



**Análise da adequação orçamentária e  
financeira da Medida Provisória nº 640,  
de 21 de março de 2014**

**Nota Técnica  
n.º 12/2014**

**Subsídios acerca da compatibilidade e  
adequação orçamentária e financeira da  
Medida Provisória nº 640, de 21 de março  
de 2014.**

**Núcleo Poderes de Estado e  
Representação**  
Salvador Roque Batista Junior



## Nota Técnica nº 12/2014

*Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 640, de 21 de março de 2014, que “Cria, em caráter temporário, as Funções Commissionadas de Grandes Eventos - FCGE e extingue Funções Commissionadas Técnicas - FCT”.*

### I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 640, de 21 de março de 2014, que “Cria, em caráter temporário, as Funções Commissionadas de Grandes Eventos - FCGE e extingue Funções Commissionadas Técnicas - FCT”.

2. A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, segundo o qual “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.”.

### II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

3. De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 00052/2014 MJ MP, de 20 de março de 2014, dos Ministérios da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a proposta de edição de Medida Provisória dispõe sobre a criação de cem funções de confiança denominadas Funções Commissionadas de Grandes Eventos – FCGE, de caráter temporário, no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, do Ministério da Justiça – Sesge/MJ.

4. Segundo a EMI, a Sesge/MJ foi criada pelo Decreto nº 7.538/2011 com o objetivo de definir, planejar, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as ações de segurança para os grandes eventos, tendo em vista a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014, dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e de outros eventos designados pela Presidenta da República.

5. Sustenta a EMI que a Sesge conta atualmente com apenas treze servidores em cargos comissionados de direção e assessoramento superiores e nove servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, número substancialmente inferior à demanda de mão de obra necessária ao desenvolvimento de suas atividades, o que tem forçado a Secretaria a lançar mão do apoio de colaboradores eventuais, medida que vem trazendo inúmeras dificuldades e precariza a atuação daquele órgão.



6. Assim, para o desenvolvimento de suas atividades, a Sesge precisa contar com colaboradores capazes de exercerem atividades de chefia, supervisão e assessoramento, fixados e lotados provisoriamente naquele órgão, com exercício no Distrito Federal ou em qualquer dos Estados em que estejam sendo realizados os grandes eventos.

7. Por essa razão e tendo em vista a proximidade da Copa do Mundo FIFA de 2014 (menos de três meses), a Medida Provisória propõe a criação, em caráter temporário, de funções de confiança, que serão exercidas exclusivamente por servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e militares, de qualquer um dos entes federados.

8. Destaca ainda a EMI que, em 16 de outubro de 2013, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 458, de 2013, com a proposta de criação de FCGE por meio do Projeto de Lei nº 6.629, de 2013. Porém, transcorridos mais de seis meses desde o encaminhamento do referido Projeto, este não foi apreciado, daí a urgência da medida ora encaminhada.

9. A Medida Provisória contempla e amplia o escopo do Projeto de Lei mencionado, de maneira a atender as recentes e crescentes demandas de planejamento, coordenação e implementação de ações de segurança impostas à Sesge pela atual conjuntura.

10. O art. 1º da Medida Provisória cria, em caráter temporário (até 31 de julho de 2017), no âmbito do Poder Executivo, 100 funções de confiança denominadas Funções Comissionadas de Grandes Eventos – FCGE, nos seguintes quantitativos e remunerações:

FUNÇÃO	QUANTIDADE	REMUNERAÇÃO	
		A PARTIR DA VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA	A PARTIR DE 1º DE JANEIRO DE 2015
FGCE-3	60	R\$ 4.764,89	R\$ 5.132,82
FGCE-2	20	R\$ 2.677,48	R\$ 2.813,27
FGCE-1	20	R\$ 1.673,46	R\$ 1.702,52
TOTAL	100	-	-

11. De acordo com o art. 2º da MP, **(i)** as FCGE destinam-se ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento na Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça; **(ii)** são privativas de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, de qualquer ente federado, e de militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, em exercício na Secretaria



Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça; **(iii)** o ocupante de FCGE fará jus à remuneração do cargo ou do posto, acrescida do valor da função para a qual foi designado; e **(iv)** o ônus da remuneração do cargo efetivo do servidor público ou o soldo do militar designado para exercer a FCGE permanecerá sob a responsabilidade do órgão ou entidade de origem, competindo ao Ministério da Justiça somente o pagamento da FCGE.

12. O direito à percepção de auxílio-moradia, nos termos disciplinados nos arts. 60-A a 60-E da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é estendido ao servidor ou militar, designado para o exercício da FCGE- 3, conforme art. 5º da MP

13. E o art. 7º prevê que as FCGE ficam extintas em 31 de julho de 2017 e seus ocupantes automaticamente dispensados.

### **III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

14. A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional “*Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*”. De acordo com o § 1º de seu art. 5º, “*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.*”.

15. Quanto à conformidade da medida em apreço com a Lei Complementar nº 101, de 2002 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), embora o art. 1º da MP crie funções comissionadas temporárias e o art. 7º contenha a previsão de que tais funções serão extintas em 31 de julho de 2017 e seus ocupantes automaticamente dispensados, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), os gastos oriundos da implementação da medida provisória em apreço enquadram-se na condição de despesa obrigatória de caráter continuado, uma vez que se refere a despesa corrente derivada de lei que fixa para a União obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

16. Nesse sentido, a MP fica sujeita à observância do disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da referida LRF. Pelo que dispõe o § 1º, o ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. O § 2º, por sua vez, determina que tal ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.



17. No que tange à estimativa do impacto orçamentário e financeiro da MP no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, a EMI informa que o impacto anual estimado com as designações para as funções comissionadas a serem criadas pela MP é de R\$ 3,7 milhões em 2014, considerando a designação no mês de abril de 2014, e de R\$ 5,2 milhões em 2015. No entanto, deixou de estimar o impacto para 2016, podendo ser concluído que será o mesmo de 2015.

18. No que se refere à demonstração da origem dos recursos para o custeio da medida, a EMI frisa que a MP não implica aumento de despesa não prevista na Lei Orçamentária Anual de 2014, tendo em vista que, para a criação das 100 Funções Comissionadas de Grandes Eventos – FCGE, serão transformadas 564 Funções Comissionadas Técnicas – FCT, sendo 241 FCT–12, 87 FCT–13 e 236 FCT–14.

19. Não constam da Exposição de Motivos premissas e metodologia de cálculo utilizadas, no sentido de demonstrar que a transformação objeto da MP ora analisada não implica aumento de despesa para a União.

20. Em relação ao plano plurianual, a MP é compatível com a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 (PPA 2012/2015) por não conflitar com suas disposições.

21. No que se refere à compatibilidade da MP com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o art. 169 da Constituição Federal estabelece o seguinte:

"Art. 169...

§ 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:*

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas 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." (grifos nossos)*

22. A fim de atender a tal disposição constitucional, as LDOs (art. 80 da LDO 2014 – Lei nº 12.919, de 2013) têm autorizado aumentos de remuneração apenas até o montante dos limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da lei orçamentária, cujos valores devem constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. O Anexo V da Lei Orçamentária para 2014 (Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014) contém autorização específica para o provimento de 42.488 cargos e funções vagos no âmbito do Poder Executivo até o montante de R\$ 2 bilhões em 2014, podendo ser considerado que as 564 Funções Comissionadas Técnicas



transformadas pela MP estão contidas nesses quantitativos, embora a EMI não faça qualquer referência a tal situação.

24. O § 1º do art. 80 da LDO 2014 dispõem que o referido anexo discriminativo na lei orçamentária conterà autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até a data de publicação da LDO 2014 (26.12.2013). O anexo conterà também os limites orçamentários correspondentes discriminados por Poder com as respectivas quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente. O § 7º do art. 80 prevê que essa exigência de quantificação e de identificação do projeto ou MP somente se aplica à transformação de cargos vagos que implique aumento de despesa, o que não é o caso desta MP, levando-se em conta a informação do Poder Executivo de que as funções comissionadas transformadas não resultam em despesa não autorizada na LOA 2014.

25. As LDOs também vêm contendo dispositivos no sentido de exigir que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais sejam acompanhados: **(i)** das premissas e metodologia de cálculo utilizadas; **(ii)** da simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas; e **(iii)** no caso do Poder Executivo, manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro (art. 79 da LDO 2014).

26. Conforme o § 3º do art. 79 da LDO 2014, essas exigências não se aplicam à MP ora examinada, tendo em vista que a EMI informa que a transformação de cargos constante da MP não implica aumento de despesa, embora tal assertiva não esteja devidamente comprovada com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

### **III – CONCLUSÕES**

27. São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 640, de 21 de março de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 25 de março de 2014.

SALVADOR ROQUE BATISTA JUNIOR  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira