



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 650, de 30 de junho de 2014

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 23/2014

**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 inquiriria 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.

Em 3 de julho de 2014.

Augusto Bello de Souza Neto  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

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