



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 840, de 5 de maio de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 27/2018

**Assunto:** Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 840, de 05 de maio de 2018, que “*Cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS*” (STO 2018-00379).

**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.

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*”



## 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*". Por conseguinte, ficam excluídas de seu conteúdo quaisquer considerações acerca do mérito da matéria.

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 presente medida provisória (MP) cria, no caput de seu art. 1º, os seguintes 164 cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS no âmbito do Poder Executivo Federal:

CATEGORIA	Nº DE CARGOS
DAS-5	17
DAS-4	58
DAS-3	37
DAS-2	24
DAS-1	28

Os §§ 1º e 2º desse mesmo artigo indicam, respectivamente, que a finalidade dos cargos criados é "atender a necessidades da área de segurança pública, inclusive atividades de apoio administrativo", e que a sua criação e provimento estão condicionados à expressa autorização física e financeira na Lei Orçamentária Anual e à permissão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O art. 2º traz tão somente a especificação da vigência a partir da data de publicação da medida.

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória (EMI nº 00064/2018 MP MESP) destaca o aumento de encargos administrativos



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

decorrentes da intervenção federal no Rio de Janeiro e a necessidade de estruturação da área administrativa do recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Pública (que não havia sido contemplada quando da Medida Provisória de sua criação, que só teria realocado cargos na área-fim). Informa que o custo estimado dos 164 novos cargos criados é de R\$ 14 milhões em 2018, R\$ 19,4 milhões anualizados em 2019 e R\$ 19,5 milhões anualizados em 2020, e sustenta que a urgência e relevância a justificar a edição de Medida Provisória decorre da necessidade de providências federais imediatas para minorar a crise na segurança pública.

### 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.

O objeto da Medida Provisória é exclusivamente a criação de cargos públicos, matéria de iniciativa presidencial privativa (art. 61, § 1º, inc. II, alínea 'a' da Constituição Federal).

Quanto ao objeto específico da criação de cargos, o art. 169, §1º, da Constituição Federal, estatui que

*§ 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:*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

***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 lei de diretrizes orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, com a nova redação de seu art. 98, § 1º, introduzida pela Lei nº 13.672, de 5 de junho de 2018) remete a um anexo específico da lei orçamentária anual a autorização para a criação de cargos, sem impor mais qualquer exigência quanto à data em que a respectiva proposição legislativa tivesse de iniciar sua tramitação<sup>1</sup>.

Já a lei orçamentária anual (Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, com as modificações trazidas pela Lei nº 13.671, de 5 de junho de 2018) traz em seu Anexo V (item 5.1.1) a recém-criada autorização para provimento de “cargos e funções vagos”, em total de 2.779, alcançando o valor financeiro de R\$ 343.263.430 (ambos montantes bastante superiores aos da Medida Provisória em exame). Pela combinação dos dispositivos das duas mencionadas leis, portanto, há que reconhecer que se encontra atendida a exigência constitucional de autorização legislativa.

Quanto às exigências da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se não se tratar de criação da despesa obrigatória de caráter continuado de que trata o respectivo art. 17, uma vez que os cargos de livre provimento criados (inclusive quando providos) não implicam na fixação da obrigação legal de execução por mais de dois exercícios, exatamente pelo seu caráter de livre provimento, que permite ao Poder Público encerrar a qualquer tempo a relação de trabalho por eles abrangida e, portanto, o custo

---

<sup>1</sup> Ao contrário da redação original da LDO/2018, que vedava a inserção no mencionado anexo de medidas cuja proposição legislativa tenha sido iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2017.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

incorrido. De outra parte, o provimento dos cargos ensejará expansão da ação governamental que acarrete aumento de despesa (art. 16). Desde logo, a Exposição de motivos apresenta estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida por três exercícios, incluindo o atual (exigência do inc. I – embora não haja menção às premissas e metodologia de cálculo utilizadas, como exige o § 2º). Não há informações sobre a adequação orçamentária e financeira de que trata o inc. II do mesmo artigo. De qualquer modo, como já apontado, tais indicações somente se fazem obrigatórias quando dos atos de provimento, sendo de responsabilidade do respectivo ordenador da despesa (o qual não existe, evidentemente, no presente ato de criação em abstrato dos cargos). Como consequência de todo o exposto, tampouco incorre a matéria nas vedações do art. 21 da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal. Adicionalmente, estando a União enquadrada nos limites de despesa de pessoal estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>2</sup>, e não estando incursa na situação restritiva prevista no art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (com a redação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016) não incidem quaisquer das restrições decorrentes desses dois normativos em relação à criação de cargos.

Já em relação à lei de diretrizes orçamentárias - LDO/2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), a Medida Provisória em exame não descumpra as vedações e condições estabelecidas nos arts. 92 a 105 do texto da LDO, exceto pela já mencionada ausência das premissas e metodologia de cálculo utilizadas para estimativa de impacto (art. 97, inc. I)<sup>3</sup>. Destaque-se que tal exigência aplica-se já no

---

<sup>2</sup> UNIÃO - PODER EXECUTIVO - RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - MAIO/2017 A ABRIL/2018. Demonstrativo disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF1Q2018.pdf>, Acesso 07/06/2018.

<sup>3</sup> De um ponto de vista estritamente formal, os incs. II e III do mesmo art. 97 estariam formalmente sendo descumpridos, pois não há no processado “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” e “manifestação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no caso do Poder Executivo [...] sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro”, respectivamente. Porém, tal descumprimento não implica



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

momento da apresentação da proposição que contemple aumento da despesa com pessoal (ao contrário daquela formulada no art. 16, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que incide apenas no ato de materialização da expansão da ação governamental, que depende do provimento efetivo do cargo).

Por fim, 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, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que a competência da Nota Técnica de Adequação, tal como estabelecida de forma taxativa pela Resolução nº 1, de 2002-CN, é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

#### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 840, de 05 de maio de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira:

- I. a Medida Provisória em exame não traz qualquer descumprimento das exigências impostas pelas normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial os dispositivos orçamentários e financeiros da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União, exceto pelo mencionado no inciso II seguinte;

---

omissão da informação requerida: no primeiro caso, por tratar-se de cargos em comissão no Poder Executivo, o impacto – que é informado na Exposição de Motivos - incide, automaticamente, sobre a folha de ativos e apenas naquele Poder, sendo todos os demais campos necessariamente de valor zero. No segundo caso, sendo a Exposição de Motivos firmada entre outros pelo Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, não há como alegar-se que a matéria não conta com sua manifestação favorável.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- II. não são apresentadas, na Medida Provisória e documentos que a acompanham, as premissas e metodologia de cálculo utilizadas para elaborar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro cujo resultado é informado, em contrariedade às exigências do art. 97, inc. I, da lei de diretrizes orçamentárias - LDO/2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), aplicável a toda proposição – inclusive Medida Provisória - relacionada a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, norma esta que procura incorporar já no início do processo legislativo os cuidados gerais estabelecidos pelo art. 16, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 08 de junho de 2018

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos