



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/23186.79851-70

PARECER Nº 34, DE 2023 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2023, à Medida Provisória (MPV) nº 1.146, de 16 de dezembro de 2022, que altera a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, quanto ao fator de conversão da retribuição básica.

RELATOR: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.146, de 16 de dezembro de 2022, publicada no Diário Oficial da União em 19 de dezembro de 2022, promove alterações na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que regula a retribuição no exterior e dispõe sobre outros direitos dos servidores públicos e dos militares, em serviço da União no exterior (LRE).

Segundo o parágrafo único do art. 14 da LRE, o valor do vencimento, salário ou soldo de servidores em serviço no exterior é encontrado multiplicando-se o índice da retribuição básica correspondente ao nível hierárquico de cada cargo ou carreira pelo fator de conversão da retribuição básica, que é expresso em unidades da moeda padrão utilizada nas transações financeiras internacionais do governo brasileiro (dólar norte-americano), e está indicado por localidade no Anexo II da citada Lei.

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho - Gabinete 2
70165-900 - Brasília - DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 - 10º Andar Ed. Mapil - Centro
88010-040 - Florianópolis - SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A MPV acrescenta o art. 14-A para fixar regras gerais para a determinação de Fatores de Conversão nas localidades não previstas nesse Anexo II, com o fim de remover as dificuldades no exercício da competência de lotar e movimentar o pessoal em serviço da União em postos no exterior. Nesse sentido, determina que, se na tabela prevista na LRE não houver indicação de fator de conversão para a localidade do servidor ou do militar, será adotado o fator de conversão geral previsto para o país. Caso não exista, será adotado o fator de conversão previsto para a capital do país. Na inexistência de ambos os fatores, será adotado o fator de conversão fixo de 96,72 (noventa e seis inteiros e setenta e dois centésimos).

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 189, de 30 de novembro de 2022, dos Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Economia, que acompanha a MPV, a falta de uma regra geral de cálculo da Retribuição Básica obstaculiza a abertura de novas embaixadas, consulados ou escritórios (matéria de competência privativa do Presidente da República) sem a prévia aprovação de Lei específica.

A MPV também inclui as seguintes localidades na tabela de fatores de conversão da retribuição básica, conforme cálculos das áreas técnicas do Itamaraty: Manama, em Bahrein; Chengdu, na China; Cusco, no Peru; Edimburgo, no Reino Unido; Marselha, na França; e Orlando, nos Estados Unidos da América.

Nos termos da citada EMI, a medida se impõe em razão da abertura da representação diplomática do Brasil em Manama, por meio do Decreto nº 10.843, de 20 de outubro de 2021; de vice-consulado em Cusco, nos termos do Decreto nº 10.956, de 2 de fevereiro de 2022; e de repartições consulares nas demais localidades, conforme o Decreto nº 10.953, de 27 de janeiro de 2022, e possibilitará o cálculo e o pagamento dos vencimentos dos servidores que nelas venham a ser lotados.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 5, de 2023, que introduziu o art. 50-A à referida Lei nº 5.809, de 1972, para prever que os pagamentos em moeda estrangeira aos servidores públicos e militares, em serviço no exterior, que

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho - Gabinete 2
70165-900 - Brasília - DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 - 10º Andar Ed. Mapil - Centro
88010-040 - Florianópolis - SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

não tenham caráter indenizatório serão submetidos ao teto remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, que será calculado de acordo com o critério de paridade do poder de compra entre a moeda nacional e a moeda-padrão utilizada nas transações financeiras internacionais do governo brasileiro (dólar), nos termos de decreto regulamentar.

II – ANÁLISE

II.1 – Da admissibilidade

Consoante dispõem o § 5º do art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da Medida Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

A relevância da medida é justificada pelo fato de viabilizar o pleno exercício das competências constitucionais privativas do Presidente da República de manter relações diplomáticas com terceiros países e garantir a assistência consular a cidadãos brasileiros no exterior. Já a urgência deve-se à necessidade de assegurar, com brevidade, o pleno funcionamento de postos no exterior já criados por decretos presidenciais, por meio da lotação adequada de servidores, e de minorar os obstáculos à ação administrativa no âmbito da execução da política exterior, em suas vertentes diplomática e consular.

Ademais, a falta de uma regra geral de cálculo da retribuição básica obstaculiza a abertura de novas embaixadas, consulados ou escritórios (competências privativas do presidente da República) sem a prévia aprovação de lei específica pelo Poder Legislativo.

Por seu turno, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “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

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho - Gabinete 2
70165-900 - Brasília - DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 - 10º Andar Ed. Mapil - Centro
88010-040 - Florianópolis - SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidiaoamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

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”.

Segundo a EMI, a medida é tema próprio da organização administrativa do Poder Executivo e não implica expansão da ação governamental ou aumento de despesas, de forma que não tem, por si só, impacto orçamentário, atendendo, portanto, os requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com a redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Ademais, em conformidade com o art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados emitiu a Nota Técnica nº 55, de 2022, segundo a qual a MPV contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União.

II.2 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, frisamos que a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No que se refere à constitucionalidade formal, não verificamos vício na proposição, que dispõe sobre remuneração de servidores federais e militares das Forças Armadas, matéria que deve ser objeto de lei ordinária, de iniciativa privativa do Presidente da República, na forma do art. 61, § 1º, II, alíneas *a*, *c* e *f*, da Constituição Federal. Ademais, a União é competente para legislar privativamente sobre o tema, cabendo ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nos termos do art. 48 da Lei Maior.

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho - Gabinete 2
70165-900 - Brasília - DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 - 10º Andar Ed. Mapil - Centro
88010-040 - Florianópolis - SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Tampouco vislumbramos óbices com relação à técnica legislativa, a proposição está em consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

II.3 – Do mérito

No que se refere ao mérito, acreditamos que a medida é oportuna e conveniente.

Cabe lembrar que o fator de conversão da retribuição básica, constante da tabela do Anexo II da LRE, foi instituído por meio da Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, que alterou o art. 14 da LRE. A medida objetivou cumprir determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) proferida no Acórdão nº 2054, de 2013, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que fosse instituído em lei o fator de correção cambial adotado com base em ato administrativo do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no cálculo da retribuição básica dos servidores e militares em exercício no exterior. Afinal, o art. 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 *somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica*.

Segundo consta do referido Acórdão, verificou-se em auditoria do TCU que sobre as três parcelas da retribuição no exterior incidia um índice de correção cambial, com valor diferente para cada posto, expresso em porcentagens, sendo o cálculo feito em dólares norte-americanos. Em cada posto no exterior o índice de correção cambial fundamentou-se em estudos preparados pelas Nações Unidas, corroborados por estatísticas adquiridas junto a empresas de consultoria especializadas em realocação e estudos salariais para empresas e governos, nos quais eram comparados o custo de vida anual em determinada cidade com o de Nova York, considerada como cidade parâmetro no sistema das Nações Unidas.

Nesse sentido, é indispensável a fixação em lei de fatores de conversão para cálculo das retribuições dos servidores ou militares lotados nos novos postos criados no exterior, bem como a fixação de regras gerais

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho - Gabinete 2
70165-900 - Brasília - DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 - 10º Andar Ed. Mapil - Centro
88010-040 - Florianópolis - SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

para a determinação de fatores de conversão em localidades não previstas no Anexo II da LRE. Somente dessa forma será possível calcular com base em critérios legais uma justa remuneração dos servidores ou militares da União em exercício no exterior, que lhes garanta o bem-estar e a adequada fixação no posto de trabalho.

Somos ainda favoráveis à redação do art. 50-A introduzido na Lei nº 5.809, de 1972, pelo PLV, que prevê que a adoção do câmbio por paridade do poder de compra entre a moeda nacional e o dólar americano para fins de aplicação do teto constitucional aos pagamentos em moeda estrangeira aos servidores públicos e militares, em serviço no exterior.

Conforme informado pelo Ministério das Relações Exteriores, esse procedimento já vem sendo adotado nos termos de portaria editada por aquele órgão, com previsão na legislação orçamentária, em razão do respaldo conferido pelo Tribunal de Contas da União, em decisão proferida em 1 de dezembro de 2021, no Acórdão nº 2.897, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler (autor do Voto Vencedor Ministro Bruno Dantas), por meio da qual a Corte autorizou a adoção do índice de câmbio por paridade do poder de compra até que o Tribunal deliberasse de forma definitiva sobre a consulta formulada ou sobreviesse lei sobre a matéria.

Ao se utilizar a paridade do poder de compra na definição do valor do teto remuneratório do servidor (e não a cotação do dólar registrada pelo Banco Central do Brasil) pretende-se equalizar o poder aquisitivo de moedas diversas e aproximar-se de seu valor efetivo, eliminando as diferenças de níveis de preços entre os países. A medida considera os aspectos relativos ao custo de vida e ameniza os efeitos das flutuações cambiais e da desvalorização da moeda nacional. Nesse sentido, a previsão em lei conferirá segurança jurídica ao tema, mitigando eventual imprevisibilidade quanto à retribuição paga aos servidores no exterior.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

- i) quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.146, de 2022; pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.146, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2023; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2023; e
- ii) quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2023.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

Brasília:

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho - Gabinete 2
70165-900 - Brasília - DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 - 10º Andar Ed. Mapil - Centro
88010-040 - Florianópolis - SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br