



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### Nota Técnica

Brasília, 05 de setembro de 2008.

**Assunto:** Adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 440/2008, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004; das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, a criação de cargos de Defensor Público da União, a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDECA, e dá outras providências.

**Interessado:** Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente nota técnica destina-se a fornecer subsídios à análise, no que toca à adequação financeira e orçamentária, da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, que trata, sinteticamente, da reestruturação de carreiras, da criação de carreiras e da criação de cargos, entre outras providências.



## **Senado Federal**

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

A Exposição de Motivos nº 158, de 17 de julho do corrente ano, que acompanha a Mensagem Presidencial, dá conta de que os titulares das carreiras a seguir, objeto da MP ora em análise, passam a ser remunerados, a partir de 1º de julho de 2008, exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória:

- I) Auditoria da Receita Federal do Brasil;
- II) Auditoria Fiscal do Trabalho;
- III) Carreiras do Grupo de Gestão, abrangendo os cargos de:
  - a) Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, da Carreira de Finanças e Controle;
  - b) Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento, da Carreira de Planejamento e Orçamento;
  - c) Analista de Comércio Exterior, da Carreira de Analista de Comércio Exterior; e;
  - d) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;
- IV) Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil - BACEN, abrangendo os cargos de Analista do Banco Central do Brasil e de Técnico do Banco Central do Brasil;
- V) Carreira de Diplomata;
- VI) Carreira de Analista Técnico da SUSEP;
- VII) Carreira de Analista da CVM e Carreira de Inspetor da CVM;
- VIII) Carreira de Planejamento e Pesquisa, composta pelo cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa pertencente ao Plano de Carreira e Cargos do IPEA.

Em relação à área jurídica, que abrange as carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União, Procurador Federal, Defensor Público da União e Procurador do Banco Central do Brasil, propõe-se um reajuste no valor do subsídio, com efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008.

Quanto à Carreira de Especialista do Banco Central, a MP propõe inicialmente um reajuste no vencimento básico, com efeitos financeiros de 1º de março a 30 de junho de 2008. A partir de 1º de julho de 2008, os servidores passam a receber por subsídio fixado em parcela única.

A MP prevê a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, do Plano de Carreiras e Cargos da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e do Plano de Cargos e Carreiras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Pela medida, fica estruturado o Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP, composto pela Carreira de Analista Técnico da SUSEP de nível superior e pelos demais cargos de provimento efetivo de nível intermediário do Quadro de Pessoal da SUSEP. Os titulares dos cargos de Analista Técnico passam, a partir de 1º de julho de 2008, a ser remunerados exclusivamente por subsídio, sendo que os demais servidores do Plano



## **Senado Federal**

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

passam a ter estrutura remuneratória composta de vencimento básico, reajustado a partir de 1º de julho de 2008, e Gratificação de Desempenho de Atividades de Suporte na SUSEP – GDASUSEP, a qual será atribuída em função do alcance de metas de desempenho individual do servidor e de desempenho institucional da SUSEP.

No tocante a CVM, a estrutura remuneratória dos cargos de Analista e Inspetor da CVM passa a ser, a partir de 1º de julho de 2008, composta apenas de subsídio. Os demais servidores passam a ter a estrutura remuneratória composta de vencimento básico, reajustado a partir de 1º de julho de 2008, Gratificação de Desempenho de Atividades Específicas na CVM - GDECVM, devida exclusivamente aos servidores titulares dos cargos de Agente Executivo, e Gratificação de Desempenho de Atividades de Suporte da CVM - GDASCVM, devida exclusivamente aos servidores titulares dos cargos de Auxiliar de Serviços Gerais. As referidas gratificações serão atribuídas em função do alcance de metas de desempenho individual do servidor e de desempenho institucional da CVM.

Quanto ao IPEA, a partir de 1º de julho de 2008, os servidores da Carreira de Planejamento passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio. Já os demais cargos de níveis superior e intermediário do IPEA terão sua remuneração composta de vencimento básico, reajustado a partir de 1º de julho de 2008, e Gratificação de Desempenho de Atividades Técnico-Administrativas do IPEA – GDAIPEA, que também será atribuída em função do alcance de metas de desempenho individual do servidor e de desempenho institucional do IPEA. Extinguem-se, quando vagos, os cargos de nível superior de Assessor Especializado, Técnico Especializado e Médico; e os cargos de nível intermediário de Auxiliar Administrativo, Secretária, Auxiliar de Serviços Gerais, Auxiliar de Manutenção e Serviços Operacionais e Motorista.

Esclarece-se que os servidores titulares dos cargos de níveis superior e intermediário do Quadro de Pessoal da SUSEP, CVM e IPEA serão enquadrados automaticamente nos respectivos cargos do Plano de Carreiras e Cargos destas entidades, de acordo com as respectivas atribuições e requisitos de formação profissional exigidos. O desenvolvimento nas carreiras estruturadas no âmbito da SUSEP, CVM e IPEA ocorrerá por mérito profissional, conforme os requisitos mínimos de progressão funcional e promoção para tais carreiras estabelecidos na MP.

Os demais servidores destas entidades cuja remuneração foi transformada em subsídio e os servidores do Grupo Gestão, da Auditoria da Receita Federal do Brasil, da Auditoria Fiscal do Trabalho e da Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil terão seu desenvolvimento na Carreira de acordo com o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEDEC.

O SIDEDEC prevê que a promoção na carreira se dará com base no acúmulo de pontos a serem atribuídos ao servidor em virtude dos seguintes fatores, entre outros que poderão ser instituídos:

- I) resultados obtidos em avaliação de desempenho individual;
- II) frequência e aproveitamento em atividades de capacitação;
- III) titulação;
- IV) ocupação de funções de confiança e cargos em comissão;
- V) tempo de efetivo exercício no cargo;



## **Senado Federal**

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

- VI) produção técnica ou acadêmica na área específica de exercício do servidor;
- VII) participação em comissões de processo disciplinar e de processo licitatório;
- VIII) exercício em unidades de lotação prioritárias;
- IX) participação em grupos de trabalho formalmente instituídos; e
- X) participação regular como instrutor em cursos técnicos ofertados no Plano Anual de Capacitação do órgão.

Em termos físicos e financeiros, a proposta de reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria Federal alcança ao todo 55.503 servidores, sendo 24.878 ativos, 18.215 aposentados e 12.410 instituidores de pensão. O custo decorrente de sua implementação é da ordem de R\$ 1.110.542.010 em 2008, R\$ 2.938.564.331 em 2009, de R\$ 4.143.258.922 em 2010 e R\$ 4.532.718.543 em 2011.

No que se refere às Carreiras da Área Jurídica, a MP alcança 14.019 servidores, sendo 7.690 ativos, 4.534 aposentados e 1.795 instituidores de pensão, com custo da ordem de R\$ 209.466.882 em 2008, R\$ 517.861.122 em 2009, R\$ 730.161.356 em 2010 e R\$ 817.816.902 em 2011.

Quanto à reestruturação da Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil, a proposta contempla 4.892 servidores ativos, 3.191 aposentados e 225 instituidores de pensão, totalizando 8.308 beneficiários, com impacto orçamentário da ordem de R\$ 251.265.224 em 2008, R\$ 461.447.075 em 2009, R\$ 656.678.982 em 2010 e R\$ 705.216.241 em 2011.

O impacto decorrente da reestruturação da Carreira de Diplomata é da ordem de R\$ 96.128.251 em 2008, R\$ 208.735.796 em 2009, R\$ 246.821.357 em 2010 e de R\$ 257.458.456 em 2011, contemplando 1.288 servidores ativos, 248 aposentados e 254 instituidores de pensão, somando 1.790 beneficiários.

Do mesmo modo, o custo total decorrente da reestruturação dos cargos que passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio das Carreiras de Gestão Governamental, SUSEP, CVM e IPEA é da ordem de R\$ 220.348.563 em 2008, de R\$ 564.512.102 em 2009, de R\$ 770.035.866 em 2010 e de R\$ 832.346.828 em 2011, alcançando 6.362 servidores ativos, 3.332 aposentados e 847 instituidores de pensão, totalizando 10.541 beneficiários.

Relativamente à reestruturação remuneratória dos demais cargos pertencentes aos Planos de Cargos e Carreiras da SUSEP, CVM e IPEA, o impacto total é da ordem de R\$ 11.314.061 em 2008, de R\$ 37.167.780 em 2009, de R\$ 58.890.730 em 2010 e de R\$ 65.645.152 em 2011, alcançando 551 servidores ativos, 542 aposentados e 54 instituidores de pensão, totalizando 1.147 beneficiários.

Nos termos da Exposição de Motivos, o conjunto das propostas estabelecidas na MP em tela alcança ao todo 91.308 servidores civis, sendo 45.661 ativos, 30.062 aposentados e 15.585 instituidores de pensão. O custo total decorrente da implementação da proposta é da ordem de R\$ 1.900.289.280 em 2008, de R\$ 4.729.339.593 em 2009, de R\$ 6.605.847.214 em 2010 e de R\$ 7.211.202.123 no exercício de 2011.

Esclarece, finalmente a EM, que, para efeito de cálculo da despesa anual, a metodologia utilizada levou em consideração o quantitativo de servidores ativos, aposentados, instituidores de pensão e o acréscimo correspondente. O valor mensal obtido foi multiplicado por treze vírgula trinta e três, para os servidores ativos, que se



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

refere ao pagamento de doze meses de remuneração (janeiro a dezembro), à parcela relativa à gratificação natalina e ao abono de férias, e por treze para os aposentados e instituidores de pensão, referente ao pagamento de doze remunerações (janeiro a dezembro) e à parcela relativa à gratificação natalina. Para os servidores ativos, foi acrescido, ainda, 22%, relativos aos encargos sociais da União. O cálculo foi efetuado proporcionalmente, tomando como base os meses de implementação de cada etapa.

## 2 ANÁLISE

O exame da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária abrange, consoante o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002–CN, *“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”*.

### 2.1 – Verificação do Atendimento à Constituição Federal:

Dispõe o art. 169 da Constituição Federal que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ser efetivada se<sup>1</sup>:

- a) atender aos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- b) houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- c) existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

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 do período de apuração. De acordo com dados mais recentes (período de MAI/2007 a ABR/2008), colhidos na página do Ministério da Fazenda, a despesa com pessoal do Executivo atinge o percentual de apenas 19,15%. Como os gastos previstos na MP em análise correspondem, nesse mesmo período, a cerca de 4,6% da receita corrente líquida, 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.

Quanto à alínea “b”, a LDO/2008 (Lei nº 11.514, de 13/08/2007), no seu art. 89, autoriza a realização de despesas tais quais as previstas na MP em apreço, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo específico à LOA/2008 (Lei nº 11.647, de 24/03/2008). De acordo com os §§ 1º e 2º desse mesmo artigo, tal anexo deverá especificar o fundamento legal das despesas e discriminar os limites orçamentários autorizados, com as respectivas quantificações e especificações

---

<sup>1</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:

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

dos gastos, bem como com demais especificações necessárias à verificação do cumprimento da LRF.

O anexo específico a que se refere a LDO/2008 corresponde ao Anexo V da LOA/2008. Nesse anexo, consta na *Seção I – Criação e/ou Provimento de Cargos, Empregos e Funções, bem como Admissão ou Contratação de Pessoal a Qualquer Título*, no item 4, autorização para o Poder Executivo criar, no exercício de 2008, até 13.375 cargos ou funções. A MP, embora informe o total de cargos que cria, 400 cargos (art. 164), não estabelece quantas funções são criadas (arts. 55, 90 e 123), de modo que prejudica a análise, nesse aspecto, do atendimento do art. 89 da LDO/2009 e, por consequência, o inciso II do § 1º do art. 169 da CF. Além disso, já foram criados em 2008 mais de 29.000 cargos e funções (Leis nº 11.739, 11.740 e 11.754, todas deste ano), o que ultrapassa o número fixado no Anexo V.

Na *Seção II – Alteração de Estrutura de Carreiras e Aumento de Remuneração*, no item 4, o Anexo V, alterado pela Lei nº 11.733, de 2008, fixa em R\$ 11,02 bilhões o limite orçamentário que o Poder Executivo está autorizado a gastar em 2008 com aumentos para pessoal. Na Exposição de Motivos, item 27, aquele Poder informa que o total do acréscimo em 2008 será de R\$ 1,9 bilhão, o que estaria dentro do limite fixado.

Deve-se observar, no entanto, que essa autorização diz respeito a aumento da despesa com pessoal para o exercício de 2008. Como a reestruturação das carreiras implica aumentos de remuneração escalonados ao longo dos exercícios de 2008 a 2011, a eficácia da norma, a partir de 2009, dependerá de autorizações contidas nas leis orçamentárias dos exercícios de 2009 a 2011, por força do que dispõe o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição<sup>2</sup>.

Demonstra-se a seguir o impacto financeiro da reestruturação de cada carreira nos exercícios de 2008 a 2011:

Carreira	Pessoas Beneficiadas	Impacto Financeiro			
		2008	2009	2010	2011
Auditoria Federal	55.503	1.110.542.010	2.938.564.331	4.143.258.922	4.532.718.543
Área Jurídica	14.019	209.466.882	517.861.122	730.161.356	817.816.902
Especialista do Banco Central do Brasil	8.308	251.265.224	461.447.075	656.678.982	705.216.241
Diplomata	1.790	96.128.251	208.735.796	246.821.357	257.458.456
Gestão Governamental, SUSEP, CVM e IPEA	10.541	220.348.563	564.512.102	770.035.866	832.346.828
SUSEP, CVM e IPEA (carreiras não remuneradas por subsídio)	1.147	11.314.061	37.167.780	58.890.730	65.645.152
Total <sup>3</sup>	91.308	1.899.064.991	4.728.288.206	6.605.847.213	7.211.202.122

<sup>2</sup> A Constituição determina que haja autorização na lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, as LDOs têm remetido essa autorização para anexo específico das leis orçamentárias anuais.

<sup>3</sup> Há pequenas divergências entre os impactos financeiros produzidos pelas carreiras e o impacto total informado na Exposição de Motivos. Os valores constantes da linha "Total" foram obtidos a partir da soma dos valores referentes a cada carreira, não a partir dos impactos totais anuais informados na Exposição de Motivos.



## **Senado Federal**

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

Relativamente ao que prevê a alínea “c”, a LOA/2008 contém prévia e específica programação, com dotação suficiente para abrigar as despesas pretendidas, a qual encontra-se alocada no órgão 47101 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Programa 1054 – *Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público*, na Ação 0707 – *Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações*, com dotação de R\$ 10,5 bilhões, na ação 0623 – Pagamento de Pessoal decorrente de Provimientos por meio de Concursos Públicos, com dotação de R\$ 372,4 milhões, e na ação 20AK – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da Criação e/ou Provimiento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, com dotação de R\$ 618,0 milhões.

#### **2.2 – Verificação do Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal:**

Quanto às exigências do art. 16 da LRF, no sentido de que sejam apresentadas as estimativas do gasto, a declaração de que tal gasto se compatibilize com as normas orçamentárias e financeiras e as premissas e metodologia dos cálculos, considera-se que foram atendidas, embora precárias as informações prestadas nos itens 28 e 29 da EM. Os dados constantes da EM sequer estão segregados entre servidores ativos e inativos, o que obstaculiza a transparência e inviabiliza o cálculo da contribuição patronal.

Relativamente ao art. 17 da LRF, § 2º, não foi apresentada a comprovação de que o aumento do gasto não afetará as metas de resultados fiscais, nem indicadas as necessárias medidas compensatórias, que tanto podem ser aumento permanente de receita quanto redução permanente de despesa. De se ressaltar que o impacto anual dos gastos objeto da MP em análise, após totalmente implementados, foi estimado em R\$ 7,2 bilhões.

#### **2.3 – Verificação do Atendimento à Lei do PPA 2008/2011:**

No que diz respeito ao PPA, os gastos previstos na MP nº 440, de 2008, estão compatíveis com a Lei nº 11.653, de 07/04/2008 (PPA 2008/2011), uma vez que o Plano contém ações específicas por intermédio dos quais correrão as despesas decorrentes das normas baixadas na MP ora examinada: 0623 - Pagamento de Pessoal decorrente de Provimientos por meio de Concursos Públicos; 0707 - Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações; e 20AK – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da Criação e/ou Provimiento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos.

### **3 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, considera-se que a Medida Provisória nº 440, de 2008, analisada em conjunto com a Exposição de Motivos nº 158/2008, não atende todos os requisitos legais para sua aprovação, no que tange à adequação financeira e orçamentária, pelas seguintes razões: i) não quantifica as funções criadas e extrapola os quantitativos aprovados no Anexo V da LOA/2008; ii) não demonstra se os gastos autorizados afetam as metas de resultados fiscais fixadas na LDO/2008; e iii) não apresenta as medidas compensatórias para o aumento fixado na MP, nos termos do que exige o § 2º do art. 17 da LRF.

Como o art. 21 da LRF estabelece ser nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal que não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF



## **Senado Federal**

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

e do art. 169, §1º, da Constituição Federal, sugere-se que a Comissão Mista competente requeira ao Poder Executivo as informações necessárias para suprir as lacunas ora apontadas.

Além disso, deve-se observar, que a autorização contida no Anexo V da LOA/2008, diz respeito a aumento de despesa com pessoal somente para o exercício de 2008. Como a reestruturação das carreiras implica aumentos de remuneração escalonados ao longo dos exercícios de 2008 a 2011, a eficácia da norma, a partir de 2009, dependerá de autorizações contidas nas leis orçamentárias dos exercícios de 2009 a 2011, por força do que dispõe o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição.

André Miranda Burello  
Consultor de Orçamentos

José de Ribamar Pereira da Silva  
Consultor de Orçamentos

Maurício Ferreira de Macêdo  
Consultor de Orçamentos