

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
MEDIDA PROVISÓRIA – NT Nº 1/2025**

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e
orçamentária da MPV nº 1.286, de 31/12/2024, em
atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN nº
01/2002**

Sérgio Tadao Sambosuke

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Poderes de Estado,
Representação, Justiça, Segurança Pública, Defesa, Mulheres e Direitos Humanos

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA	4
3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	8
4. CONCLUSÃO	11

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que o *órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de 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.*

A abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira está especificada no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, segundo o qual 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 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA).

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se tão somente à apresentação de subsídios acerca da Medida Provisória na forma editada pelo Poder Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.286, de 31/12/2024, que cria a Carreira de Desenvolvimento Socioeconômico, a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa e a Carreira de

Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, altera a remuneração de servidores e empregados públicos do Poder Executivo federal, altera a remuneração de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações do Poder Executivo federal, reestrutura cargos efetivos, planos de cargos e carreiras, padroniza e unifica regras de incorporação de gratificações de desempenho, altera as regras do Sistema de Desenvolvimento na Carreira, transforma cargos efetivos vagos em outros cargos efetivos, em cargos em comissão e em funções de confiança, altera a regra de designação dos membros dos conselhos deliberativos e fiscais das entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 140/2024/MGI/MPO, de 30 de dezembro de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que o conjunto de medidas proposto tem por objetivo o aprimoramento da gestão das carreiras e cargos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, inclusive das estruturas remuneratórias, para torná-los mais atrativos e capazes de reter profissionais de alto nível de qualificação, bem como ao aprimoramento da gestão de órgãos e entidades.

Pela proposição, a partir de 1º de janeiro de 2025, as remunerações e salários dos servidores e empregados públicos federais da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, pertencentes aos planos, carreiras, cargos efetivos e empregos públicos terão reajuste salarial em duas etapas, a última com implementação em 1º de abril de 2026, resultante de Termos de Acordo assinados com as entidades representativas dos servidores públicos.

No âmbito da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, propõe-se a criação da Carreira de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, composta pelo cargo, de nível superior, de Inspetor Federal do Mercado de Capitais no Plano de Carreiras e Cargos da CVM, sem aumento de despesas, por meio da transformação de cargos existentes vagos e do enquadramento dos ocupantes dos cargos de nível superior de Inspetor da CVM e de Analista da CVM.

Para as Instituições Federais de Ensino, vinculadas ao Ministério da Educação, propõe-se a criação de dois novos cargos no Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação - PCCTAE, por transformação, a partir de um conjunto de cargos vagos, sem aumento de despesa, sendo 6.060 (seis mil e sessenta) cargos de Analista em Educação, de nível superior, e 4.040 (quatro mil e quarenta) cargos de Técnico em Educação, de nível intermediário. Também prevê autorização, para transformação posterior, de cargos do PCCTAE que se encontram hoje ocupados e que não serão necessários no futuro, em 9.340 (nove mil, trezentos e quarenta) cargos de Analista em Educação e 6.226 (seis mil, duzentos e vinte e seis) cargos de Técnico em Educação. Essa transformação será efetivada à medida que os cargos vierem a vagar.

Propõe-se, ainda, a criação de duas novas carreiras transversais finalísticas de nível superior: (1) a Carreira de Desenvolvimento Socioeconômico, composta pelo cargo de Analista Técnico de Desenvolvimento Socioeconômico, com atribuições voltadas à execução de atividades de assistência técnica no planejamento, coordenação, implementação e supervisão em projetos, programas e políticas inerentes às temáticas de desenvolvimento sustentável, territorial e econômico; e (2) a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa, composta pelo cargo de Analista Técnico de Justiça e Defesa, com atribuições voltadas à execução de atividades de assistência técnica no planejamento, coordenação, implementação e supervisão em projetos, programas e políticas inerentes às temáticas de justiça, defesa nacional e segurança. A criação dessas carreiras visa qualificar a profissionalização dessas relevantes áreas do Estado. A proposta cria 750 (setecentos e cinquenta) cargos de Analista Técnico de Desenvolvimento Socioeconômico e 750 (setecentos e cinquenta) cargos de Analista Técnico de Justiça e Defesa, sem aumento de despesas, uma vez que a criação dos referidos cargos se dará mediante a transformação de cargos vagos existentes nos quadros de pessoal do Poder Executivo federal.

Já os percentuais de alteração das remunerações para os cargos em comissão e funções de confiança serão implementados em duas

parcelas, sendo uma em 1º de fevereiro de 2025 e outra em 1º de janeiro de 2026. Assim, os percentuais de reajuste propostos variam de 9% a 30%, em cada um dos exercícios de 2025 e 2026, conforme maior o nível nas hierarquias dos órgãos e das entidades, visando garantir a competitividade das remunerações nos níveis estratégicos e a retenção dos talentos-chave dentro do Poder Executivo federal.

Quanto às gratificações não relacionadas à estrutura remuneratória de cargos, plano de cargos ou carreiras que não foram objeto de acordo no âmbito das Mesas Específicas e Temporárias de Negociação, os percentuais de reajuste propostos foram de 9% em janeiro de 2025 e 9% em janeiro de 2026, em alinhamento ao objetivo de reajuste remuneratório e salarial de servidores e empregados públicos federais da Administração direta, autárquica e fundacional. As RMP, gratificações de exercício em cargo de confiança nos órgãos da Presidência da República e no Ministério da Defesa, devidas a militares, são as únicas gratificações que terão reajuste de 18% em 2025, considerando que não puderam ter o reajuste de 9% em 2023, devido à existência de restrição legal na LOA-2023.

Além da racionalização dos cargos do PCCTAE e da CVM referida acima, a proposta prevê a transformação de mais 14.989 (quatorze mil, novecentos e oitenta e nove) cargos efetivos vagos em: 2.785 (dois mil, setecentos e oitenta e cinco) cargos efetivos vagos; e 12.885 (doze mil, oitocentos e oitenta e cinco) cargos em comissão e funções de confiança. Destes, 10.930 (dez mil novecentos e trinta) referem-se a Cargos de Direção, Funções Gratificadas e Funções Comissionadas de Coordenação de Cursos, para alocação exclusiva em Instituições Federais de Ensino, objetivando, especialmente, a expansão de sua atuação. Os demais 1.955 cargos e funções serão distribuídos entre os órgãos e entidades federais. A transformação se dará sem aumento de despesa, por meio de compensação orçamentária entre os cargos efetivos vagos que serão extintos e os cargos efetivos de nível superior, cargos em comissão e funções de confiança que serão criados.

3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Como esclarecido anteriormente, o art. 5º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: *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 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.*

Assim, em consonância com as determinações do art. 5º da Resolução nº 1/2002, o escopo da presente análise se limita a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Não cabe aqui avaliar, portanto, os pressupostos constitucionais para a edição da MP nº 1.286/2024. De qualquer forma, convém registrar que a adoção de medidas provisórias deve-se limitar a situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

As normas orçamentárias e financeiras, especialmente as relacionadas às despesas com pessoal, possuem fundamento na Constituição Federal. Nesse sentido, o artigo 169 estabelece que a concessão de vantagens ou aumentos de remuneração, bem como a criação de cargos e funções, só poderão ser efetivados se atendidas as seguintes condições:

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; e

c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

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 (art. 20, I, c). De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do segundo quadrimestre de 2024, a despesa bruta com pessoal da União atingiu o percentual de apenas 23,5% da RCL. A magnitude dos acréscimos remuneratórios trazidos pela Medida Provisória não compromete o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.

Vale mencionar que, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, 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. A Exposição de Motivos cumpre formalmente esse pressuposto, ao informar que o impacto orçamentário acumulado da proposta nos exercícios de 2025, 2026 e 2027 será de R\$ 17.987.199.520,68, de R\$ 26.756.859.315,88, e de R\$ 29.167.578.816,57, respectivamente, mas não apresenta as premissas e metodologias de cálculo utilizadas, requeridas pelos arts. 16, § 2º, e 17, § 1º, da LRF.

A Lei nº 15.080, de 2024, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, estabelece, em seu art. 117, diversos requisitos para proposições legislativas relacionadas a aumento de despesa com pessoal. No que se aplica ao caso vertente, o mencionado preceito da LDO dispõe que as proposições legislativas deverão ser acompanhadas de:

“I - demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, por Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com detalhamento dos ativos, inativos, pensionistas e, quando for o caso, beneficiários, acompanhado de premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o § 2º do art. 16 da referida Lei Complementar;

II - comprovação de que a medida, em seu conjunto, observa a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º, os limites de despesas primárias

estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, e os limites estabelecidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

(...)

§ 2º É incompatível com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição e com o art. 118 desta Lei a edição de normas derivadas das proposições de que trata o caput deste artigo sem a prévia autorização em anexo específico da Lei Orçamentária, quando for o caso, e a demonstração de prévia dotação suficiente para atender à criação ou aumento das despesas.”

Os requisitos exigidos pelos incisos I e II não constam da documentação que acompanha a Medida Provisória. Ademais, a Medida Provisória é incompatível com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição, por ter sido editada sem a autorização específica e sem a prévia dotação suficiente para atender ao aumento das despesas, nos termos do § 2º do citado dispositivo da LDO/2025.

Cabe ressaltar que a solução adotada pela própria Medida Provisória, em seu art. 215, de condicionar os seus efeitos financeiros à vigência da Lei Orçamentária Anual de 2025 enfraquece o exame de adequação orçamentária pelo Poder Legislativo, uma vez que a simples inclusão de dispositivo semelhante em proposições legislativas que geram despesas poderia ser suficiente, conforme esse modelo, para atender formalmente às exigências de adequação orçamentária previstas na legislação.

Portanto, embora conste da proposta orçamentária para 2025 autorização e previsão de recursos da ordem de R\$ 18,7 bilhões (no item II.4.I do Anexo V) para concessão de vantagens e aumento de remuneração no âmbito do Poder Executivo, o reajuste deveria ser concedido somente após a confirmação dessa autorização e respectiva dotação pelo Congresso Nacional e sanção da Lei Orçamentária pelo Presidente da República, em atendimento aos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Quanto às diversas transformações de cargos e funções efetuadas pela Medida Provisória também não consta da justificção a comprovação da neutralidade fiscal dessas transformações, conforme

exigência do art. 118, inciso I, da LDO 2025. Os proponentes, em geral, consideram apenas a equivalência de remuneração entre os cargos extintos e os criados para justificar a neutralidade da proposição. Contudo, deixam de avaliar os benefícios obrigatórios concedidos aos servidores e eventuais verbas indenizatórias destinadas a determinados agentes públicos, que podem resultar em um aumento efetivo das despesas obrigatórias.

4. CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.286/2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 5 de janeiro de 2025.

Sérgio Tadao Sambosuke
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA