem as gratificações em comento.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A LRF, por sua vez, estabelece que o gasto 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 2018⁴, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de 27,8% da RCL. Como a folga em relação ao limite é substancial⁵, conquanto não tenha sido informado o impacto da prorrogação das gratificações sobre a despesa pública, é razoável considerar que a alteração trazida pela MP não compromete o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo.

É relevante para a presente análise o normativo inscrito no art. 17, §7º, da LRF, que considera aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. O preceito está inserido na subseção que trata de despesa obrigatória de caráter continuado, definida como aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Malgrado a prorrogação específica prevista na MP 872/2019 abranja menos de dois exercícios financeiros (termo final em dezembro de 2020), a sucessão de prorrogações havidas desde o ano de 2002, com o advento da Lei nº 10.480, aponta para a natureza continuada dessa obrigação, sendo indevido descaracterizá-la como despesa obrigatória de caráter continuado para efeito de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 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

⁴ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2018.pdf>, acesso em 06/02/2019.

⁵ A receita corrente líquida apurada em 2018 atingiu R\$ 805,3 bilhões.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa⁶. Nada disso foi informado pelo Poder Executivo.

A Lei nº 13.707/2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019, apresenta algumas disposições relacionadas à análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira relacionada a gastos com pessoal.

O art. 100 da LDO 2019 determina que as medidas provisórias relacionadas a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados 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.

Uma vez mais, é forçoso salientar que o Poder Executivo não instruiu a Exposição de Motivos com as informações previstas no art. 100 da LDO vigente.

A propósito do requisito constitucional de autorização específica nas leis de diretrizes orçamentárias para aumento de gasto com pessoal, cabe ressaltar que, diferentemente de anos anteriores, a LDO 2019 não remeteu a anexo da lei orçamentária anual (LOA) a discriminação das autorizações para a concessão de vantagens ou aumentos remuneratórios. Em linha com a redação da LDO, o anexo V da Lei nº 13.808/2019 (LOA 2019) limita-se a autorizar a criação ou o provimento de cargos e funções, não prevendo aumentos de remuneração. Conclui-se que não estão

⁶ Nos termos do art. 21, I, da LRF, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências de seus arts. 16 e 17, além dos arts. 37, XIII, e 169, §1º, da Constituição Federal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

contempladas nesses instrumentos legais autorizações para concessão de vantagens ou aumentos remuneratórios, a exemplo da prorrogação de gratificações a servidores e empregados requisitados.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 872, de 31 de janeiro de 2019, quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos