



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 23/2014.

Em 3 de julho de 2014.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 650, de 30 de junho de 2014, que *"Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal de que trata a Lei no 9.266, de 15 de março de 1996, sobre a remuneração da Carreira de Perito Federal Agrário de que trata a Lei n 10.550, de 13 de novembro de 2002, 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.

No art. 62, § 9º, a 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 atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados 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"*.

Em 30 de junho de 2014, o Poder Executivo adotou a Medida Provisória – MP nº 650 que, nos termos de sua ementa, dispõe "sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal de que trata a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, sobre a remuneração da Carreira de Perito Federal Agrário de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, e dá outras providências".

Para a apreciação da medida provisória, 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

Apresenta-se a seguir uma síntese da MP 650/2014, de acordo com a sua Exposição de Motivos (EM nº 110/2014 MP/MJ/MDA). Quanto aos cargos da Carreira Policial Federal, a MP, alterando a Lei 9.266/96, estabelece que todos eles são de nível superior e explicita que os concursos podem ser de provas ou de provas e títulos. Quanto aos aumentos de remuneração concedidos, os impactos orçamentários são informados na tabela a seguir.

Carreiras	Impacto	
	2014	2015 e seguintes
Carreira Policial Federal	R\$ 180,2 milhões	R\$ 383,4 milhões
Carreira de Perito Federal Agrário	R\$ 12,4 milhões	R\$ 31,7 milhões
Total	R\$ 192,6 milhões	R\$ 415,1 milhões





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De acordo com a Exposição de Motivos, os aumentos concedidos à Carreira Policial Federal decorrem das negociações realizadas com as entidades representativas, que não chegaram a bom termo em 2013. No que diz respeito à carreira de Perito Federal Agrário, alega-se que, embora os acordos perpetrados em 2013 tenham sido incluídos na MP 632/2013, a Lei 12.998/2014, resultante de sua conversão, alterou completamente a proposta original no que diz respeito à referida carreira, o que levou a Presidente da República a vetar os dispositivos. Por essa razão, a MP 650/2014 contempla a carreira de Perito Federal Agrário. Ao defender a relevância e a urgência dos aumentos de remuneração, afirma-se ainda que a medida busca atrair, valorizar e reter profissionais de alto nível de qualificação e cumprir acordos feitos com as entidades representativas.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, 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.

3.1 Breves considerações sobre os requisitos constitucionais

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. O art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, não determina que seja feita em nota técnica de adequação financeira e orçamentária a análise dos requisitos constitucionais.





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Entretanto, o art. 8º da mesma resolução impõe que o Congresso Nacional se manifeste sobre o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Por isso, serão apresentadas a seguir algumas considerações sobre tais requisitos.

Preliminarmente, é usual que o Congresso Nacional tenha por satisfeitos os pressupostos da relevância e urgência, porquanto são conceitos subjetivos, cujo juízo discricionário de oportunidade e de valor fica a critério do Presidente da República. No caso em apreço, dificilmente se inquinaria a MP 650/2014 com base no critério da relevância, pois, ao dispor sobre aumento de remuneração, o que é intimamente relacionado a alimentos, poucas são as chances de não considerá-la ao menos meritória e relevante.

No entanto, dever-se-ia questionar ao menos o pressuposto da urgência. Urgente é o que se coloca com prioridade na linha do tempo. É, no caso de despesa, a que deve se realizar com rapidez e primazia. E mais: para ser veiculada por medida provisória, não pode ser uma "urgência" usual, pois para esses casos existe o remédio constitucional de pedido de urgência (art. 64, § 1º). A urgência, enquanto requisito constitucional para a adoção de medidas provisórias, implica o reconhecimento de algum perigo que certamente decorra da demora. Urgente é o que, se não for feito, causará grave dano.

É normal que o processo de negociação entre governo e entidades representativas quanto à remuneração de servidores públicos alongue-se por longos períodos, até que se chegue a um acordo, como conclusão de um jogo político complexo. Entretanto, o processo de negociação somente se completa, no processo legislativo ordinário, quando o Congresso Nacional aprova a proposta.

A exposição de motivos que acompanha a MP não evidencia o que teria ocorrido no processo de negociação com as carreiras beneficiadas que pudesse efetivamente justificar a adoção de uma medida provisória.





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A simples alegação de que a MP busca atrair, valorizar e reter profissionais de alto nível de qualificação e cumprir acordos não é o bastante para justificar a urgência da medida. Se fosse possível considerar esse argumento suficiente, então o governo poderia sempre utilizar medidas provisórias para conceder aumentos a qualquer categoria, pois é uma constante a necessidade de atrair, valorizar e reter bons profissionais.

Em sendo assim, não está satisfeito pelos menos o pressuposto da urgência. Por conseguinte, não atendido o comando do art. 62 da CF, que reclama a existência conjunta da relevância e da urgência.

Esta Nota Técnica incursiona, a seguir, pelo exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MP 650, conforme estabelecido na Resolução nº 1 e, após, identifica outros aspectos constitucionais considerados relevantes à avaliação de medidas que propõem criação de despesa.

3.2 Exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

De acordo com o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN, o exame em tela 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"*.

As normas orçamentárias e financeiras, especialmente sobre a concessão de vantagens e aumentos de remuneração, têm fonte constitucional. Dispõe o art. 169 da Constituição Federal que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ser efetivada se:





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 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 (no caso, Lei nº 12.919, de 24.12.2013 – LDO 2014);
- c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

3.2.1 Análise do cumprimento da LRF

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 de apuração (art. 20, I, c). De acordo com dados do último relatório fiscal, do período de maio/2013 a abril/2014, colhidos no sítio do Tesouro Nacional na *internet*, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 22,86% da RCL.

Como os gastos previstos na MP 650/2014 em análise correspondem para 2014 a 0,028% da RCL (R\$ 192,6 milhões de despesa estimada para uma receita verificada nos últimos doze meses de R\$ 678,3 bilhões), o dispêndio pretendido está dentro da margem estabelecida pela LRF, uma vez que, se somado ao gasto efetivo atual, não ultrapassará o teto fixado na LRF. Portanto, nesse quesito a LRF foi observada.

A LRF estabelece, ainda, por meio dos arts. 15 e 21, que, *in verbis*:

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. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

(...)

Nos termos do art. 16 da mesma Lei, 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. Pelo art. 17, em síntese, reforça-se a necessidade do cumprimento do art. 16.

A MP 650/2014 não apresenta, por meio da Exposição de Motivos que a acompanha, análise circunstanciada das despesas, nem é possível aferir o seu montante em face das disposições da medida, haja vista a precariedade de dados e a imprecisão dos dispositivos. De se vê que a estimativa é necessária não apenas como documento burocrático, mas para viabilizar mesmo a compreensão da extensão de cada despesa autorizada.

A EM 110/2014 informa o total do gasto previsto para 2014 (R\$ 192,6 milhões) e para os exercícios subsequentes (R\$ 415,1 milhões). Porém, essa informação, apesar de gozar de fé pública, não é suficiente para atender a ambos os dispositivos da LRF, pois desacompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (§ 2º do art. 16).

Assim, a MP 650/2014 não atende ao disposto na LRF, razão pela qual os gastos dela decorrentes devem ser considerados como não autorizados, nos termos do art. 15.

3.2.2 Análise do cumprimento da LDO 2014

A LDO 2014 estabelece diversos requisitos para a edição de medida provisória ou aprovação de projetos de lei relacionados com aumento de despesa de pessoal para qualquer dos Poderes.





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Relacionado ao caso em apreço, o art. 79 dispõe que as medidas provisórias sobre aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas de, *in verbis*:

- I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da LRF;
- II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

O inciso I supra repete exigência estabelecida na LRF, a qual, como visto, não foi cumprida, infringindo-se também a LDO 2014 nesse ponto. Por igual, não há simulação do impacto da despesa destacada por ativo, inativo e pensionista, como exige o inciso II, configurando mais um dispositivo ofendido pela MP 650/2014.

No art. 80, a LDO 2014 autoriza o aumento das despesas com pessoal e encargos, desde que o aumento esteja previsto em anexo discriminativo na Lei Orçamentária de 2014, Lei nº 12.952, de 20.01.2014, respeitados os limites quantitativos e financeiros definidos. O § 1º do mesmo dispositivo 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 2014, que ocorreu em 26.12.2013.

No caso de aumento de remuneração e alterações de estrutura de carreira, exige-se, a proposta legislativa ou medida provisória deve ser identificada caso a caso (inciso III do mesmo parágrafo). Para cumprir essa exigência, tramita no Congresso Nacional o PLN 5/2014, que acresce parágrafo ao referido art. 80 da LDO 2014, criando exceção quanto ao disposto no § 1º, para retirar do campo de incidência da regra as carreiras de escrivão, agente e papiloscopista da Polícia Federal, abrangidas pela MP 650.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle


Por sua vez, o art. 5º da MP 650/2014 condiciona o pagamento dos aumentos à existência de dotação orçamentária e à autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para atender os pressupostos do § 1º do art. 169, da Constituição Federal.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00086/2014 MP que acompanha o PLN nº 5/2014, as despesas correrão à conta da autorização e dos recursos a que se refere o item 4.1.6 do inciso II do Anexo V da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA 2014). Portanto, há autorização orçamentária.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 650/2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.


Augusto Bello de Souza Neto
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos


José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos