



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 50/2017

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, que “posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões”.

Interessado: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, 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.

Já a Resolução nº 1, de 2002-CN, em seu art. 19, prevê:

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber : “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”.

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 e aspectos relevantes

A Medida Provisória (MP) nº 805, de 30 de outubro de 2017, posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e também a Lei nº 10.887, de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões.

No que tange aos aspectos remuneratórios, abrangendo diversos cargos e carreiras, a MP posterga, mediante alterações nas leis pertinentes, para 1º de janeiro de 2019 e 1º de janeiro de 2020 aumentos cujos efeitos financeiros estavam originalmente previstos para operar, respectivamente, a partir de 2018 e 2019. Neste terreno, a MP, outrossim, cancela, revogando as correlatas tabelas, majorações



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

remuneratórias alusivas aos cargos comissionados e às funções de confiança do Poder Executivo federal.

Em relação à Lei nº 8.112, de 1990, tem-se mudanças nas regras que disciplinam a ajuda de custo e o auxílio-moradia. Na sistemática introduzida pela MP, a ajuda de custo é reduzida de até três vezes o valor da remuneração para apenas uma única remuneração mensal do cargo ocupado. E o auxílio-moradia passa a ser sujeito a regime de redução progressiva, com diminuição de vinte e cinco pontos percentuais a cada ano a partir do segundo, deixando de ser devido após o quarto ano de recebimento.

No que se refere à Lei nº 10.887, de 2004, a MP promove aumento de 11% para 14% na alíquota de contribuição do servidor ao Regime Próprio de Previdência Social da União – RPPS-União sobre a base contributiva que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. A nova alíquota é aplicável aos servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Conforme se extrai da correlata Exposição de Motivos - EM nº 00247/2017 MP, as inovações positivadas pela MP almejam, em geral, aumentar receitas e diminuir despesas, assim remediando em alguma medida o agudo quadro de desequilíbrio que acomete as finanças da União. São providências que visam assegurar o alcance da meta fiscal de 2018 (déficit primário de R\$ 159 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, isto é, Lei nº 13.473, de 2017, art. 3º), bem assim garantir a observância do teto de gastos primários (Novo Regime Fiscal - art. 106 e ss. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) sem a imposição de novas compressões nas despesas discricionárias.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Especificamente em relação à postergação e derrogação de aumentos remuneratórios, a EM fundamenta as providências, em suma, na circunstância de que à época da realização das negociações que redundaram em tais reajustes a estimativa da inflação atingia percentuais superiores (acima de 5%) aos índices presentemente alcançados no acumulado de doze meses (cerca de 3%); na situação de forte restrição fiscal na economia nacional, com redução na arrecadação das receitas públicas; no desafio alusivo ao cumprimento do teto de gastos primários em 2018, dado que o seu índice de correção (3%) é inferior ao previsto para desembolsos obrigatórios relevantes, a exemplo, precisamente, de despesas com pessoal (reajuste de 6,65% em média).

Quanto à mudança da alíquota de contribuição ao RPPS-União, a EM justifica o aumento na constatação de que o resultado atuarial do Regime é crescentemente deficitário nos últimos exercícios; na maior justiça e adequação do sistema de duas alíquotas (11 e 14%), redundando em maior contribuição por aqueles que auferem maiores rendimentos; na consonância da medida com a política de equilíbrio e sustentabilidade do sistema de seguridade.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme é detalhado logo em seguida, as mudanças trazidas pela MP implicam em efeitos positivos no âmbito orçamentário e financeiro ora no plano da receita, ora no da despesa. A legislação financeira se preocupa, sobretudo, com aumentos na despesa, renúncia de receitas e equilíbrio fiscal. Há uma série de requisitos à adoção de medidas que predisponham incrementos nos desembolsos ou



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

diminuição das entradas. Atos com efeitos contrários a esses, porém, dificilmente encontrarão obstáculos no estrito campo do direito orçamentário e financeiro. É o quadro delineado em relação à MP em tela.

Postergação e revogação de aumentos remuneratórios

Em 2016 e 2017, foram editadas diversas leis assegurando aumentos remuneratórios para um amplo conjunto de cargos e carreiras do Poder Executivo federal (a EM arrola as Leis nºs 13.325, 13.326, 13.327, 13.328, 13.346 e 13.371, todas de 2016, e a Lei nº 13.464, de 2017). Os reajustes foram previstos de maneira escalonada, em regra, com a eficácia de dados percentuais de acréscimo, expressos nos números constantes das tabelas pertinentes, em 1º de janeiro de 2017, 2018 e 2019.

A MP sob escrutínio, por meio de alterações nas tabelas constantes das leis correlatas, posterga para 1º de janeiro de 2019 e 1º de janeiro de 2020 os aumentos cuja eficácia estava originalmente programada para 2018 e 2019. São atingidas as seguintes carreiras e cargos, conforme listado na EM da MP: médicos; juízes do tribunal marítimo; carreiras da Receita Federal do Brasil; de Auditoria-Fiscal do Trabalho; de diplomata; de oficial de chancelaria e de assistente de chancelaria; de analista de infraestrutura e do cargo isolado de especialista de infraestrutura sênior; de gestão governamental; da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; do cargo de técnico de planejamento; da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA; da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; da Comissão de Valores Mobiliários - CVM; do Banco Central do Brasil - BACEN; das carreiras jurídicas; dos ex-territórios; de policial federal e de policial rodoviário federal;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de perito federal agrário; de desenvolvimento de políticas sociais; do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; e de magistério federal.

Ainda neste âmbito, a MP, outrossim, cancela, revogando as pertinentes tabelas, majorações remuneratórias também recentemente aprovadas, alusivas aos cargos comissionados e às funções de confiança do Poder Executivo. Nesse caso, as tabelas que previam aumentos em 2017, 2018 e 2019 são alteradas de sorte a que subsista apenas a coluna alusiva ao acréscimo, já em vigor, operado em 1º de janeiro de 2017 (cf. art. 11 e 29 a 31 da MP).

Aqui se têm modificações normativas com efeito positivo pelo lado da despesa orçamentária. A postergação em um exercício dos aumentos remuneratórios resultará, especificamente, em redução da despesa com pessoal em 2018. A derrogação do aumento da remuneração devida aos ocupantes de cargo em comissão e funções comissionadas, por sua vez, diminuirá as despesas futuras de pessoal em caráter permanente.

Na estimativa do Poder Executivo, consoante registrado na EM da MP, o adiamento dos reajustes, juntamente com a derrogação do aumento concedido para os cargos em comissão, funções de confiança, gratificações, funções comissionadas do Poder Executivo federal, representando um percentual de 4,5 a 6,61% da remuneração total dos servidores, irá propiciar uma economia da ordem de R\$ 5,1 bilhões para o exercício de 2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ajuda de custo e auxílio-moradia

A ajuda de custo é uma parcela de cariz indenizatório destinada a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse da administração pública, passa a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente (Lei nº 8.112, de 1990, art. 53). A MP altera o art. 54 da Lei nº 8.112, de 1990, de modo a reduzir a ajuda de custo de até três remunerações para apenas uma única remuneração mensal do cargo ocupado pelo beneficiário.

Consoante previsto no Decreto nº 4.004, de 2001, que regulamenta a ajuda de custo, a verba corresponderá a uma remuneração, caso o servidor possua um dependente, a duas remunerações, caso o servidor possua dois dependentes e a três remunerações, caso o servidor possua três ou mais dependentes (art. 2º, § 2º). Com a regra positivada pela MP, a ajuda de custo ficará restrita, qualquer que seja o número de dependentes do servidor, ao valor corresponde a uma remuneração mensal do cargo.

Também de caráter indenizatório, o auxílio-moradia consiste em rubrica destinada a ressarcir despesas realizadas com aluguel de moradia ou hospedagem, pelo servidor que tenha se mudado do local de residência para ocupar cargo em comissão ou função de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 4, 5 e 6, de Natureza Especial, de Ministro de Estado ou equivalentes.

A MP modifica os arts. 60-A, 60-D e 60-E, da Lei nº 8.112, de 1990, fixando um limite temporal ao pagamento dessa indenização, que passa a se submeter a reduções escalonadas, com decréscimo de vinte e cinco pontos percentuais a cada



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ano a partir do segundo, deixando de ser devida após o quarto ano de recebimento. O prazo de quitação da parcela, contado da comprovação da despesa, é dilatado pela MP de um para dois meses.

A MP sob exame instala uma disciplina mais austera para a ajuda de custo e para o auxílio-moradia. Nesse âmbito, ela também preordena uma diminuição da despesa pública. Na conta do Poder Executivo, a economia no exercício de 2018 será de estimados R\$ 21,6 milhões. O número é modesto em comparação com o volume total das despesas com pessoal na União (R\$ 297,8 bilhões, considerados os encargos, é o montante das despesas primárias com pessoal no Projeto de Lei Orçamentária para 2018 modificado).

Aumento da alíquota da contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPS-União

Consoante a EM, a MP tem como objetivo, no que tange ao ponto em exame, promover o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema de seguridade social por meio do aperfeiçoamento de suas regras.

Nesse sentido, a MP altera a alíquota de contribuição dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, estabelecendo duas alíquotas, de 11% e 14%, que incidirão sobre a base contributiva do servidor ao RPPS-União, sendo que aqueles que auferem maiores rendimentos passarão a contribuir em maior valor. Além disso, também é prevista a alíquota de 14% sobre os proventos ou pensão percebidos pelos servidores aposentados ou pensionistas sobre a parcela que superar o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

art. 201 da Carta Magna. Ademais, é determinado que a contribuição previdenciária somente poderá incidir sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

Consoante se pode observar, as alterações trazidas pela MP no ponto em exame afetam positivamente as contas públicas, por meio do incremento das receitas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União, não havendo ressalvas quanto à adequação orçamentária e financeira dessa medida.

4 Considerações finais

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. Nesse aspecto, constata-se que a Medida Provisória sob análise ocasionará aumento nas receitas e diminuição nas despesas, produzindo, assim, impactos orçamentários e financeiros positivos. Dessa forma, não se vislumbra desconformidade com as normas orçamentárias e financeiras.

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. Esse aspecto,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 6 de novembro de 2017.

André Miranda Burello
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Rudinei Baumbach
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos