



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

NOTA TÉCNICA Nº 04/2007

**SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 341, DE
29 DE DEZEMBRO DE 2006, QUANTO À ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA**

“Altera as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, 11.356, 11.357 e 11.358, de 19 de outubro de 2006, 8.025, de 12 de abril de 1990, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dá outras providências.”

A – RELATÓRIO

A.1 – ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória (MP) em exame altera as seguintes Leis:

- 9.657, de 3 de junho de 1998, que trata da Carreira de Tecnologia Militar;
- 10.480, de 2 de julho de 2002, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU - GDAA, e a criação da Procuradoria-Geral Federal;
- 11.314, de 3 de julho de 2006, que altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 (que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes), a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios), a Lei nº 11.171, de 2 de setembro de 2005 (que dispõe sobre a criação de carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT), a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005 (que institui o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Gratificação Específica de Atividade Cultural - GEAC, cria e extingue cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo, dispõe sobre



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

servidores da extinta Legião Brasileira de Assistência, sobre a cessão de servidores para o DNIT e sobre controvérsia concernente à remuneração de servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS), a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 (que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União), o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 (que dispõe sobre os bens imóveis da União), a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004; a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, e da Medida Provisória nº 280, de 15 de fevereiro de 2006; e autoriza prorrogação de contratos temporários em atividades que serão assumidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;

- 11.344, de 8 de setembro de 2006 - resultante da Medida Provisória nº 295 – que dispõe sobre a reestruturação das carreiras de Especialista do Banco Central do Brasil, de Magistério de Ensino Superior e de Magistério de 1º e 2º Graus e da remuneração dessas carreiras, das Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e dos cargos da área de apoio à fiscalização federal agropecuária, estende a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA aos cargos de Técnico de Laboratório e de Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cria a Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, e dá outras providências;

- 11.355, de 19 de outubro de 2006, que dispõe sobre a criação da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da FIOCRUZ, do Plano de Carreiras e Cargos do INMETRO, do Plano de Carreiras e Cargos do IBGE e do Plano de Carreiras e Cargos do INPI; o enquadramento dos servidores originários das extintas Tabelas de Especialistas no Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; a criação do Plano de Carreiras dos Cargos de Tecnologia Militar, a reestruturação da Carreira de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998, a criação da Carreira de Suporte Técnico à Tecnologia Militar, a extinção da Gratificação de Desempenho de Atividade de Tecnologia Militar - GDATM e a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico Operacional em Tecnologia Militar - GDATEM; a alteração da Gratificação de Desempenho de Atividade de Controle e Segurança de Tráfego Aéreo - GDASA, de que trata a Lei nº 10.551, de 13 de novembro de 2002; alteração dos salários dos empregos públicos do Hospital das Forças Armadas - HFA, de que trata a Lei nº 10.225, de 15 de maio de 2001; a criação de cargos na Carreira de Defensor Público da União; a criação das Funções Comissionadas do



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

INSS - FCISS; o auxílio-moradia para os servidores de Estados e Municípios para a União, a extinção e criação de cargos em comissão, e dá outras providências;

- 11.356, de 19 de outubro de 2006, que dispõe sobre a criação dos Planos Especiais de Cargos da SUFRAMA e da EMBRATUR, e da Gratificação Temporária dos Órgãos Centrais - GSISTE; a alteração de dispositivos da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, que dentre outras providências reestrutura a remuneração dos cargos das carreiras de Auditoria da Receita Federal, de Auditoria-Fiscal da Previdência Social e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e da Lei nº 10.479, de 28 de junho de 2002, que dispõe sobre a remuneração dos integrantes das carreiras de Diplomata, Oficial de Chancelaria e Assistente de Chancelaria; a instituição da Gratificação Específica de Apoio Técnico e Administrativo ao Serviço Exterior Brasileiro - GEASEB; a instituição da Gratificação Especial de Função Militar - GEFM; e dá outras providências;

- 11.357, de 19 de outubro de 2006, que dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; institui a Gratificação Específica de Docência dos servidores dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima - GEDET; fixa o valor e estabelece critérios para a concessão da Gratificação de Serviço Voluntário, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, aos militares dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima; autoriza a redistribuição, para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, cedidos àquelas autarquias, nas condições que especifica; cria Planos Especiais de Cargos, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; institui a Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação - GEDR, devida aos ocupantes dos cargos do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais - INEP; aumenta o valor da Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, instituída pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e dá outras providências;

- 11.358, de 19 de outubro de 2006, dispõe sobre a remuneração dos cargos das Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

Procurador Federal e Defensor Público da União de que tratam a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 e a Lei nº 10.549, de 13 de novembro de 2002, da Carreira de Procurador do Banco Central do Brasil, de que trata a Lei nº 9.650 de 27 de maio de 1998, da Carreira Policial Federal, de que trata a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, e a reestruturação dos cargos da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, e dá outras providências;

- 8.025, de 12 de abril de 1990, dispõe sobre a alienação de bens imóveis residenciais de propriedade da União, e dos vinculados ou incorporados ao FRHB, situados no Distrito Federal, e dá outras providências; e

- 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

2. Conforme a Exposição de Motivos, as Medidas Provisórias nºs 295, 301, 302, 304 e 305 (que se converteram nas Leis que esta MP modifica) estruturaram e reestruturaram carreiras, revisaram remunerações, criaram e modificaram gratificações, estabeleceram critérios para promoção e progressão funcionais, etc, tudo com o objetivo de “eliminar distorções presentes na área de recursos humanos do Poder Executivo Federal”. **No entanto, após a edição das Medidas, foram identificados aspectos a serem aperfeiçoados e imperfeições a serem corrigidas, sendo este o objetivo da presente MP.**

3. Ainda segundo a Exposição de Motivos, as Leis em que se converteram as Medidas Provisórias nºs 295, 301, 302, 304 e 305 foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado sem quaisquer emendas ao texto original, em virtude de acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo para evitar a decadência das Medidas por decurso de prazo. **Convencionou-se que ajustes necessários seriam feitos posteriormente, por nova legislação.**

4. A MP altera o art. 7º da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, a fim de possibilitar aos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União - AGU continuarem percebendo, até 31 de dezembro de 2007, a Gratificação de Representação de Gabinete ou a Gratificação Temporária. De acordo com a EM, o quantitativo de servidores que poderão perceber a gratificação será reduzido à medida em que forem empossados os aprovados em concurso público para provimento de cargos efetivos do Quadro de Pessoal da AGU, não integrantes das carreiras jurídicas da Instituição. A EM informa ainda que o objetivo da medida é evitar possível descontinuidade nos serviços prestados pelo referido órgão e fazer de forma gradual a transição de um quadro de servidores composto por pessoal requisitado, para um composto por ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal da AGU.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

5. Nos termos da EM, o § 1º do art. 10 da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, em que consta remissão equívoca à Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, é alterado para resolver embaraço administrativo, uma vez que a real intenção é enquadrar os servidores da extinta Legião Brasileira de Assistência em exercício no Centro de Promoção Social Abrigo Cristo Redentor na Carreira do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.

6. Os prazos para o exercício de opção foram estendidos em 90 dias (contados da publicação da Medida Provisória em apreço) para as carreiras da FIOCRUZ, do INPI, do INMETRO, do IBAMA, C&T, PGPE e da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho. O prazo para opção dos servidores dessas carreiras que estejam afastados foi estendido para até 30 dias, contados a partir do término de seu afastamento.

7. A MP também altera o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.357, de 2006, para permitir aos servidores do Plano de Classificação de Cargos de que trata a Lei nº 6.550, de 5 de julho de 1978, a opção pelo ingresso no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. Segundo a EM, esses servidores, ocupantes de cargos, empregos e funções do Serviço Civil dos extintos Territórios Federais, por serem regidos por legislação específica, não foram inicialmente incluídos no rol dos servidores que poderiam realizar a referida opção.

8. O art. 28 da Lei. nº 11.355, de 2006, também foi alterado para permitir que os servidores do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos - PUCRCE, regidos pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, tivessem o direito de optar pelo enquadramento na carreira de C&T.

9. Altera-se também a forma de percepção da Gratificação de Serviço Voluntário estabelecida pelo art. 25 da Lei nº 11.357, de 2006, permitindo pagamento em valores proporcionais às horas de serviço voluntário, no caso de não se completarem 40 (quarenta) horas semanais.

10. Segundo a Exposição de Motivos, o art. 21 visa definir a situação dos policiais civis cedidos aos extintos Territórios Federais. Por força da Lei nº 7.548, de 5 de dezembro de 1986, e de diversas decisões judiciais (MS 6.046/DF - Amapá; MS 4565 - Acre; MS 7388/DF - Roraima; e MS 4566/DF - Rondônia), esses servidores fazem jus à mesma remuneração e vantagens dos integrantes da Carreira Policial Federal. No entanto, os cargos da Polícia Civil dos extintos Territórios Federais estão estruturados em quatro classes e vinte padrões e os da Carreira de Policial Federal estão estruturados em quatro categorias; além disso, os policiais civis cedidos aos ex-territórios não foram explicitamente citados nas disposições da Lei nº 11.358, de 2006, que transforma em subsídio a remuneração da Carreira Policial Federal.

11. Assim, a MP em apreço define a situação ao propor uma nova estrutura para os cargos da Polícia Civil dos ex-territórios e ao incluí-los expressamente no rol das Carreiras e Cargos que têm sua remuneração transformada em subsídios pela Lei nº 11.358, de 2006. A implementação dessas alterações não tem impacto



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

financeiro, uma vez que os servidores por ela atingidos já estão recebendo sua remuneração em forma de subsídio, de acordo com entendimento da CONJUR/MP, exarado no Parecer nº 1125 - 7.9/2006.

12. O art. 24 modifica a regra que trata da taxa de uso de imóveis da União, criando condições favoráveis para atrair e manter servidores altamente qualificados para o serviço público. Expurgou-se a atualização da taxa referenciada nos reajustes salariais dos servidores, com o intuito de definir uma única base de cálculo para a mesma, que incidirá sobre o valor do imóvel ou sobre o valor da remuneração do cargo.

13. As alterações no art. 60-B da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no art. 158 da Lei nº 11.355, de 2006, tratam da questão do auxílio-moradia e visam a deixar expresso que o valor de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) é o limite máximo, sujeito à comprovação de despesa, e não o valor padrão em qualquer caso, e que não haverá pagamento para pessoas não contempladas pelo Decreto nº 1.840, de 20 de março 1996, que abrangia apenas o Poder Executivo em Brasília e os deslocamentos após o início de vigência da Medida Provisória nº 301, de 29 de junho de 2006.

14. O art. 25 cria 172 cargos do Grupo Defesa e Controle do Tráfego Aéreo – DACTA, com o objetivo de permitir a redução do déficit de pessoal do Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA, subordinado ao Comando da Aeronáutica, considerando os novos encargos originados pela absorção e coordenação do Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e a implantação e operação continuada dos novos Sistemas de Comunicação, Navegação e Vigilância - CNS e do Gerenciamento de Tráfego Aéreo - ATM. De acordo com a Exposição de Motivos, “*em se tratando do impacto orçamentário-financeiro da proposta, salientamos que a criação de cargos, pura e simplesmente, não gera aumento de despesa, mas apenas seu provimento, que não acontecerá imediatamente.*”.

15. O art. 26 prevê a criação de 354 cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal no Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, a fim de garantir satisfatória reposição da força de trabalho em exercício nesse Ministério, evitando déficit de pessoal que possa comprometer o desempenho regular de suas atribuições institucionais.

16. O art. 27 cria dois DAS 5, dois DAS 2 e dois DAS 1 na Casa Civil da Presidência da República.

17. O art. 28 prorroga, em relação ao Hospital das Forças Armadas - HFA, os contratos temporários previstos no inciso VI, alínea d, do art. 2º e no art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, com a nova redação dada pela Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

18. Prorroga, quanto à Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, os contratos temporários previstos nas alíneas a e h do art. 2º da Lei nº 8.745, de 1993 e transforma cargos comissionados extintos em 1 (um) cargo CGE-I, 5 (cinco) cargos CGE-III, 3 (três) cargos CGE IV, 10 (dez) cargos CA-II e 1 (um) cargo CCT-III, os quais serão incorporados à estrutura regimental da referida agência.

19. Por fim, os contratos temporários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, previstos na alínea f do inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.745, de 1993, ficam também prorrogados.

20. O art. 31 autoriza a União a delegar mediante convênio, aos Governadores dos Estados do Amapá, Rondônia e Roraima a prática de atos relativos à promoção, movimentação, reforma, licenciamento, exclusão, exoneração e outros atos administrativos e disciplinares previstos nos respectivos regulamentos próprios de cada corporação, relativos aos militares alcançados pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e pela Emenda Constitucional nº 38, de 12 de junho de 2002, ficando convalidados, quanto à competência exigida para sua validade, os atos praticados pelos Governadores dos Estados do Amapá, Rondônia e Roraima, desde a data de publicação das Emendas Constitucionais nºs 19 e 38.

21. O dispositivo foi incluído para dar solução à situação anômala de militares cedidos que estavam sem serem promovidos, nem alcançados por outros atos administrativos e disciplinares das autoridades estaduais e tem amparo legal no § 6º do art. 144 da Constituição Federal, o qual estabelece que “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

22. O art. 32 promove a delegação de competência para a apuração dos processos disciplinares contra servidores federais civis dos extintos territórios cedidos aos Estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, de maneira análoga ao procedimento já adotado na esfera federal, qual seja, o de que o servidor é processado perante a autoridade do órgão onde ocorreu a irregularidade e somente o julgamento é que pode ser feito pela autoridade do órgão de origem do servidor, por força do art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990.

A.2 – ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE ACORDO COM A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

23. A Exposição de Motivos não contém referência à situação de urgência e relevância exigida pelo art. 62 da Constituição Federal para a adoção de medidas provisórias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

24. Em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, considera que os artigos 16 e 17 foram atendidos, “uma vez que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2007 contempla reserva alocada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em programação específica destinada a ações da espécie.”, informando também que o impacto da medida reduzirá a margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado nos exercícios de 2007 e 2008, mas que o montante apurado está compatível com a previsão de aumento da receita decorrente do crescimento real da economia, fundamentada na série histórica relativa à ampliação da base de arrecadação nos últimos anos.

25. Assevera também que, “em se tratando do impacto orçamentário-financeiro da proposta, salientamos que a criação de cargos, pura e simplesmente, não gera aumento de despesa, mas apenas seu provimento, que não acontecerá imediatamente.”.

B - SUBSÍDIOS

26. 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).

27. 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.”

Plano Plurianual

28. A lei que estabelece o Plano Plurianual para o período 2004/2007 (Lei nº 10.933, de 11/08/2004) contém programas específicos por intermédios dos quais correrão as despesas decorrentes das normas baixadas na MP ora examinada.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

29. No que concerne à adequação da MP à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, é importante ressaltar que, no exame de matéria relativa à concessão de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

qualquer vantagem e de criação de cargos, empregos e funções, deve ser considerada também a determinação constitucional prevista no Art. 169 da Carta Magna, especialmente as restrições e exceções contidas no parágrafo primeiro desse dispositivo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, nos seguintes termos:

"Art. 169...

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções (grifos nossos) 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 (grifo nosso);

II - se houver autorização específica (grifo nosso) na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

30. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2006 (art. 89 da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005) estabelece que a concessão de quaisquer vantagens deve constar de anexo específico da lei orçamentária.

Lei Orçamentária Anual

31. A lei orçamentária para o exercício de 2006 (Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006), no seu "Anexo V – Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição e o art. 89 da LDO/2006, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais", traz as seguintes autorizações:

"II. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, A QUALQUER TÍTULO:

4) Poder Executivo

Limite de R\$ 600.278.998,00, destinado ao provimento de cargos e funções vagos ou criados nas áreas de:

- a) Auditoria e Fiscalização, até 1.200 vagas;
- b) Gestão e Diplomacia, até 696 vagas;
- c) Jurídica, até 703 vagas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

- d) Defesa e Segurança Pública, até 2.962 vagas;
- e) Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 1.985 vagas;
- f) Seguridade Social, Educação e Esportes, até 10.402 vagas;
- g) Regulação do Mercado, dos Serviços Públicos e do Sistema Financeiro, até 887 vagas; e
- h) Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Agricultura e Reforma Agrária, até 1.388 vagas.

III. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO:

.....

4) Poder Executivo

.....

4.2. Limite de R\$ 3.987.747.161,00, destinado à reestruturação da remuneração dos cargos e carreiras do Poder Executivo, inclusive militares das Forças Armadas.”

32. Constam ainda da Lei Orçamentária para 2006 dotações no Âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, UO: 47101, no valores de R\$ 5.100 milhões no crédito “04.846.1054.091Y.0001 - Reajuste da Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Militares das Forças Armadas-Nacional” e de R\$R\$341 milhões no crédito “04.846.1054.0707.0001 – Restruturação de Cargos e Carreiras no Âmbito do Poder Executivo-Nacional”.

33. Não se encontra, entretanto, qualquer demonstrativo na Exposição de Motivos referente aos valores utilizados à conta da autorização constante do referido Anexo V e os saldos correspondentes.

Lei de Responsabilidade Fiscal

34. Há que se analisar ainda a proposição à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Os gastos resultantes da edição da Medida Provisória enquadram-se na condição de *despesa obrigatória de caráter continuado* (considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei ou medida provisória que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios).

35. Nesse sentido, a norma 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

36. Para atender a tais dispositivos, a Exposição de Motivos não contém demonstração das estimativas de custo da MP em análise, embora declare que o impacto orçamentário total da MP, “que se resume à criação de cargos em comissão, é de R\$ 2,4 milhões no exercício de 2007 e nos dois exercícios subsequentes, quando estará anualizado.”.

37. Por fim, registra que o referido impacto reduzirá a margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado nos exercícios de 2007 e 2008 e que o montante apurado está compatível com a previsão de aumento da receita decorrente do crescimento real da economia, fundamentada na série histórica relativa à ampliação da base de arrecadação nos últimos anos.

Restrição constante do parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal

38. A MP deve ser examinada, também, à luz do parágrafo único do art. 21 da LRF, uma vez que, expedida nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Presidente da República, cria **172** cargos efetivos no Grupo Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – DACTA (art. 25), **354** cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 26), **6** cargos em comissão do grupo DAS na Casa Civil (art.27) e **20** cargos em comissão na Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, **devendo resultar em aumento nominal da despesa com pessoal do Poder Executivo.**

39. O mencionado parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 2002 – Lei de Responsabilidade Fiscal tem o seguinte conteúdo:

“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;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

40. A fim de emitir subsídio consentâneo com os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, necessário se faz examinar o alcance da expressão “*ato de que resulte aumento da despesa com pessoal*”.

41. Nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

42. Na linha de preservação do equilíbrio fiscal, o transcrito art. 21 integra um dos limites e condições para geração de despesa com pessoal, juntamente com as limitações para que Chefes de Poder ou órgão assumam compromissos no final de seus mandatos, a exemplo do art. 38, inciso IV, letra “a” (que veda a realização de operações de crédito por antecipação de receita no último ano do mandato dos Chefes de Poder Executivo) e do art. 42 (que proíbe os Chefes de Poder ou órgão de contrair, nos últimos oito meses de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente naquele período, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa).

43. Dentro desse espírito de responsabilidade na gestão fiscal é que as seguintes questões, contidas no parágrafo único do art. 21, devem ser apropriadamente examinadas. A que tipo de ato a LRF está se referindo? O ato de quais autoridades deve ser considerado? Todos os atos de que resultem aumento da despesa com pessoal, indistintamente? O que deve ser considerado aumento da despesa com pessoal?

44. Para ajudar a responder a tais indagações, importa reproduzir o art. 359-G do Código Penal, introduzido pela Lei nº 10.028/2000, aplicável aos transgressores da regra em exame:

“Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.

Pena: reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

45. O dispositivo trazido à colação especifica que os “atos” passíveis de punição e consequentemente de declaração de nulidade são aqueles referentes ao ordenamento, autorização ou execução que acarretem aumento da despesa total com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

46. Tais atos, do ponto de vista orçamentário-financeiro, são típicos de ordenador de despesa, vis-à-vis a definição contida no § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967, *verbis*:

“Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”.

47. No entanto, é importante considerar que o ordenador de despesa apenas leva a efeito e faz acontecer, nos aspectos operacionais, as decisões emanadas dos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da LRF¹, recaindo o encargo de ordenamento sobre servidor especialmente designado pelos respectivos titulares daqueles órgãos, em virtude das normas internas correspondentes.

48. O dispositivo penal, a nosso ver, é direcionado aos mencionados titulares e aos ordenadores de despesa, pois a intenção é coibir a emissão e penalizar o responsável direto ou indireto pelo ato, não podendo os conceitos orçamentários servirem de base para impedir que agentes políticos sejam afastados do campo de punibilidade previsto na legislação penal acima transcrita.

49. Para incidir na possível nulidade atribuída pelo dispositivo em discussão, o ato de que resultar aumento de despesa com pessoal há que ser expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao **final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela lei**.

50. Assim, o alcance pretendido tanto pela LRF como pela legislação penal abrange ato expedido por qualquer titular de órgão ou Poder, seja integrante dos Poderes Legislativo e Executivo que cumpra mandato decorrente de pleito eleitoral, seja membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas que esteja dirigindo os órgãos correspondentes por intermédio de mandatos internamente conferidos.

51. O dispositivo penal revela maiores detalhes que conduzem a uma interpretação mais adequada aos verdadeiros objetivos da LRF, ao especificar que os “atos” passíveis de punição são aqueles que acarretem “aumento da despesa total com pessoal”.

¹ **LRF, art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: **I - na esfera federal:** **a)** 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; **b)** 6% (seis por cento) para o Judiciário; **c)** 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo,...; **d)** 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

52. Os que não acarretem aumento da despesa total com pessoal estão de plano afastados da hipótese de nulidade prevista no dispositivo em exame e da capitulação ao dispositivo penal acima mencionado.

53. A nosso ver, também estão afastados da hipótese de nulidade os atos que são corriqueiros de administração, embora possam resultar em aumento da despesa com pessoal e tenham sido expedidos dentro do período proibitivo, pois a lógica da LRF é a de não permitir que determinado gestor, em proveito pessoal ou com objetivos eleitoreiros, aumente os níveis de endividamento no final do mandato.

54. A disposição em comento não pode ser vista de maneira literal e isolada, sob pena de uma interpretação inexata. Por essa razão, há que ser lida conjunta e harmonicamente com os demais dispositivos orçamentários, princípios constitucionais (moralidade, proporcionalidade, indisponibilidade do interesse público, eficiência e continuidade do serviço público, dentre outros) e os da própria LRF, de forma a não impossibilitar que as autoridades acima referidas dêem seguimento normal às necessidades típicas da administração pública, como por exemplo o cumprimento de decisões judiciais, nomeações ou designações para ocupação de cargos vagos, etc.

55. Nesse sentido a doutrina de Maria Sylvia Zanella de Pietro²:

“A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Basta pensar nos casos de emergência, a exigir contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.”

56. Também assim se posiciona Hélio Saul Mileski³:

“Todavia, fosse esse o entendimento a defluir da norma, de que todo e qualquer ato que resulte aumento da despesa com pessoal está vedado, não poderia a autoridade administrativa, nos últimos 180 dias do seu mandato, por exemplo, praticar atos de continuidade administrativa, como o de efetuar pagamento de diárias a servidor em deslocamento a serviço ou ajuda de custo a servidor transferido, porque desses atos resultariam aumento da despesa com pessoal.

Não me parece ser este o objetivo do regramento da lei, porque dele resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade. O Tribunal de Contas teria de sustar os seus serviços de auditoria;

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo – Saraiva, 2001. Págs. 155 a 156.

³ Mileski, Helio Saul. Algumas Questões Jurídicas Controvertidas da Lei Complementar nº 101. Fórum Administrativo - Direito Público - Volume 4 ano 1 jun. 2001 Págs. 388 a 398.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

para o Judiciário e Ministério Público haveria impeditivo à transferência de Juizes e Promotores para comarcas vagas, causando embaraços a prestação jurisdicional. Conforme já salientei no presente trabalho, a norma tem cunho de moralidade pública, no sentido de ser evitado o favorecimento indevido em final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e o consequente comprometimento dos orçamentos futuros.

.....
Dessa forma, a questão da nulidade prevista no parágrafo único, conforme o acima especificado, tem de ser visualizada consoante o princípio constitucional da proporcionalidade, com o ato praticado pelo administrador sendo entendido na correlação que deve existir entre a consequência prevista, a finalidade buscada pela norma e os meios utilizados pelo agente.”

57. Da mesma forma, também não incidem na aventada nulidade os atos que decorram de autorização legislativa expedida em data anterior ao período proibitivo, como é o caso das criações de cargo autorizadas pela Lei Orçamentária Anual (por intermédio do chamado Anexo V), autorizações essas direcionadas a cumprir as exigências do art. 169 e seu parágrafo único da Constituição Federal⁴.

58. Como vem acontecendo em exercícios pretéritos, tal autorização na Lei Orçamentária para 2006 faz parte de dispositivo da LDO que autoriza a criação de cargos, empregos e funções constantes de anexo específico da lei orçamentária, *verbis*:

Art. 89 da citada Lei nº 11.178/2005 – LDO 2006

“Art. 89. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, **ficam autorizadas** as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, **criação de cargos**, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal qualquer título, **constantes de anexo específico da lei orçamentária.**”

⁴ CF, 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 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 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

59. O abaixo reproduzido art. 86 da LDO 2006 também permite que sejam admitidos servidores cujos cargos tenham sido criados em decorrência da autorização constante do anexo da lei orçamentária:

“Art. 86. No exercício de 2006, observado o disposto no art. 169 da Constituição e no art. 89 desta Lei, somente poderão ser admitidos servidores se, cumulativamente: I - existirem cargos e empregos públicos vagos a preencher, demonstrados na tabela a que se refere o art. 85 desta Lei, considerados os cargos transformados, previstos no § 2º do mesmo artigo, bem como aqueles criados de acordo com o art. 89, desta Lei, ou se houver vacância, após 31 de outubro de 2005, dos cargos ocupados constantes da referida tabela; II - houver prévia dotação orçamentária suficiente para o atendimento da despesa; e III - for observado o limite previsto no art. 84 desta Lei..”

60. Ou seja, se o ato de criação apenas concretizar autorizações expedidas por leis anteriores ao período de vedação, não pode estar alcançado pela nulidade que se discute, uma vez que já adotadas e asseguradas as precauções necessárias a preservar a responsabilidade na gestão fiscal.

61. Em relação ao que deve ser considerado como aumento da despesa com pessoal, a LRF não apenas definiu com clareza o significado da expressão “despesa total com pessoal”⁵, como também fixou o respectivo período de apuração⁶ e os limites para cada ente da Federação⁷ e para cada Poder nos três níveis de governo⁸, limites esses que devem ser calculados como proporção da Receita Corrente Líquida - RCL⁹, no formato de verificação referido no art. 55, I, “a” (Relatório de Gestão Fiscal).

⁵ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal.."

⁶ § 2º do art. 18. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as das onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

⁷ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

⁹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: ... IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Nota Técnica nº 04/2007 – Medida Provisória nº 341/2006

62. Além disso, a LRF estabelece que a relação percentual com a RCL também é o parâmetro de verificação do limite prudencial a que se refere o art. 22, parágrafo único, e para a eliminação de eventual excedente dos limites por ela impostos (art. 23).

63. Portanto, embora ato que crie cargos resulte em aumento da despesa nominal com pessoal (em termos de valores absolutos), **o aumento que deve ser analisado é aquele da despesa total com pessoal, comparado à proporção da Receita Corrente Líquida.**

64. A teor do disposto no § 2º do art. 50 da LRF¹⁰, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou, por intermédio da Portaria nº 440, de 27 de agosto de 2003, a 3ª Edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, dispondo que “as informações de pessoal deverão ser consideradas pelo valor total do Grupo “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, abrangendo as despesas com Ativos, Inativos e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização, quando houver.”.

65. Dessa forma, a certificação de eventual aumento da despesa total com pessoal há que ser feita a partir da variação dos percentuais da receita corrente líquida verificada nos quadrimestres que abrangeram o período proibitivo, comparativamente aos quadrimestres imediatamente anteriores, excluídas as ocorrências que não disserem respeito a atos expedidos ao final do mandato do titular do Poder ou órgão.

Brasília, 02 de fevereiro de 2007.

Salvador Roque Batista Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

10 § 2º do art. 50 A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.