



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

## **Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira**

**Brasília, 21 de maio de 2012.**

**Assunto:** Compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e aspectos constitucionais e legais da Medida Provisória nº 568, de 2012, que dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de Analista de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona, e dá outras providências.

**Interessado: Comissão Mista de Medida Provisória.**

### **1 INTRODUÇÃO**

A presente nota técnica destina-se a fornecer subsídios à análise, no que toca a aspectos constitucionais e legais e à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, da Medida Provisória nº 568, de 11 de maio de 2012 (MP 568), que dispõe, nos termos da ementa, sobre servidores de diversos órgãos do Poder Executivo e gratificações e adicionais que menciona.



## **Senado Federal**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

A Exposição de Motivos nº 093, de 10 de maio do corrente ano (EM 93/2012), que acompanha a Mensagem Presidencial, esclarece que a MP 568 busca suprir demanda dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal no sentido de atrair, valorizar e reter profissionais de alto nível de qualificação, compatíveis com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras e dos cargos objeto da proposta.

Informa que as propostas que redundaram na MP 568 são fruto de amplas discussões, ocorridas do final de 2010 a meados de 2011, entre a administração e representantes dos servidores; que tais propostas foram objeto do PL nº 2.203, de 2011, enviado à Câmara dos Deputados em agosto de 2011; e que os correspondentes impactos orçamentários foram considerados no Anexo V da Lei Orçamentária de 2012, nos termos da LDO 2012.

Acrescenta que, a não aprovação do referido PL, até o momento do envio da MP 568 em análise, compromete acordos firmados com os servidores no ano passado, vez que a previsão de implementação da maioria das propostas foi firmada para 1º de julho de 2012, e que algumas delas já deveriam estar vigorando desde 1º de março último.

Expõe que o PL nº 2.203, de 2011, continha erros materiais, pois enviado sem tabela necessária ao seu propósito ou com tabelas expressando valores inferiores aos negociados. De todo modo, deixa claro, os respectivos impactos orçamentários haviam sido calculados corretamente no PL. Não há esclarecimentos sobre quais os erros, quais as tabelas faltantes e quais as com erro nos valores.

São beneficiários das propostas, nos termos da EM 93/2012, 669.462 servidores, sendo 296.267 ativos, 200.565 aposentados e 172.630 instituidores de pensão. O impacto financeiro total estimado em 2012 soma R\$ 1.655,2 milhões, dos quais R\$ 1.508,6 milhões relativos a despesas primárias e R\$ 146,6 milhões relativos a encargos sociais (despesas financeiras); nos exercícios financeiros subsequentes, o gasto total somará R\$ 2.717,8 milhões, sendo R\$ 2.445,9 de despesas primárias e R\$ 271,9 milhões de despesas financeiras.

A MP 568 contempla, ainda, a alteração da Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, transforma gratificações de representação em cargo em comissão e altera a Lei nº 11.526, de 2007. O objetivo foi criar uma secretaria geral no Ministério da Defesa e o cargo do titular.

## **2 ANÁLISE**

Preliminarmente, deve-se esclarecer que, embora a EM 93/2012, por ser bastante sintética, não explicita, a MP sob análise trata especialmente de reajuste de remunerações (inclusive criação, transformação e incorporação de gratificações) e,



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

marginalmente, da remoção e permanência de diplomatas e servidores do Itamaraty no exterior e da reestruturação de órgão. Em seus 104 artigos e múltiplas tabelas, compondo pouco mais de 180 páginas, altera pelo menos 45 leis, dispõe sobre reestruturação de carreiras de servidores civis do Poder Executivo e de militares.

A MP 568 agrega as disposições contidas no PL nº 2.203, de 2011, em tramitação na Comissão do Trabalho e Serviço Público da Câmara dos Deputados, às quais acrescenta quatro artigos. Esse projeto beneficiaria 937.675 servidores, consoante se pode verificar da Exposição de Motivos que o acompanhou; porém, a MP 568 beneficia apenas 669.462, com o mesmo volume de despesa e os mesmos grupos de servidores.

A Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece normas sobre a apreciação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional, dispõe que a comissão mista designada para analisar a medida provisória deverá emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária.

Em sendo o orçamento público informado, tanto na estimativa e na arrecadação de cada receita, quanto na criação e na execução de cada despesa, pelos princípios, entre outros, da legalidade, da publicidade e da clareza, há de se averiguar, para atender plenamente à Resolução nº 1, a conformação do ato em apreço a esses ditames.

A propósito, conforme lição abalizada de Ricardo Lobo Torres<sup>1</sup>:

O princípio da legalidade orçamentária se afirma no início do Estado de Direito, amalgamando-se à própria ideia de liberdade. **Legalidade é princípio de limitação do poder do Estado e, ao mesmo tempo, de direcionamento das atividades administrativas.** (*negritamos*)

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 inquinaria a MP 568 com base neles, pois, como esta dispõe especialmente sobre majoração de remunerações, as quais intimamente relacionadas a alimentos, poucas 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

---

<sup>1</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. Fls. 179/180.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

provisória, não pode ser uma “urgência” usual, pois para esses casos existe o remédio constitucional de pedido de urgência (art. 64, § 1º).

Assim, se o problema que visa solucionar reclama a urgência especial, então esse problema a MP 568 tem de atacar de logo, no prazo dessa urgência, não pode ser para depois. Se não tem o condão de solucionar o objeto que autoriza sua edição, então a MP é inconsistente.

Com base nisso, a MP não atende o critério de urgência. Basta ver que suas disposições se aplicam, em essência, para conceder benefícios, uns com efeitos pretéritos (em evidente contradição com as diretrizes orçamentárias, como veremos a seguir) e outros com efeitos para o futuro. Basta verificar, exemplificadamente, os arts. 27 e 33, que geram efeitos financeiros retroativos, e os arts. 1º, 2º e 4º, que geram efeitos financeiros apenas em julho próximo.

Não há soluções para o momento, não há eficácia para o instante da edição da medida, nada que não pudesse ser resolvido pelo PL nº 2.203, de 2011.

Em sendo assim, não satisfeito pelos menos o pressuposto da *urgência*. Por conseguinte, não atendido o comando do art. 62, que reclama a existência conjunta da *relevância* e da *urgência*.

Isto posto em preliminar, esta Nota Técnica incursiona, a seguir, pelo exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MP 568, conforme estabelecido na Resolução nº 1 e, após, identifica outros aspectos constitucionais considerados relevantes à avaliação de medidas que propõem criação de despesa.

### 2.1 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<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> CF/88

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 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 e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:



## 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 12.465, de 12.08.2011 – LDO 2012);
- c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

### 2.2.1 Análise do cumprimento da LRF

No que se refere à alínea *a*), acima, 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 janeiro a dezembro de 2011, colhidos no sítio do Tesouro Nacional na *Internet*, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 23,84% da RCL. Como os gastos previstos na MP 568 em análise correspondem para 2012 a 0,3% da RCL (R\$ 1,5 bilhão de despesa estimada para uma receita verificada nos últimos doze meses de R\$ 578,1 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:

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

---

*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.*

.....”



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 568 não apresenta, por meio da EM 93/2012 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.

Por exemplo, o art. 6º da MP 568 permite a inclusão de servidores em plano de carreira aprovado em 1993, aos quais permite acumulação de vantagens, com claro tratamento privilegiado em relação a integrantes antigos da carreira. Apenas a memória de cálculo circunstanciada favoreceria a compreensão da largueza desse dispositivo e se a inclusão, agora, desses servidores no plano, gera benefícios desde 1993.

A EM 93/2012 informa o total do gasto previsto para 2012 (R\$ 1,5 bilhão) e para os exercícios subsequentes (R\$ 2,4 bilhões/ano). 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 568 não atende ao disposto no art. 16 da LRF, razão pela qual os gastos dela decorrentes devem ser considerados como não autorizados, nos termos do art. 15.

### 2.2.2 Análise do cumprimento da LDO 2012

Quanto à alínea *b*), a LDO 2012 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.

Relacionado ao caso em apreço, o art. 77 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;

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 MPU, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro;



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O inciso I supra repete exigência estabelecida na LRF, a qual, como visto, não foi cumprida, infringindo-se também a LDO 2012 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 568. No que se refere ao inciso III, não há uma manifestação explicativa sobre a diferença de 29%, para menos, do número de servidores agora atendidos em relação ao PL nº 2.203, de 2011, mas apenas registro a respeito da necessidade da despesa e dos valores globais para 2012 e anos seguintes.

Nos termos do § 2º do art. 77, a LDO 2012 dispõe que a medida provisória e a lei dela decorrente não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou plena eficácia. No entanto, embora a EM 93/2012 não mencione e nem sejam claras todas as disposições da MP 568, diversos dispositivos promovem aumento de despesa com impacto financeiro anterior à sua entrada em vigor.

A MP 568 de que ora se cuida data do dia 11 do corrente mês. Assim, é possível explicitar claramente como ofensivos ao § 2º do art. 77:

- i – o art. 5º (cujo Anexo a que se refere gera efeitos a partir de 1º de julho de 2010);
- ii – o art. 6º (cuja inserção de categorias em plano de carreira aprovado em 1993 permite compreender que os efeitos financeiros datam daquele ano);
- iii – art. 18 (cujo Anexo IV a que se refere, alterado na forma do Anexo XV da MP 568, tem efeitos financeiros a partir de 01/07/2010);
- iv – art. 20 (cujos Anexos III e VI a que faz referência, alterados na forma dos Anexos XVII e XVIII, passam a vigorar com efeitos financeiros retroativos, conforme textualmente mencionado, no caso à data de 01/07/2010);
- v – arts. 27 a 31 (cujos arts. alterados nas Leis nº 11.344, de 2006, e 11.784, de 2008, geram efeitos retroativos a 01/03/2012, consoante textualmente referido);
- vi – arts. 33 e 34 (cujos art. 18-A incluído à Lei nº 8.270, de 1991, embora a MP 568 fale em alteração, e os arts. 133 e 134 alterados na Lei nº 11.784, de 2008, produzem efeitos financeiros a partir de 01/01/2012, conforme menção expressa); e
- vii – arts. 65, 66, 68, 70 e 72 (que possibilitam efeitos retroativos a 2002).

Conclui-se, portanto, como também violado o citado § 2º do art. 77 da LDO 2012.

Não é possível afirmar, a partir dos textos da MP 568, se há outros dispositivos favorecendo a aplicação financeira retroativa, haja vista a imbricada solução



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

legislativa de aprovar vasta gama de dispositivos de outras normas por meio da MP 568 e de inseri-los naquelas normas, de vigência iniciada em tempo pretérito<sup>3</sup>.

Em alguns casos (por exemplo, art. 36, no § 3º do art. 47-A alterado, e art. 83, no parágrafo único do art. 20 alterado) há explícita disposição de que não ocorrerá efeitos financeiros retroativos; porém, em vários outros essa ressalva não existe. Desse modo, imprecisa a data da aplicação financeira do dispositivo (se aquela da vigência da MP 568 ou se aquela da norma em que o dispositivo será inserido), as normas ficam sujeitas a aplicação a mais onerosa para o Tesouro. Melhor seria estabelecer-se a data de aplicação no próprio dispositivo que se pretende regular, como se faz em diversos pontos da MP 568 (por exemplo, artigos alterados pelo art. 27).

Noutro artigo, 78, a LDO 2012 autoriza o aumento das despesas com pessoal e encargos, desde que o aumento esteja previsto em anexo discriminativo na Lei Orçamentária de 2012, Lei nº 12.595, de 19.01.2012, LOA 2012, 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 31 de julho de 2011. 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 (incisos I e II do mesmo §).

Conforme se pode verificar no Anexo V da LOA 2012, na Seção II – Alteração de Estrutura de Carreiras e Aumento de Remuneração, que se presta a cumprir a determinação do art. 78 da LDO 2012, consta reserva orçamentária para atendimento de reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, no total de R\$ 1,6 bilhão para 2012. No entanto, tal reserva está vinculada à aprovação do PL nº 2.203, de 2011. E não há recursos reservados para atendimento da MP 568 em análise.

Como estão vinculados ao PL nº 2.203, de 2011, os recursos não podem ser utilizados para atender à MP em apreço. Em primeiro lugar, porque a MR iniciou sua tramitação legislativa agora, em maio de 2012, quando a LDO 2012 exige que tenha iniciado até agosto de 2011. Em segundo lugar, porque há mudança no mérito da MP 568 em relação ao PL, com a alteração do número de beneficiários e inclusão de dispositivos, como relatado. Em terceiro, porque, embora a MP 568 aparentemente discipline toda a matéria constante do dito PL nº 2.203, esse projeto ainda tramita na Câmara dos Deputados e, em tese, se não retirado a tempo, pode vir a ser aprovado. Em quarto, por fim, porque a LDO 2012 exige que a proposição por meio da qual será

---

<sup>3</sup> As disposições estabelecidas nos arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 4.657, de 4.9.1942, Lei de Introdução ao Código Civil, não favorecem uma interpretação imediata, pelo menos em seu aspecto literal.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

assegurado o aumento (PL ou MP) esteja nominadamente identificada no Anexo. Como se pode conferir, a MP 568 em exame não se encontra nele elencada.

Disso se conclui que, mesmo que o PL nº 2.203, de 2011, seja retirado pelo Poder Executivo, ainda assim a MP 568 não poderá ser atendida pelos recursos subsistentes, pois não cumpridas as exigências do art. 78 da LDO 2012. Como esse dispositivo tem por finalidade atender norma constitucional, resta desatendida também a CF.

### **2.2.3 Análise da existência de prévia e suficiente dotação orçamentária na LOA 2012**

A LOA 2012 contém prévia e específica programação, com dotação suficiente para abrigar as despesas pretendidas, que se encontra alocada no órgão orçamentário 90000 – *Reserva de Contingência*, na Unidade Orçamentária 90000 – *Reserva de Contingência*, no Programa Orçamentário 0999 – *Reserva de Contingência*, na ação orçamentária 0998 – *Reserva de Contingência-Financeira*, no Subtítulo 0249 – *Reserva de Contingência – Financeira – Reserva de Contingência/Recursos para o Atendimento do art. 169, § 1º, Inciso II da Constituição*, no total de R\$ 2,67 bilhões. Contudo, por força das disposições da LDO 2012, tais recursos estão vinculados à aprovação do PL nº 2.203, de 2011, sendo imprestáveis para atender o impacto financeiro decorrente da aprovação da MP 568 em análise. Assim, essa MP não encontra respaldo também na LOA 2012.

### **2.2.4 – Análise do cumprimento da Lei nº 12.593, 18.01.2012 – PPA 2012-2015**

No que diz respeito ao Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, os aumentos de despesa, desde que alocados em programas de gestão e em ações constantes dos orçamentos anuais, são suficientes para se compatibilizar com as disposições do PPA 2012-2015. No caso em estudo, se não há compatibilidade com a LDO 2012, não haverá a necessária harmonia com o PPA.

## **2.2 Outros aspectos constitucionais relevantes**

Tendo em vista que a MP 568 cria novas despesas, é necessário, ainda, algumas considerações acerca da forma encontrada para conceder reajuste salarial a servidores. Vale salientar que a maioria dos problemas de adequação orçamentária e financeira acima identificados não eram empecilhos à aprovação do PL nº 2.203, de 2011.

A medida provisória é normativo de exceção, pois a atribuição de legislar é competência precípua do Poder Legislativo. Por isso mesmo, além dos pressupostos



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de formação consubstanciados na relevância e urgência, aplicam-se a elas as regras aplicáveis aos atos legislativos.

Conforme expõe a EM 93/2012, as disposições da MP em estudo são fruto de acordo do Poder Executivo com representantes dos servidores, as quais foram objeto do PL nº 2.203, de 2011. Tal PL ainda tramita na Câmara dos Deputados.

Mais, de acordo com a EM 93/2012, a opção pela veiculação dos dispositivos por meio de medida provisória decorreu da demora no pronunciamento do Poder Legislativo sobre o PL nº 2.203, de 2011, o que prejudica, segundo a visão esposada, o pactuado com os servidores e inviabiliza novas negociações.

Ora, negociações, acordos ou quaisquer outras razões que desencadeiam a elaboração de projetos de lei, embora relevantes, não vinculam o Congresso Nacional, que, constituído por representantes do povo e dos estados, tem seu próprio *modus operandi*. Com agenda e oportunidades próprias, nem sempre atende à percepção de urgência dos interessados. Além disso, o desenlace da tramitação legislativa das proposições pode resultar, inclusive, em texto totalmente diverso do inicial, ou em texto algum. Como bem acentuou o Ministro Nelson Jobim, em seu voto, às fls. 10 e 11, à ADI 2.527/MG, *in verbis*:

É bom que se tenha presente que o Congresso Nacional, basicamente, manifesta a sua vontade de três formas: uma delas, aprovando os textos; outra, rejeitando-os e a terceira, evitando que sejam votados. O não votar, no Congresso, é uma manifestação da sua vontade. A obstrução é algo absolutamente legítimo e está exatamente dentro do seu contexto regimental desde a Assembléia-Geral do Império. Então quando se diz que o Congresso é desidioso no votar, isso é falso. É oriundo exatamente daqueles que não conhecem ou que não tiveram a paciência de verificar, junto àquela Casa, que os mecanismos de formação das vontades majoritárias são para rejeitar, para aprovar ou para não votar.

Fico fora do problema do amadurecimento da matéria, porque estaria emitindo um juízo de valor sobre o dever de o Congresso Nacional votar essa ou aquela matéria. Essa é uma decisão política da sua estrita competência. Às vezes esse amadurecimento nem ocorre, porque o bloqueio é inicial, independentemente de diálogo. Às vezes, a obstrução cai, porque esse projeto obstruído acaba integrando um conjunto, um pacote de entendimentos das oposições com a situação e são aprovadas com as alterações necessárias. Falo isso não por conhecimento de história, mas por memória.

Para as situações que exigem maior diligência na votação, a Constituição faculta o pedido de urgência, nos termos do § 1º do art. 64. Em sendo requerido, o projeto deverá ser apreciado em até 45 (quarenta e cinco) dias em cada Casa legislativa, num total máximo de 90 (noventa) dias.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Para contextualizar, várias outras proposições iniciaram sua tramitação legislativa há mais tempo que esse PL nº 2.203, de 2011, e representam, também, acordos previamente entabulados entre os beneficiários e seus órgãos. E, tal como o PL nº 2.203, de 2011, não tiveram a oportunidade de serem apreciados.

Disso decorre que a subtração da matéria do crivo do Poder Legislativo, para transformá-la em ato normativo sem discussão pública, atinge diretamente os princípios concernentes à separação dos Poderes.

Com a edição da medida provisória, verifica-se a sobreposição de um Poder sobre os demais. Isso porque, saindo de sua órbita natural de atuação, para, pelo atalho da medida provisória, conceder reajuste a seus servidores, abandonando os servidores dos outros Poderes às vicissitudes do processo legislativo, acaba por fragilizar esses Poderes, vez que não contam com semelhante instrumento de atuação para manter e estimular oportunamente sua força de trabalho.

Ademais, se é verdadeira e consistente a argumentação, utilizada para justificar o uso da MP 568, de que é preciso *atrair, valorizar e reter profissionais de alto nível de qualificação*, tais motivos se aplicam inteiramente aos servidores e, mesmo, membros dos outros Poderes e Ministério Público.

Por outra vertente, a medida provisória não pode ser utilizada para aumentar a remuneração de servidor público, uma vez que a Constituição exige *lei formal* para o caso, nos termos do inciso X do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. ...

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (*grifamos*)

Disso decorre que, se originariamente a Constituição estabeleceu a opção legislativa (lei específica), não se pode utilizar dos pressupostos da relevância e urgência para, derogando a própria Carta Política, editar medida provisória onde se exige aquele tipo de lei.

A medida provisória não é lei, enquanto não convertida a este espécime por atuação do Poder Legislativo. De acordo com a Constituição

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei...

...

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias. (*sublinhamos*)



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Segundo o entendimento de José Afonso da Silva<sup>4</sup>:

As medidas provisórias, com força de lei, podem ser adotadas pelo Presidente da República, as quais, no entanto, para serem legítimas, hão de atender a pressupostos formais, materiais e, ainda, a regra de procedimento que agora se exigem no art. 62 da CF com o enunciado oferecido pela EC-32/2001.

...

São, como se nota, medidas de lei (têm força de lei) sujeitas a uma condição resolutiva, ou seja sujeitas a perder sua qualificação legal... (*sublinhamos*)

Nos termos do voto do Ministro Carlos Ayres Brito, como Relator, na ADI 4.049-MC/DF, às fls. 2, *in verbis*:

9. Já no caso de medida provisória, cuida-se de espécime legislativo que inova primariamente a Ordem Jurídica, porque a própria Constituição foi que explicitou, no art. 62, que ela (medida provisória) seria editada com força de lei. É dizer: medida provisória não é lei, mas tem força de lei, conforme doutrina Celso Antônio Bandeira de Melo... (*sublinhamos*)

Em outro acórdão, agora sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, é possível inferir que aquela Corte não admite qualquer tergiversação sobre a espécie legislativa apropriada para tratar de remuneração de servidores públicos, *in verbis*:

II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. **Exige-se, portanto, lei formal e específica.** A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal (ADI 3.306-MC/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julg. 23.02.2006, Plenário, DJ 28.04.2006).

Não fosse esse o entendimento, teríamos de aceitar a conclusão de que a CF negligenciou proteção a direito fundamental estabelecido no caput do art. 5º, segundo

---

<sup>4</sup> Ob. cit., fls 532/3.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

o qual todos são iguais perante a lei. No caso, se se admitisse alteração de remuneração por medida provisória, haveria evidente privilégio aos servidores beneficiários, em detrimento dos servidores dos demais Poderes e do Ministério Público da União, cujos dirigentes não dispõem de igual instrumento para alteração salarial.

Para evitar interpretações equivocadas, a mesma Carta Magna, em outra disposição (§ 1º do art. 61), estabelece textualmente que o Presidente da República detém a prerrogativa privativa *para iniciar as leis* sobre os temas tratados na MP em estudo, mas não para editar o normativo a respeito. Nos termos desse dispositivo, *in verbis*:

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

...

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

...

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (*grifamos*)

Segundo leciona José Afonso da Silva (2005)<sup>5</sup>, a *iniciativa legislativa é, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo*. Ainda de acordo com o renomado constitucionalista, a elaboração de medidas provisórias *não comporta atos de iniciativa, nem votação, nem veto, nem promulgação. Trata-se de mera edição que se realiza pela publicação autenticada. Por isso não é correto falar-se em processo legislativo a respeito delas, mas de simples procedimento elaborativo*.

---

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. rev. e atualiz. São Paulo. Malheiros. Fls. 523 e 529.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Para Michel Temer (1997)<sup>6</sup>, *iniciativa é o ato que deflagra o processo de criação da lei*, sendo que *só o Presidente da República tem a iniciativa das leis previstas no § 1º do art. 61 da CF*.

Nessa toada, no caso da remuneração dos servidores do Poder Judiciário, a iniciativa privativa é do respectivo tribunal (art. 96, II, a), em relação aos servidores do Poder Legislativo, a iniciativa privativa é das respectivas Casas (arts. 51, IV, e 52, XIII), e, em se tratando dos servidores do Ministério Público da União, a iniciativa é do próprio órgão (art. art. 127, § 2º). Assim, por uma questão de equilíbrio entre os Poderes e de isonomia entre seus servidores, deve ser seguida a disciplina do § 1º do art. 61, segundo a qual, o Presidente da República deve iniciar privativamente (e não editar!) os projetos de lei sobre fixação ou aumentos da remuneração dos servidores do Poder em que é titular.

Mesmo que se considere medida provisória “lei”, concessão que se faz apenas para argumentar, a MP 568 de que ora se cuida não atenderia todos os requisitos do mencionado inciso X do art. 37. No dispositivo, exige-se *lei específica* para fixação ou aumento da remuneração; no entanto, a MP 568 trata não apenas de aumento de remunerações, mas também de estrutura de órgão público, criação de gratificações, remoção e permanência de servidores no exterior, o que lhe retira a especificidade exigida.

Enfim, conciliando ambos os dispositivos constitucionais (inciso X do art. 37 e § 3º do art. 61), há de se concluir que ambos trilham pela exigência de lei formal (aquela elaborada pelo órgão ordinariamente competente para legislar), específica, de iniciativa do Presidente da República, para fixar ou aumentar remunerações dos servidores públicos beneficiados pela MP 568.

Por outro aspecto, a CF estabelece que a administração pública deve seguir, entre outros, o princípio da publicidade (caput do art. 37), princípio esse igualmente exigido para a criação da despesa pública. No entanto, não é factível compreender a exata extensão das alterações realizadas pela MP em análise, pelo menos no curto prazo reservado para tanto.

Mesmo que se desconsiderasse o excesso de matérias inclusas no bojo da MP 568, não há, na Exposição de Motivos ministerial, indicativo dos percentuais concedidos de reajuste, gerais ou por carreira, nem do número de beneficiários por carreira, de modo a favorecer a compreensão e o acompanhamento da atuação pública nesse aspecto. Não são espostas, ainda, as razões pelas quais, com o mesmo volume financeiro previsto no PL nº 2.203, 2011, a MP atenderá apenas 669.462 servidores, cerca de 268 mil a menos do que atenderia o PL.

---

<sup>6</sup> TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 13ª ed. rev. e ampl. São Paulo. Malheiros. fl. 136.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ademais, é preciso estabelecer as bases e condições para o exercício das atividades de controle e acompanhamento pelos órgãos competentes. Se é incerta, se não há clareza na disciplina de criação dos gastos a que se refere o ato em estudo, imprecisos e inseguros serão, por conseguinte, os procedimentos relativos à fiscalização e ao controle.

Como é cediço, publicidade não se contém apenas em publicar para tornar público. É, principalmente, tornar claro e compreensível. É fazer com que se cumpra o papel essencial de verdadeiramente informar a quem a informação é endereçada: os administrados e os órgãos de controle.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Melo<sup>7</sup>:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Consoante lição de Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup>:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Pela aprovação da Lei nº 12.527, de 18.11.2012 – Lei da Transparência, para regulamentação especialmente do inciso XXXIII do art. 5º e inciso II do § 3º e caput do art. 37 da CF, o direito de acesso à informação sobre os atos de governo já não dependem mais de qualquer restrição. Assim, a falta de clareza do ato normativo em exame contamina-o também de ilegalidade, por não viabilizar o pleno atendimento das disposições da novel legislação.

---

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo – Malheiros. 1995. fl. 68.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. atual. São Paulo – Malheiros. 2000. Fl. 89.



## **Senado Federal**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Por tudo isso, é imperioso concluir que a MP 568 em análise afronta diretamente princípios e dispositivos da Constituição, quanto à criação e aumento de despesas com pessoal.

### **3 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, considera-se que a Medida Provisória nº 568, de 2012, analisada em conjunto com a Exposição de Motivos nº 93/2012, não preenche os pressuposto constitucional da urgência e não atende às disposições constitucionais e legais quanto à adequação financeira e orçamentária. Como afronta diversos normativos do ordenamento jurídico, fere o primado da legalidade; como não é claramente delineada, fere a necessária publicidade e clareza orçamentárias.

José de Ribamar Pereira da Silva  
Consultor de Orçamentos

Vincenzo Papariello Júnior  
Consultor de Orçamentos