



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica n° 14/2007

Subsídios ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 361, de 2007, conforme previsto no art. 19 da Resolução nº 01, de 2002-CN.

I - INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 37, de 2007-CN (n.º 200/2007, na origem), a Medida Provisória nº 361, de 28 de março de 2006, que “Institui o Auxílio de Avaliação Educacional - AAE para os servidores que participarem de processos de avaliação realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP ou pela Fundação CAPES; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 11.458, de 19 de março de 2007; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS; cria, em caráter temporário, funções de confiança denominadas Funções Comissionadas dos Jogos Pan-Americanos - FCPAN; e dá outras providências”.

A presente Nota Técnica, conforme determina o art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, visa fornecer subsídios ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira a ser procedido pela Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a Medida Provisória em análise.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 13/2007/MEC/MP/MJ/ME/AGU, que acompanha a Medida Provisória nº 361, de 2007, a norma em exame tem por escopo:

- a) Instituir o Auxílio de Avaliação Educacional – AAE, devido ao servidor que, em decorrência do exercício da docência ou pesquisa no ensino superior público ou privado participe, em caráter eventual, de processo de avaliação educacional de instituições,

cursos, projetos ou desempenho de estudantes realizado por iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP ou da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, assim como de procedimentos para efetivar o pagamento do AAE, que não se incorpora ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito nem poderá servir como base de cálculo para quaisquer vantagens. O AAE terá limite de R\$ 1.000,00 (mil reais) por atividade. Os valores por atividade serão dispostos em Regulamento.

- b) Alterar os arts. 8º e 11 da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o fito de estabelecer base legal para a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, que constitui parte integrante do Plano de Desenvolvimento Educacional e possibilitará o desempenho da atividade de alfabetização, hoje desenvolvida basicamente por organizações não-governamentais, por professores das redes pública e privada, ou outros agentes, fora dos horários regulares de aulas. A MP define o conceito de alfabetizadores, que passará a receber uma bolsa em retribuição às atividades de alfabetização exercidas voluntariamente, e cria a figura do coordenador de turmas de alfabetização, que supervisionará as atividades dos alfabetizadores. As alterações também contemplam a atuação dos tradutores intérpretes de Língua Brasileira de Sinais (Libras) nas turmas integradas por alunos surdos.
- c) Alterar o art. 3º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, de modo a permitir o pagamento direto pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE aos bolsistas referidos no art. 2º daquela Lei.¹
- d) Acrescentar parágrafo ao art. 7º da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, com o objetivo de explicitar o direito de percepção da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa e de Suporte – GDTAS aos servidores cedidos aos Estados do Amapá, Roraima e Rondônia, com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e no § 2º do art. 19 da Lei Complementar nº 41, de 1981, bem como aos servidores colocados

¹ Bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação, inclusive na modalidade a distância, que visem:

I - à formação inicial em serviço para professores da educação básica ainda não titulados, tanto em nível médio quanto em nível superior;

II - à formação continuada de professores da educação básica; e

III - à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

à disposição de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios, conforme disposto no art. 20 da Lei nº 8.270, de 1991.

- e) Alterar a Lei nº 11.458, de 19 de março de 2007, para ampliar de sessenta para cento e sessenta o número de pessoas a serem contratadas temporariamente, em caráter emergencial, para atendimento das necessidades decorrentes da atual situação do controle do tráfego aéreo, com validade de dois anos, podendo a contratação ser prorrogada por igual período
- f) Criar doze cargos em comissão, nove no âmbito da Advocacia-Geral da União e três no da Procuradoria-Geral Federal.
- g) Criar dezessete cargos em comissão, em caráter temporário, para a Secretaria-Executiva do Governo Federal para o Pan-American – PAN 2007, alocados no Ministério do Esporte, com extinção prevista para 1º de janeiro de 2008.
- h) Criar, em caráter temporário, quarenta e uma funções de confiança denominadas Funções Comissionadas dos Jogos Pan-Americanos-FCPAN, alocadas no Ministério da Justiça, privativas de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, quando destacados exclusivamente para as atividades de chefia e supervisão na área de segurança vinculada aos Jogos Pan-Americanos de 2007. Assegura, ainda, o recebimento de diárias aos servidores de outras unidades da Federação durante o período que exercerem a referida atividade fora da unidade de origem. A FCPAN não se incorpora à remuneração do servidor nem integra os proventos de aposentadoria e pensão. As FCPAN serão extintas sessenta dias após o encerramento dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e em 31 de dezembro do corrente ano quando forem indispensáveis às atividades de desmobilização do aparato de segurança do evento.
- i) Assegurar aos atuais ocupantes de cargo de Reitor e Vice-Reitor das Universidades Federais os mesmos requisitos vigentes à época em foram nomeados para o mandato em curso, para fins de inclusão em lista tríplice objetivando a recondução no cargo, tendo em vista a alteração da Carreira do Magistério Superior, introduzida pela Lei nº 11.344, de 2006.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da

Constituição Federal, e dá outras providências”, determina que a Comissão Mista, designada para emitir parecer sobre essas Medidas Provisórias, terá prazo improrrogável de quatorze dias, após a publicação da MP, para manifestar-se, dentre outros aspectos, sobre sua adequação financeira e orçamentária (*caput* do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN).

O § 1º do art. 5º da mencionada Resolução dispõe sobre a abrangência do exame de adequação orçamentária e financeira:

“§ 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 da União.”

Plano Plurianual

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 pela MP em exame.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

A Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2007), no art. 92, outorga a autorização requerida pelo inciso II do dispositivo constitucional acima transcrito "até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2007".

Lei Orçamentária Anual

A Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 (Lei Orçamentária para o exercício de 2007 – LOA 2007), no "ANEXO V – AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS", traz as seguintes autorizações:

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

(...)

4. Poder Executivo

Até 28.727 vagas, das quais 13.532 vagas destinadas à substituição de pessoal terceirizados, sendo:

(...)

4.3. Jurídica, até 1.505 vagas.

4.4. Defesa e Segurança Pública, até 2.522 vagas.

(...)

4.6. Seguridade Social, Educação e Esportes, até 12.909 vagas.

Quanto às despesas decorrentes do AAE, determina o art. 7º da MP em análise, que correrão à conta de dotações e limites previstos no orçamento anual consignadas à CAPES e ao INEP no grupo de despesas "Outras Despesas Correntes" (Grupo de Natureza da Despesa – GND 3).

Nesse ínterim, verifica-se, na LOA 2007, no âmbito do Ministério da Educação, a existência de crédito, do GND 3, na Unidade Orçamentária (UO) "26290 – INEP", nas dotações "12.364.1073.6303.0001 – Avaliação do Desempenho dos Estudantes dos Cursos de Graduação – ENADE – Nacional"

no importe de R\$ 47,5 milhões, “12.364.1073.8257.0001 – Avaliação de Instituições e Cursos de Educação Superior – Nacional”, no valor de R\$ 20,3 milhões, e “12.573.1067.4000.0001 – Estudos, Pesquisas e Avaliações Educacionais – Nacional”, no montante de R\$ 9,0 milhões, e na UO “26291 – CAPES”, na dotação “12.364.1375.4011.0001 – Avaliação e Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação e de Fomento – Nacional” no importe de R\$ 7,1 milhões.

No tocante ao pagamento de bolsas do Programa Brasil Alfabetizado, em retribuição às atividades de alfabetização, constata-se, na LOA 2007, saldo de R\$ 206,1 milhões na dotação “12.366.1060.0920.0001 – Concessão de Bolsa ao Alfabetizador – Nacional”, grupo “Outras Despesas Correntes”, na UO “26298 – FNDE”.

Para as despesas com as novas contratações referentes ao controle do tráfego aéreo, há dotação no Ministério da Defesa, UO “52111 – Comando da Aeronáutica”, ação “05.122.0750.2867.0001 – Remuneração dos Militares das Forças Armadas – Nacional”, no importe de R\$ 2.402,1 milhões, caso a contratação seja de militares, e ação “05.122.0750.2867.0001 – Administração da Unidade – Nacional”, no valor de R\$ 314,1 milhões, se a contratação for de civis. Há ainda a dotação “04.846.1054.0C02.0001 – Pagamento de Pessoal decorrente da Criação de Cargos e Funções- Nacional”, no valor de R\$ 40 milhões alocada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em relação às despesas com criação de cargos em comissão e de funções comissionadas, segundo a Exposição de Motivos nº 13/2007, há previsão em funcional programática específica no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nesse sentido, observa-se, na Lei Orçamentária para 2007, dotação no âmbito daquele Ministério, na UO 47101, R\$ 40,0 milhões no crédito “04.846.1054.0C02.0001 – Pagamento de Pessoal decorrente da Criação de Cargos e Funções- Nacional”.

Lei de Responsabilidade Fiscal

No que tange à análise da MP em tela à luz dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), o art. 16, §1º, dessa lei estabelece os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

“§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar,

previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

Portanto, a MP atende o disposto no art. 16 da LRF, posto que o aumento de despesa possui crédito genérico com recursos suficientes para o presente exercício, conforme anteriormente assinalado.

No tocante ao cotejo da MP em tela com o disposto no art. 17 da LRF, ressalte-se que as despesas correntes obrigatórias de caráter continuado derivadas de medida provisória que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, deverão ser instruídas com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, bem como deve ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio.

Nesse sentido, verifica-se que alguns gastos resultantes da edição desta MP enquadram-se no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, o que enseja a aplicação do art. 17 da LRF.

Assim, no tocante à instituição do AAE e à concessão de bolsa aos alfabetizadores, a Medida Provisória assim como a Exposição de Motivos que a acompanha não dimensionam o impacto orçamentário-financeiro dessa despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, mas apenas limita o valor do auxílio a R\$ 1 mil por atividade, deixando os valores a serem atribuídos a cada atividade a cargo de um Regulamento no caso do AAE (art. 4º da MP).

Quanto à ampliação de contratados, temporariamente, para atender às necessidades do controle de tráfego aéreo, por dois anos, ressalte-se que se houver prorrogação do contrato, a despesa passa a ser considerada de caráter continuado nos termos do art. 17 da LRF, o que não está dimensionado na Medida Provisória.

O impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 17 da LRF com os gastos de caráter continuado com a criação de doze cargos em comissão no âmbito da AGU e de três no de Procuradoria-Geral Federal também não está detalhado na Medida Provisória.

Em relação aos dispêndios com a criação de dezessete cargos em comissão e às quarenta e uma funções de confiança para dar suporte à realização dos Jogos Pan-Americanos, não há necessidade de se sujeitarem ao art. 17 da LRF, por possuírem caráter temporário inferior a dois exercícios financeiros. Mesmo assim, a Exposição de Motivos estima impacto

orçamentário com a criação das FCPAN de R\$ 588 mil, restrito ao presente exercício, dado o caráter transitório da medida.

As demais providências adotadas pela MP não acarretam impacto orçamentário-financeiro.

Esses são os subsídios.

Brasília, 10 de abril de 2007.

Marcos Rogério Rocha Mendlovitz
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira