



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 660, de 24 de novembro de 2014

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 33/2014

Assunto: SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 660, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2014, QUANTO À ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

“Altera a Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013, que dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados oriundos do ex-Território Federal de Rondônia integrantes do quadro em extinção de que trata o art. 85 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e dá outras providências.”

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 660, de 24 de novembro de 2014, que altera a Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013, que dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados oriundos do ex-Território Federal de Rondônia integrantes do quadro em extinção de que trata o art. 85 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e dá outras providências.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “*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 DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 660/2014 altera a Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013, que dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados oriundos do ex-Território Federal de Rondônia integrantes do quadro em extinção de que trata o art. 85 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e dá outras providências.



Nos termos da exposição de motivos nº 00215/2014 MP, a proposta tem por objetivo aplicar aos Estados do Amapá e Roraima a mesma lógica que orientou a edição da Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009. A extensão a esses dois Estados guarda fidelidade com as intenções do constituinte originário, que, no art. 14, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou fossem aplicados à transformação e à instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia.

Enfatiza que as modificações que ora se apresenta buscam a simples aplicação da Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013, ao novo regramento previsto na Emenda Constitucional nº 79, de 2014.

III - SUBSÍDIOS

Cabe à Comissão Mista encarregada de dar parecer à referida medida provisória, no prazo improrrogável de quatorze (14) dias contados da publicação da MP, emitir parecer único, onde se manifestará, dentre outros aspectos, sobre sua adequação financeira e orçamentária (*caput* do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN).

Estabelece também o § 1º do art. 5º da mencionada Resolução que:

“§ 1º 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 anual.”

A Medida Provisória regulamenta o enquadramento de servidores estabelecido no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 79, de 2014, os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelo governo dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados, em outubro de 1993, poderão ser incorporados em quadro em extinção da administração pública federal, com o enquadramento em cargos de atribuições equivalentes aos existentes para os órgãos e carreiras do Poder Executivo da União.

A Emenda Constitucional também garantiu a alguns servidores dos quadros em extinção aumento de remuneração equiparando-os aos servidores federais ou aos servidores do Distrito Federal pagos com recursos da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 33/2014 – Medida Provisória nº 660/2014

Inegável que a Emenda Constitucional promulgada e a presente medida provisória, destinada a regulamentá-la, aumentaram a despesa com pessoal da União.

O art. 169 da Constituição Federal, que estabelece condições para o aumento desse tipo de despesa assim prescreve:

" 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)*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e o Anexo V da Lei Orçamentária para 2014 não contêm a autorização específica exigida pela Constituição. Nos termos do art. 80 da LDO 2014, somente estão autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2014, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também não está demonstrado que haja dotação orçamentária suficiente para atender a esse aumento de despesa com pessoal. A exposição de motivos não faz qualquer menção ao impacto decorrente da publicação dessa Medida Provisória, contrariando diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 17 da LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Nesse sentido, por aumentar as despesas com pessoal, esta medida provisória deveria observar o 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 33/2014 – Medida Provisória nº 660/2014

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.

Além disso, o art. 79 da LDO 2014 traz ainda as seguintes exigências:

Art. 79. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

(...)

O art. 94 da LDO 2014 também prescreve que:

Art. 94. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.(...)

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal.

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 22.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 33/2014 – Medida Provisória nº 660/2014

(...)

Cotejando os objetivos da Medida Provisória nº 660/2014 com as disposições constitucionais e legais acima transcritas, constata-se que a proposição não atende às seguintes exigências:

- necessária autorização no Anexo V da Lei Orçamentária para 2014 (Lei nº 12.952/2014) e respectiva dotação orçamentária, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, combinado com o art. 80 da LDO 2014;

- não está instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas e com a simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas, conforme exigências constantes do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 79 e 94 da LDO 2014.

Na proposta orçamentária para 2015, há uma funcional programática que faz menção à Emenda Constitucional nº 79, de 2014, no âmbito do Ministério do Planejamento. Trata-se de programação 28.846.0909.08UQ.0001. A ação 08UQ cujo título na Lei Orçamentária para 2014 era “Quadro em Extinção dos Servidores Civis e Militares oriundos do Ex-Território Federal de Rondônia e do Estado de Rondônia (Lei nº 12.249, de 2010)” passou a se denominar na proposta para 2015 “Quadro em Extinção dos Servidores Civis e Militares dos Ex-Territórios do Amapá, Roraima e Rondônia (EC nº 60, de 2009 e EC nº 79, de 2014)”.

Para 2015, a dotação prevista para essa programação é de R\$ 380,8 milhões, R\$ 62,5 milhões superior à que foi aprovada inicialmente para 2014, no montante de R\$ 318,3 milhões. Resta saber se tal acréscimo será suficiente para atender às despesas decorrentes desta Medida Provisória.

Esses são os subsídios.

Brasília, 4 de dezembro de 2014.

Sérgio Tadao Sambosuke
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira