



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica S/N, de 2006.

Brasília, 5 de julho 2006.

Assunto: Subsídios, quanto à adequação orçamentária e financeira, para a apreciação da Medida Provisória 304, de 29 de junho 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”*.

Interessado: Comissão Mista de Medida Provisória

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art.19 da Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional, que estabelece, *ipsis verbis*:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de 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.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional, por intermédio de mensagem, a Medida Provisória nº 304, de 29 de junho de 2006 (MP 304/06), 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”*.

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MP tem por objetivo, conforme manifesto na Exposição de Motivos, dar continuidade à política de valorização dos servidores públicos iniciada em 2003, intervindo na composição e estrutura dos quadros de pessoal e de suas tabelas remuneratórias tendo como diretriz os parâmetros estabelecidos no art. 39, §1º, da Carta Magna.

Nesse sentido, a presente proposta determina mudanças na composição e estrutura dos quadros de pessoal e de suas tabelas remuneratórias tendo como diretriz, segundo a Exposição de Motivos, os parâmetros estabelecidos no art.39, § 1º, da Carta Magna. Resumidamente, a MP 304/06 trata de diversos planos de cargos do Poder Executivo e de gratificações diversas, também no âmbito desse poder.

Conforme a Exposição de Motivos, a presente medida alcança cerca de 290.422 servidores, integrantes dos Quadros de Pessoal de órgãos e entidades do Poder Executivos, assim considerados: 4.175 servidores do MMA e IBAMA; 10.048 Docentes de 1º e 2º Graus dos extintos Territórios do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima; 1.730 servidores das Agências Reguladoras; 760 servidores do FNDE; e 112 servidores do INEP. Poderá alcançar, ainda, até 2.660 servidores pertencentes aos Quadros de Pessoal ativo da Carreira de Policial Militar (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar) dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima. No quadro de pessoal da Imprensa Nacional, a implementação da medida, a partir de 1º de julho de 2006, alcança 2.051 servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão.

Ademais, o Poder Executivo ressalta que a edição da presente medida provisória justifica-se, tendo em vista a natureza do assunto, os atrasos provocados pela demora na



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

aprovação do Orçamento, no âmbito do Congresso Nacional, e o disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, além das disposições da legislação eleitoral relativas ao tema.

3 DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O vértice do sistema de controle e acompanhamento dos gastos com pessoal nas três esferas da Federação é encontrado no art. 169, § 1º, que dispõe:

§ 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.

Com o intuito de disciplinar as disposições constitucionais supratranscritas, a LRF cuida da matéria conforme segue.

Nos arts. 16 e 17, volta-se, respectivamente, para a criação de gastos no âmbito administrativo pelo gestor e para a conceituação de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida esta como sendo a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Em seguida, nos arts. 19 e 20, expressamente estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Da simples fixação de limites por esfera da federação passa à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos. Ademais, fixa limites prudenciais e mecanismos de redução caso ultrapassados, arts. 22 e 23.

Ainda, no *caput* do art. 20, conceitua, minudentemente, despesas com pessoal, tendo inovado ao incluir os gastos com terceirização em seu parágrafo único, dificultando a burla aos limites por ela impostos.

Finalmente, no art. 21, decreta a nulidade absoluta, *juris et de jure*, dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância das exigências previstas em seus arts. 16 e 17, nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, estes últimos da Constituição.

Nesse contexto, segundo esclarece a Exposição de Motivos, o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF encontra-se atendido, uma vez que consta limite financeiro na Lei Orçamentária Anual para 2006, destinados à reestruturação da remuneração dos cargos e carreiras do Poder Executivo. Demais disso, informa que o impacto adicional da implementação das medidas ora propostas, no ano de 2006, será da ordem de R\$ 585,6 milhões.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De fato, a Lei Orçamentária Anual para 2006 consigna dotação genérica nas funcionais “04.846.1054.0707.0001 – Reestruturação de Cargos e Carreiras no âmbito do Poder Executivo” e “04.846.1054.091Y.0001 – Reajuste de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e Militares das Forças Armadas”, com valores autorizados, respectivamente, de R\$ 341.367.251,00 e de R\$ 5.100.000.000,00 (ambos ainda sem execução), na Unidade Orçamentária 47101 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É importante que se chame atenção para o fato de que várias são as medidas provisórias tratando de reestruturação de cargos e salários por conta da previsão orçamentária supracitada. O ideal seria especificar-se precisamente que parcela daquela previsão estaria sendo comprometida em cada medida provisória da espécie.

Registre-se que, segundo se informa, o impacto adicional da implementação das medidas ora propostas, no exercício de 2007, é de R\$ 1.575,8 milhões. No exercício de 2008, no qual a despesa estará anualizada, o impacto adicional será de R\$ 1.611,8 milhões, o que reduzirá a margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado daqueles exercícios.

Esse montante apurado, ainda segundo a Exposição de Motivos, mostra-se compatível com o aumento de receita decorrente do crescimento real da economia previsto, cuja série histórica revela relativa à ampliação da base de arrecadação nos últimos anos.

Relativamente à atribuição constitucional de as LDOs conterem a autorização para qualquer aumento de gasto direto com pessoal, exceto a revisão geral prevista no art. 37, X, vale salientar que tal autorização é remetida, desde a LDO/2001, a anexo da lei orçamentária anual, mais precisamente ao Anexo V - Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, conforme estabelece o art. 89 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 e o PLDO/2007, art. 94.

4 CONCLUSÃO

Diante do que foi anteriormente exposto, é possível concluir que a Medida Provisória nº 304, de 29 de junho de 2006, não ilide as normas constitucionais e legais que tratam de matéria orçamentária.

Helena Assaf Bastos
Consultora de Orçamentos