



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

Em 5 de agosto de 2007.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 386, de 30 de agosto de 2007, que *“reabre prazo de opção para integrar a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho e altera o Anexo II da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, de modo a aumentar o subsídio da Carreira Policial Federal”*.

Interessado: Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 386, de 30 de agosto de 2007.

1 INTRODUÇÃO

Em face da edição pelo Presidente da República da Medida Provisória nº 386, de 30 de agosto de 2007, que *“reabre prazo de opção para integrar a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho e altera o Anexo II da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, de modo a aumentar o subsídio da Carreira Policial Federal”*, a presente Nota Técnica foi elaborada para atender à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 01, de 2002-CN, que estabelece, *ipsis verbis*:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem observados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

No art. 62, § 9º, a Constituição estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica.



2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 386, de 29 de junho de 2006, publicada no DOU em 31 de agosto de 2007, versa sobre dois temas:

1º Reabre, até 31 de dezembro de 2007, o prazo de opção para integrar a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho de que trata o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, e fixa diretrizes aplicáveis à remuneração dos servidores que fizerem a referida opção (arts. 1º e 2º da MP);

2º Altera o Anexo II da Lei nº 11.358 de 19 de outubro de 2006, de modo a aumentar o subsídio da Carreira Policial Federal (art. 3º da MP).

A Exposição de Motivos – EM Interministerial nº 169/2007/MP/MJ/MS, de 23 de julho de 2007, firmada pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e da Saúde, que acompanha a MP nº 386/2007, esclarece que as disposições contidas nos arts. 1º e 2º objetivam permitir que os servidores originários da Fundação nacional de Saúde lotados no quadro de pessoal do Ministério da Saúde possam optar pelo ingresso na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, sem perdas remuneratórias.

Destaca a citada EMI que as diferenças de vencimentos percebidas por alguns desses servidores decorrem de enquadramento verificado pela Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, que não determinou a sua absorção por aumentos ou vantagens ulteriores. Ao contrário, a referida Lei assegura, no § 2º de seu art. 7º, que tais valores se sujeitam “aos mesmos percentuais de revisão ou antecipação de vencimentos”.

Assim, o art. 2º da MP em exame assegura a percepção da eventual diferença de vencimentos aos servidores alcançados pela Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, com o objetivo de garantir àquele que optar por integrar a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho os benefícios que lhe são próprios, sem qualquer prejuízo remuneratório.

Esclarece a EMI nº 169/2007/MP/MJ/MS que o impacto orçamentário pela reabertura da opção de ingresso na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho já havia sido previsto quando da Edição da Medida Provisória nº 305, de 29 de junho de 2006, vez que se considerou naquela oportunidade a adesão integral à nova Carreira na elaboração dos cálculos dos impactos decorrentes da edição da Medida, com previsão de anualização de seus efeitos financeiros apenas no ano de 2007. Dessa forma, estariam garantidos os recursos orçamentários para custear a reabertura da opção de ingresso. No que se refere à garantia da percepção das diferenças de vencimentos, não haverá impacto orçamentário, tendo em conta que os respectivos valores já são correntemente pagos aos servidores.

Com relação ao art. 3º, informa a EMI nº 169 que a Medida tem por objetivo tornar mais atrativa a remuneração dos cargos da Carreira Policial Federal, impedindo a perda de força de trabalho qualificada e criando estímulos para o recrutamento de bons profissionais em futuros concursos públicos. Destaca as relevantes atribuições constitucionais da Polícia Federal, sua ampla área geográfica de atuação, assim como a importância de sua atuação, fortemente intensificada no combate aos crimes, em todo o País.

Quanto à urgência da Medida, justifica a EMI nº 169 que, no tocante aos policiais federais, decorre da necessidade de reforço das ações governamentais na área de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

segurança pública, conforme previsto no Programa nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), cujo sucesso depende em parte da atuação profissional dos integrantes da Carreira Policial Federal. Com relação aos servidores alcançados pelos arts. 1º e 2º da Medida, a urgência se deveria à necessidade de garantir, o quanto antes, a possibilidade de ingresso deles na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, sem redução de vencimentos.

Informa, ainda, a EMI nº 169 que o custo total decorrente da implementação da proposta de aumento dos valores dos subsídios dos integrantes da Carreira Policial Federal é da ordem de R\$ 68,9 milhões no ano de 2007; R\$ 470,1 milhões no ano de 2008; R\$ 573,7 milhões no ano de 2009; e de R\$ 580,3 milhões no ano de 2010. Registra que a presente Medida alcança 10.156 servidores ativos, 3.729 aposentados e 3.388 pensionistas, totalizando 17.283 beneficiários da Carreira Policial Federal.

Por último, esclarece a EMI 169 que, no que se refere ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pode-se considerar atendidas as exigências neles contidas, uma vez que a Lei Orçamentária – 2007 contempla reserva alocada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, destinada à reestruturação da remuneração dos servidores públicos federais e dos militares das Forças Armadas, suficiente para suportar as despesas previstas.

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Preliminarmente, registre-se que, considerados os arts. 1º e 2º da Medida Provisória nº 386/2007, há que se concluir pela inexistência de impactos orçamentários e financeiros, conforme exposição e esclarecimentos constantes da Exposição de Motivos Interministerial nº 169, que acompanha a Medida.

Não obstante, por força do seu art. 3º, a Medida Provisória nº 386/2007, tem repercussão orçamentária e financeira, uma vez que majora os subsídios dos integrantes da Carreira Policial Federal – ativos, aposentados e pensionistas –, comparativamente ao fixado anteriormente pela Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006.

Por outro lado, em se tratando de despesa com pessoal, estabelece o art. 169, § 1º da Constituição Federal que:

“Art. 169.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração da estrutura de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 com 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”.

As informações disponíveis apontam no sentido de que a Medida adotada pelo Poder Executivo atende a essas disposições constitucionais específicas, conforme a seguir discutido:

Prévia Dotação Orçamentária

A Lei Orçamentária Anual para 2007 consigna, de fato, dotação específica (Funcional 04.846.1054.0707.0001 – reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações, com valor autorizado de R\$ 1.065.724.867,00), alocada na Unidade Orçamentária 47101 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Exposição de Motivos Interministerial nº 169, afirma que a previsão do acréscimo de despesa decorrente da Medida Provisória em comento inclui-se nessa dotação genérica e específica. Além do mais, os dados da execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual para 2007 (PRODASEN), atualizados até 03 de agosto de 2007, informam que não ocorreu nenhuma movimentação (empenho) à conta da dotação dessa programação.

Pelo exposto, conclui-se que a citada dotação é suficiente para atender à projeção da despesa criada pela Medida Provisória em exame, de conformidade com os dados apresentados na mencionada Exposição de Motivos Interministerial nº 169.

Autorização Específica na LDO

A Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006, que “*dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária anual para 2007 e dá outras providências*”, em seu artigo 92, autoriza a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões e contratações de pessoal a qualquer título, constante de anexo específico da lei orçamentária. Estabelece, ainda, o § 2º desse mesmo artigo que o anexo previsto conterá a quantificação e o valor das admissões ou contratações, bem como o valor referente às demais alterações propostas.

Esclareça-se, nesse sentido, que a Lei Orçamentária Anual - LOA para 2007 (Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006), por força do citado art. 92 da LDO/2007, trouxe o “Anexo V – Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais”. Do mencionado Anexo consta autorização para alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração do Poder Executivo, conforme abaixo transcrito:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

“II – ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO:

4 – Poder Executivo

4.2. Reestruturação da Remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, com limite de R\$ 1.158.224,70 ”.

Considera-se, por isso, também atendida a exigência constitucional quanto à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os dados discutidos, examinados em conjunto com as informações constantes da Exposição de Motivo Interministerial nº 169/2007/MP/MJ/MS, demonstram que também foram atendidas as disposições dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

No que se refere às exigências constitucionais de urgência e relevância da matéria para edição de medidas provisórias (art. 62 da Constituição Federal), as justificativas constantes da mencionada EMI nº 169/2007/MP/MJ/MS afiguram-se insuficientes e inconsistentes. Não se questiona a relevância das matérias tratadas na Medida Provisória em exame, mas sim a urgência dessas medidas.

Infelizmente, as disposições do art. 62, da Carta Magna vêm sendo, há muito tempo, sistematicamente desatendidas pelo Poder Executivo, sem qualquer resistência do Congresso nacional, acarretando uma banalização das medidas provisórias, adotadas quase sempre para a solução de problemas que poderiam ser encaminhados pela via normal do processo legislativo. Quando muito poderia ser cabível, no presente caso, a solicitação da urgência disciplinada pelos §§ 11º a 4º do art. 64 da Carta Magna.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 386, de 30 de agosto de 2007, quanto à adequação orçamentária e financeira.

João Batista Pontes
Consultor de Orçamentos