



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica nº 102/2017

Brasília, 31 de maio de 2017.

Assunto: Compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e aspectos constitucionais e legais da Medida Provisória nº 765, de 2016, que “altera a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e dá outras providências”, e do correspondente Projeto de Lei de Conversão nº 16, de 2017.

Interessado: Senador RICARDO FERRAÇO (PSDB/ES).

1 INTRODUÇÃO

O Excelentíssimo Senhor Senador Ricardo Ferraço – PSDB/ES solicitou, por meio da STO nº 00303/2017, de 29 do corrente, a elaboração de nota técnica, para a análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016 (MPV 765/2016), bem assim do correspondente Projeto de Lei de Conversão nº 16, de 2017¹ (PLV 16/2017).

A MPV 765/2016 e o PLV 16/2017 reestruturam carreiras da administração pública, modificam a remuneração de servidores públicos federais e de servidores de antigos Territórios e definem regras para a incorporação de gratificação de desempenho a aposentados e pensionistas, além de disporem sobre outros temas correlatos.

A Exposição de Motivos nº 00360, de 15 de dezembro de 2016 (EM 360/2016), que acompanha a Mensagem Presidencial, esclarece que a MPV 765 busca suprir a demanda da Administração Pública Federal por pessoal especializado e proporcionar a valorização dos servidores, com o objetivo de atrair e reter profissionais com nível de qualificação compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras objeto da medida.

Informa que as propostas que redundaram na MPV 765 são fruto de amplas discussões entre a Administração e representantes dos servidores; que a parte relacionada aos servidores da atual Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil foi objeto do PL nº 5.864, de 2016, enviado à Câmara dos Deputados em julho de 2016; e que os correspondentes impactos orçamentários foram considerados no Anexo V da Lei Orçamentária de 2017, nos termos da LDO 2017.

¹ No presente trabalho, tomou-se, como referência do PLV 16/2017, o Parecer aprovado na Comissão Mista da Medida Provisória em 17 de maio de 2017.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Acrescenta que a não aprovação do referido PL, até o momento do envio da MPV 765 em análise, compromete acordos firmados com os servidores no ano passado, vez que a previsão de implementação dessas propostas foi estabelecida para o exercício de 2016.

São beneficiários das propostas, nos termos da EM 360/2016, um total de 68.149 pessoas, sendo 29.394 servidores ativos e 38.755 aposentados e instituidores de pensão. O impacto financeiro total estimado seria de R\$ 223 milhões, em 2016; de R\$ 3,7 bilhões, em 2017; de R\$ 3,42 bilhões, em 2018; e de R\$ 3,57 bilhões, em 2019.

2 ANÁLISE

É usual que o Congresso Nacional tenha por satisfeitos os pressupostos da relevância e urgência da matéria, porquanto são conceitos subjetivos, cujo juízo discricionário de oportunidade e de valor fica a critério do Presidente da República. No caso em apreço, dificilmente se inquiriria a MPV 765 com base na ausência deles, pois, como dispõe sobre majoração de remunerações, as quais intimamente relacionadas a alimentos, poucas as chances políticas de não considerar a medida meritória e relevante.

No entanto, por dever de fiscalização e de controle da despesa pública, no mínimo dever-se-ia aprofundar o debate sobre o pressuposto da urgência. Urgente é o que se coloca com prioridade na linha do tempo; é, no caso de despesa, a que deve se realizar com rapidez e primazia para estancar a urgência do objeto que a demandou. Não poderia, por isso, ser uma urgência “usual”, já que para esses casos existe o remédio constitucional de pedido de urgência (art. 64, § 1º).

A MPV analisada propõe reajuste de despesa obrigatória; isto é, acréscimo de gasto impositivo. Ora, se a despesa é caráter continuado e obrigatório, o caso parece não reclamar urgência para sua deliberação. Ao contrário, demandaria reflexão e prudência, porque, se por um lado há os servidores beneficiários esperançosos e necessitados de correção salarial, por outro, há o contribuinte que custeará a decisão.

Esta Nota Técnica incursiona primeiramente pelo exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV 765/2016 e, após, identifica outros aspectos constitucionais considerados relevantes à avaliação de medida.

Por oportuno, cabe lembrar que a MPV 765 foi editada no penúltimo dia útil do exercício de 2016, já sob a égide da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que, com a inclusão de nove artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (arts. 106 a 114), estabeleceu o Novo Regime Fiscal – NRF, que fixa limite de gastos para os orçamentos fiscal e da seguridade da União. Por essa razão, não poderá deixar de enfrentar também esse tema.

2.1 Exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

O exame em tela 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*, segundo o art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

As normas orçamentárias e financeiras, mormente sobre a concessão de vantagens e aumentos de remuneração, têm base na Constituição. Dispõe o art. 169 da Constituição Federal que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderão ser efetivados se²:

- a) não exceder os limites estabelecidos em lei complementar (no caso, a Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- b) houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (no caso, Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 – LDO 2016, e Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 – LDO 2017);
- c) existir prévia dotação na LOA respectiva suficiente para atender às projeções da despesa (no caso, Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 – LOA 2016, e Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 – LOA 2017).

O NRF, por sua vez, que entrou em vigor em 15/12/2016, data da sua promulgação (art. 2º, da EC 95/2016), estabelece limites e condições para a criação ou acréscimo de despesa obrigatória, como é o caso de pessoal e encargos.

A MPV em estudo não atende a integralidade dessas exigências, como a seguir se verá.

2.1.1 Novo Regime Fiscal – teto de gastos

O NRF consiste na fixação de limites constitucionais transitórios (20 anos) para as finanças da União. Até que o limite seja extinto ou modificado, os órgãos estão impedidos de aumentar suas despesas além dele.

Mais especificamente no que tange ao caso em análise, estabelece o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, no art. 109, que, havendo descumprimento do limite fixado no NRF, fica vedada a: “concessão a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração” (inciso I), “criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza” (inciso VI) ou “criação de aumento de despesa obrigatória” (inciso VII).

Não há elementos suficientes para afirmar que o Poder Executivo está necessariamente extrapolando o limite que lhe foi fixado no inciso I do art. 107, ADCT, ou

² 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

que o extrapolará durante a execução de 2017, porque não há demonstrativo no processado que permita chegar a conclusão taxativa. Possivelmente, o limite vem sendo cumprido, até porque, por meio da Portaria nº 17, de 1º/2/2017, o Senhor Ministro interino do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cancelou diversas programações dos Poderes e órgãos autônomos, no total de R\$ 4,69 bilhões, a fim de ajustar o orçamento aos limites do NRF.

Estimativa do impacto orçamentário e financeiro

Por sua vez, o art. 113 do ADCT, incluído pela EC 95/2016, dispõe que qualquer proposição legislativa que **crie ou altere** despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A EM 360/2016 que acompanha a MPV informa valores brutos dos potenciais custos decorrentes da aprovação da matéria. No entanto, torna-se impossível ao legislador chegar a qualquer conclusão, tendo em vista a escassez de informações. O objetivo da Constituição foi, obviamente, cumprir os princípios da publicidade e clareza, inerentes à atuação pública, mas eles não estão presentes.

Alinhando esse dispositivo com outros previstos na legislação infraconstitucional, facilmente se chega à conclusão de que ele não foi cumprido na forma exigida pelo ordenamento. Isto porque, está desacompanhado da memória de cálculo, das premissas e da metodologia utilizada para se alcançar os valores demonstrados.

Ressalte-se que a ausência de tais informações impede uma avaliação completa acerca da exatidão dos impactos financeiros apresentados, colocando o Congresso Nacional em uma posição de dependência e assimetria de poder em relação ao Executivo. A propósito, em diversas outras proposições onde tais informações foram fornecidas, não raro constatarem-se erros de cálculo que levavam à subestimação do real impacto.

Tal lacuna de informações, por exemplo, dificulta a compreensão precisa até mesmo das poucas informações de impacto fornecidas. A propósito, esclarecimentos expressos na EM:

32. Do ponto de vista orçamentário, tem-se que a recomposição remuneratória proposta alcança um total de 29.394 servidores ativos, 38.755 aposentados e instituidores de pensão, perfazendo 68.149 beneficiários, com estimativa de impacto total da ordem de R\$ 223 milhões, em 2016; R\$ 3,7 bilhão, em 2017; de R\$ 3,42 bilhões, em 2018; e de R\$ 3,57 bilhões, em 2019, conforme especificado a seguir:

Usualmente, quando são apresentadas informações de impactos financeiros em anos sucessivos, depreende-se que tais impactos são cumulativos. Ou seja, que a informação de impacto no exercício de 2017 já incluía a do ano de 2016; que a informação do impacto em 2018 incluía os impactos de 2016 e 2017; e assim sucessivamente. Logo, o impacto de cada ano representaria o aumento total das despesas em relação ao momento da edição da proposição.

Difícilmente é esse o caso das referidas informações. Isso porque as estimativas de impacto constantes da EM são levemente reduzidas a partir de 2017. Essa redução contrasta totalmente com a análise dos anexos da MPV, que preveem, para a grande maioria dos casos, aumentos sucessivos de remunerações de servidores até 2019. Ressalte-se aqui, no entanto, a aparente – e relevante – exceção dos Bônus de Eficiência e Produtividade



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

estabelecidos pela MPV, cujos elementos de cálculo parecem se manter constantes no período.

Dado isso, é logicamente impossível que haja redução do impacto acumulado da MPV. O mais provável, portanto, é que diversos dos impactos informados representem o impacto em um exercício em relação ao exercício anterior. O impacto acumulado seria, nesse caso, o somatório dos impactos anuais informados.

Assim, caso seja considerado que todos os impactos informados na EM são em relação ao exercício anterior, os impactos anuais seriam os seguintes: R\$ 223 milhões, em 2016; R\$ 3,9 bilhões, em 2017; R\$ 7,3 bilhões, em 2018; e R\$ 10,9 bilhões, em 2019.

Em outra hipótese, caso seja considerado que todos os impactos informados na EM são em relação ao exercício anterior, com exceção dos Bônus de Eficiência e Produtividade, os impactos anuais seriam os seguintes: R\$ 223 milhões, em 2016; R\$ 3,7 bilhões, em 2017; R\$ 4,5 bilhões, em 2018; e R\$ 5,6 bilhões, em 2019.

Evidentemente, aqui foram realizados cálculos deduzidos dos dados imprecisos da EM, cuja própria variação demonstra a enorme incerteza trazida pela ausência das informações legalmente exigidas.

Portanto, a MPV 765 não teria cumprido, na sua edição, o art. 113, ADCT, e tampouco o PLV 16/2017 o cumpre.

Avaliação de compatibilidade com o NRF

A EC 95/2016 introduziu dispositivo visando prevenir a aprovação de legislação conflitante com o Novo Regime Fiscal, por meio de análise da compatibilidade das proposições com ele³. Assim, faz-se necessário realizar essa avaliação quanto à MPV e o PLV.

Primeiramente, é importante apontar que os critérios para a referida análise de compatibilidade não estão positivados, nem na própria EC 95/2016, nem na legislação infraconstitucional. A partir dos preceitos definidos pelo NRF, no entanto, é possível inferir um conjunto de critérios para tal análise.

O eixo central do NRF é a vedação de crescimento real das despesas primárias da União durante o seu período de vigência (vinte anos). O limite de gastos, baseado nas despesas pagas em 2016, somente pode ser majorado pela aplicação da inflação.

Portanto, toda a medida que eleve despesa primária em termos reais (acima da inflação) é, potencialmente, violadora do NRF, até porque todos os Poderes estão no limite do teto ou até mesmo já o ultrapassaram, como no caso de órgãos do Judiciário, Legislativo, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, que fizeram uso da compensação autorizada pelo § 7º do art. 107, ADCT. Na análise da MPV 765, verificam-se facilmente diversas situações de aumento real (em relação a 2016). Devido à incompletude das

³ CF/88, ADCT

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

informações, no entanto, é difícil avaliar qual o aumento real global produzido pela proposição.

É também necessário considerar que diversas despesas obrigatórias da União, mormente previdenciárias, assistenciais e de pessoal, apresentam dinâmica de crescimento real vegetativo. Assim, elas tendem a pressionar as demais despesas, uma vez que o NRF veda o crescimento real das despesas primárias totais. Somem-se a isso os diversos reajustes concedidos ao longo de 2016, e que serão também parcelados, na maioria dos casos, até 2019.

Assim, tem-se um complexo contexto de dinâmica das finanças públicas para os próximos exercícios, onde é absolutamente incerto o efetivo espaço disponível para a expansão de despesas obrigatórias, sem que haja comprometimento dos limites definidos pelo NRF.

Nesse cenário, a prudência na condução das finanças públicas repudia o estabelecimento de despesas obrigatórias crescentes para sucessivos exercícios.

Sintomático dessa situação é o fato de que a MPV não contempla qualquer demonstração de sua compatibilidade com o NRF.

Dado o exposto, **não é possível concluir que a MPV 765/2016 ou o PLV 16/2017 sejam compatíveis com o Novo Regime Fiscal.**

2.1.2 Análise do cumprimento da LRF (art. 169, caput, CF)

Limites de despesas com pessoal

A LRF estabelece que o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo não poderá exceder a 37,9% da receita corrente líquida – RCL do período de apuração (art. 20, I, “c”). De acordo com dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, até o 2º quadrimestre de 2016, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de apenas 25,3% da RCL⁴. A magnitude dos acréscimos remuneratórios trazidos pela MPV não comprometia, portanto, o teto de gastos com pessoal do Poder Executivo previsto na LRF, quando da adoção da MPV em análise.

Por sua vez, segundo o Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2017⁵, a despesa do Poder Executivo da União correspondia 26,67% da RCL. Em termos monetários, a despesa total com pessoal no período (maio de 2016 a abril de 2017) ficou em R\$ 191,6 bilhões, para um limite máximo de R\$ 272,3 bilhões e limite prudencial de R\$ 258,7 bilhões. Assim, a MPV, cujo impacto total é estimado em R\$ 3,7 bilhões para 2017, também não levará à ultrapassagem desses limites no corrente exercício, assim como o PLV.

Estimativa do impacto orçamentário e financeiro

A LRF estabelece, ainda, por meio dos arts. 15 e 21, que, **in verbis**:

⁴ <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/limites-lrf-uniao/resource/12d16ad1-35f8-4fc7-9b64-cf144416c8a1>, acesso em 02/01/2017.

⁵ disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF1Q2017.pdf/14459bf7-94cd-414f-85de-036e5305e2fb> - acesso em 30/05/2017.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

...

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

...

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;

Nos termos do art. 16 da LRF, que tem o amparo do art. 113, ADCT, o aumento da despesa provocado pela MPV em análise deveria vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de vigência e nos dois subsequentes. Pelo art. 17, em síntese, reforça-se a necessidade do cumprimento do art. 16, exigindo-se a demonstração da origem dos recursos.

A MPV 765 não apresenta análise circunstanciada das despesas, nem é possível aferir o seu montante em face das disposições da medida, haja vista a precariedade de dados e a imprecisão dos dispositivos. De se vê que a estimativa é necessária não apenas como documento burocrático, mas para viabilizar mesmo a compreensão da extensão de cada despesa autorizada.

A EM informa apenas que serão beneficiados 68.149 servidores, sendo 29.394 ativos e 38.755 aposentados e instituidores de pensão. O impacto financeiro total estimado é de R\$ 223 milhões, em 2016; de R\$ 3,7 bilhões, em 2017; de R\$ 3,42 bilhões, em 2018; e de R\$ 3,57 bilhões, em 2019. Porém, essa informação, apesar de gozar de fé pública e de estar explicitada por carreira na Exposição de Motivos, não é suficiente para atender a ambos os dispositivos da LRF, pois desacompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (§ 2º do art. 16).

Apenas a memória de cálculo circunstanciada favoreceria a compreensão da largueza desse dispositivo pretendido, bem assim propiciaria a clareza e publicidade necessárias ao seu entendimento pelo cidadão, que suporta os gastos públicos por meio de impostos.

Assim, **a MPV 765 não teria atendido, na sua edição, e não atenderia agora, para efeitos de aprovação do PLV 16/2017, ao disposto no art. 16 da LRF**, razão pela qual os gastos dela decorrentes devem ser considerados como não autorizados, nos termos do art. 15 da mesma Lei.

Origem dos recursos e compensação do impacto da proposição



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O art. 17⁶ da LRF, por seu turno, estabelece o que se deve entender por despesa obrigatória de caráter continuado. Enquadram-se no dispositivo as despesas estipuladas pela MPV em análise. Em razão disso, além da estimativa do impacto orçamentário, a proposição deve demonstrar a origem dos recursos que custeará a despesa.

As informações fornecidas junto à MPV, no entanto, não demonstram essa origem, expondo simplesmente que constam do Anexo V da LOA 2017. Para 2017, tal origem, como será apresentado na seção 2.1.4, é apenas parcial. Quanto a 2016, a EM é silente; tal como será demonstrado na referida seção, os recursos são insuficientes.

Além disso, a LRF exige que a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado sejam compensadas, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, §§ 2º). Tal aumento pode ser proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, § 3º).

Com essa exigência, a LRF visa garantir a *sustentabilidade* das novas despesas, assegurando que gastos permanentes também possuam fontes permanentes para seu custeio. Caso contrário, coloca-se o Estado em desequilíbrio fiscal estrutural, obrigando-o a recorrer a receitas temporárias (muitas vezes extraordinárias) e/ou suprimir despesas temporárias (tais como obras e investimentos em geral).

Nessa ótica, a sustentabilidade das despesas criadas é frágil. Um indicador disso é a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado da LDO 2017, estabelecida em apenas R\$ 926 milhões. Além disso, esse modesto valor encontra-se completamente exaurido, em virtude da elevação de outras despesas obrigatórias de caráter continuado, aprovadas previamente à edição da MPV 765. Entre tais despesas, encontram-se reajustes para outras carreiras do serviço público, que totalizam mais de R\$ 20 bilhões em impacto financeiro para 2017.

Ressalte-se ainda a ausência de qualquer demonstração de origem de recursos ou compensação referente aos exercícios de 2018 e 2019.

Assim, a MPV 765 e o PLV 16/2017 não atendem ao disposto no art. 17 da LRF, razão pela qual os gastos propostos devem ser considerados como não autorizados (art. 15, LRF).

2.1.3 Análise do cumprimento das LDOs de 2016 e 2017 (art. 169, § 1º, II, CF)

Necessário se faz analisar as exigências da LDO 2016, ano de edição da MP, cujos dispositivos de então precisavam ser observados, bem como as da LDO do corrente ano, porquanto, além de ser o momento em que a matéria está sendo deliberada pelo Congresso Nacional, que deve observar as normas presentes, há gastos previstos na MPV que impactam este exercício.

⁶ “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado 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.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.”



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

As LDOs 2016 e 2017 estabelecem diversos requisitos para a edição de medida provisória ou aprovação de projetos de lei relativos a aumento de despesa de pessoal, para qualquer dos Poderes.

No caso da LDO 2016, o art. 98 estabelecia que as medidas provisórias sobre aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deveriam ser acompanhadas de, **in verbis**:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

O inciso I supra repete exigência estabelecida na LRF (art. 16), a qual, como visto, não foi cumprida, o que leva à infringência também da LDO 2016 nesse ponto. Por igual, não há simulação do impacto da despesa destacada por ativo, inativo e pensionista, como exige o inciso II acima, configurando-se mais um dispositivo afrontado pela MPV 765. No que se refere ao inciso III, pode-se tomar a EM 360/2016 como manifestação do Ministério do Planejamento, que no entanto não está na configuração pretendida pela Lei.

Esses mesmos requisitos são exigidos pela LDO 2017 (art. 102), o que levaria à infringência também dessa Lei. Por este motivo, **a MPV não teria atendido a Lei por ocasião da sua edição (LDO 2016), tampouco atenderia agora (LDO 2017), quando o Congresso sobre ela irá deliberar.**

Vedação de efeitos financeiros retroativos

Nos termos do § 2º do art. 98, a LDO 2016 dispôs que PL ou MP, e as leis deles decorrentes (o que dirige a regra para a deliberação do Congresso Nacional), não poderão conter dispositivo com efeitos retroativos à sua entrada em vigor ou plena eficácia. No entanto, embora a EM 360/2016 que acompanha a medida não o mencione, nem sejam claras todas as disposições da MPV, foram identificados artigos seus que promovem aumento de despesa com impacto financeiro anterior à sua entrada em vigor (o PLV 16/2017, já aprovado pela comissão mista, não corrigiu o defeito).

Basta ver que a MPV de que ora se cuida data do dia 29/12/2016, mas foi publicada no dia 30 subsequente, o último dia útil do ano, quando passou a vigorar. No entanto, é possível explicitar como ofensivos ao § 2º do art. 98 (§ 2º do art. 102, da LDO 2017) pelo menos os seguintes dispositivos, já que admitem retroação de benefícios:

- 1) o art. 10 (art. 11 do PLV), que prevê o pagamento de bônus de eficiência de R\$ 7,5 mil relativo ao mês de dezembro de 2016; e
- 2) o art. 20 (art. 21 do PLV), que prevê o pagamento, para ocupantes de outro cargo, do mesmo bônus de eficiência de R\$ 7,5 mil relativo ao mês de dezembro de 2016.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Não é possível afirmar, a partir dos textos da MPV, se todos os cargos e carreiras beneficiários são favorecidos com a aplicação financeira retroativa, haja vista a imbricada solução legislativa de alterar vasta gama de dispositivos de outras normas, para nelas inseri-los e adaptá-los aos respectivos contextos e vigência iniciados em tempo pretérito⁷. A par disso, várias alterações são apresentadas apenas em tabelas anexas, cuja compreensão muitas vezes é restrita aos aplicadores da norma.

Embora o art. 52 estabeleça que a medida não produzirá efeitos financeiros retroativos, o fato é que os citados arts. 10 e 20 estabelecem expressamente o contrário. Além disso, a própria EM traz os cálculos correspondentes à retroação financeira: em 2016, o impacto seria de R\$ 223 milhões.

Não se poderia imaginar que essa estimativa se refere apenas aos dois dias de validade da MPV em 2016 (dias 30 e 31/12), sob pena de se ter de projetar o gasto anualizado com base nessa mesma estimativa, o que redundaria em gasto anual estimado e improvável de R\$ 40,7 bilhões (R\$ 223/2 x 365). Ou seja, os valores informados na EM se refeririam sim a período pretérito, superior aos dois dias finais de dezembro de 2016, o que era vedado pela LDO correspondente e pela atual.

A propósito, os montantes apresentados na EM 360/2016 reforçam a necessidade da apresentação das premissas e metodologias utilizadas, e respectiva memória de cálculo. Esses montantes sequer permitem assegurar a que nível chegarão os gastos que o Congresso Nacional está por aprovar! Menos ainda, especificá-lo por cargo ou carreira, ou mesmo pela atividade ou inatividade dos beneficiários.

Acrescente-se que, se os R\$ 223,0 milhões informados para 2016 se referirem a apenas um mês (o de dezembro), a despesa anualizada para 2017 deveria corresponder a aproximadamente R\$ 2,97 bilhões (R\$ 223 x 13,3). No entanto, a EM informa que o gasto em 2017 corresponderá a R\$ 3,7 bilhões, que é cerca de 24,5% superior.

Para os anos subsequentes, 2018 e 2019, a EM estima acréscimos respectivos na despesa de R\$ 3,42 bilhões e R\$ 3,57 bilhões, mas sem apresentar os fundamentos, já que esses valores são incompreensivelmente inferiores aos informados para 2017. Essa forma de apresentar os dados não somente não atende ao ordenamento financeiro e orçamentário, mas efetivamente não se concilia com os princípios da clareza e publicidade (art. 37, **caput**, CF), que são essenciais aos órgãos de controle (entre eles o próprio Congresso Nacional) e, mais ainda, ao contribuinte.

No total, considerando os exercícios de 2016 a 2019, o impacto da MPV original atingirá R\$10,9 bilhões, confiando-se apenas nesses dados superficiais.

Conclui-se, portanto, como **também violado o citado § 2º do art. 98 da LDO 2016 (§ 2º do art. 102, LDO 2017)**, porque a MP, já na sua edição, bem assim o PLV em que deve se converter, autorizam expressamente a retroação de despesa, o que a lei veda. Pela ausência de publicidade, **também afrontaria o art. 37, caput, da Constituição.**

Prazo para início da tramitação da proposição

⁷ As disposições estabelecidas nos arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 4.657, de 4.9.1942, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, não favorecem uma interpretação imediata, pelo menos em seu aspecto literal.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A LDO 2016 (art. 99, § 2º) exigia que a proposição legislativa autorizadora do aumento tivesse iniciado sua tramitação no Congresso Nacional até a data da publicação da própria LDO 2016, que ocorreu em 31/12/2015, em edição extra do Diário Oficial da União.

A MPV em análise, como se viu, foi publicada em data bem posterior a essa (em 30/12/2016). Logo, pelo menos em relação à carreira de policial civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, **a medida teria descumprido a LDO 2016**, tendo em vista que para essa carreira não há a dispensa (§ 14 do art. 99) de observância do prazo de tramitação estabelecida no § 2º citado.

Disposições gerais sobre adequação orçamentária

O art. 113 da LDO 2016 (replicado no art. 117 da LDO 2017) estabelece que as proposições previstas no art. 59 da Constituição (o que inclui a medida provisória), que aumentem despesa, devem estar acompanhadas das estimativas dos efeitos do aumento, detalhado em memória de cálculo, e demonstrar as correspondentes compensações, para o efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais da matéria.

Nos termos do § 3º desse artigo, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deve ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo. As estimativas fragilmente elaboradas no corpo da EM **não estão, no entanto, acompanhadas da necessária memória de cálculo.**

Por sua vez, o § 6º do mesmo artigo estabelece que a proposição será incompatível se alterar gastos com pessoal, concedendo aumento que resulte em parcelas remuneratórias cujo somatório ultrapasse o teto constitucional de remuneração fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição. **Esse aspecto torna-se de impossível verificação**, tendo em vista a inexistência de memória de cálculos e a ausência das premissas utilizadas para projeção dos aumentos por cargo. A EM sequer toca no assunto.

O § 7º ainda do citado art. 113 (§ 7º do art. 117, LDO 2017) dispõe que as disposições da LDO 2016, ou seja, que todas as exigências acima referidas, se aplicam às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Por esse motivo, **são aferições que o Legislativo tem que fazer antes de aprovar qualquer incremento nas despesas de pessoal, mesmo que se trate de medida provisória.**

2.1.4 Análise da existência de prévia e suficiente dotação nas LOAs 2016 e 2017

As LDOs 2016 (art. 99) e 2017 (art. 103), para cumprir a previsão constitucional contida no inciso II do § 1º do art. 169, autorizaram o aumento das remunerações dos servidores públicos. No entanto, a autorização foi conferida sob a condição de que o aumento constasse, de forma segregada, de anexo (Anexo V) da lei orçamentária do exercício do aumento.

Compulsando o Anexo V da LOA 2016 (Lei nº 13.255, de 14/01/2016), verifica-se que, embora de forma não segregada, como exige a respectiva LDO, foi programado o montante de R\$ 5,3 bilhões para reestruturação de carreiras ou aumento de remunerações no âmbito do Poder Executivo. No entanto, embora a EM nada diga a respeito, esse valor já havia sido totalmente exaurido pela aprovação de diversos projetos de lei de reajuste de pessoal para esse mesmo Poder.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No caso, foram aprovadas as Leis nºs 13.324/2016 (impacto de R\$ 1,07 bilhão em 2016); 13.325/2016 (impacto de R\$ 1,01 bilhão em 2016); 13.326/2016 (impacto de R\$ 118,6 milhões em 2016); 13.328/2016 (impacto de R\$ 162,5 milhões em 2016); 13.327/2016 (impacto de R\$ 440,0 milhões em 2016); 13.321/2016 (impacto de R\$ 2,8 bilhões em 2016) e 13.371/2016 (sem impacto em 2016), cuja soma dos efeitos financeiros com base em cada exposição de motivos alcança o total de R\$ 5,6 bilhões em 2016. Ou seja, por ocasião da adoção da MPV em análise, o valor previsto no Anexo V da LOA 2016 já havia sido extrapolado em cerca de R\$ 300,00 milhões. Em razão disso, a MPV, que previa acréscimo de gasto de mais R\$ 223,00 milhões em 2016, **não poderia ter sido editada, porque estaria em flagrante e direta contrariedade à LDO 2016, à LOA 2016 e à Constituição (arts. 169, § 1º, II).**

Em se tratando da LOA 2017, melhor sorte não tem a medida analisada.

Observando-se o Anexo V da LOA 2017 (Lei nº 13.414, de 10/01/2017), há, como quer a LDO, previsão segregada de R\$ 2,8 bilhões, para os gastos decorrentes do PL 5.864, de 2016, e de mais R\$ 928,1 milhões, para as carreiras que dependiam de novo PL. Segundo a EM, as despesas decorrentes do PL nº 5.864/2016 somariam R\$ 2,7 bilhões, razão pela qual, neste caso, haveria previsão suficiente no Anexo V (se se considerar apenas as despesas informadas na EM, pelo que estão fora eventuais aumentos decorrentes da aprovação de emendas)

Em relação às demais carreiras incluídas na MPV e que ainda dependiam de um novo projeto de lei, o custo anual respectivo chegaria a R\$ R\$ 976,0 milhões, conforme a EM. No entanto, o Anexo V da LOA 2017 autorizou apenas R\$ 928,1 milhões, **que são insuficientes em R\$ 47,9 milhões para abrigar o gasto projeto.**

Nesse caso, como a existência de dotação na LOA 2017 e seu Anexo V deve ser prévia, **haveria afronta direta à Constituição Federal (art. 169, § 1º, I), além do art. 103 da LDO 2017.**

2.2 Outros aspectos constitucionais relevantes

2.2.1 Emprego de Medida Provisória para a concessão de reajuste salarial

Tendo em vista que a MPV 765 aumenta despesas obrigatórias, tornam-se necessárias considerações acerca dessa forma encontrada para conceder reajuste salarial a servidores.

Conforme expõe a EM, os dispositivos da MPV em estudo são fruto de acordo do Poder Executivo com representantes dos servidores, que foram objeto do PL nº 5.864, de 2016. A opção pela veiculação dos dispositivos por meio de medida provisória visou atrair e reter profissionais com nível de qualificação compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras beneficiadas. Além disso, decorreu da tramitação lenta no Poder Legislativo do PL nº 5.864, de 2016, o que colocaria em risco, segundo a visão espousada, o pactuado com os servidores para entrar em vigor ainda em 2016.

Ora, negociações, acordos, promessas ou quaisquer outras razões que desencadeiam a elaboração de projetos de lei ou de medida provisória, embora relevantes, não vinculam o Congresso Nacional, que, constituído por representantes do povo e dos estados, tem seu próprio *modus operandi* e sua visão particular do cabimento ou não de alterações no



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ordenamento jurídico. Com agenda e oportunidades próprias, nem sempre atende à percepção de urgência e pretensão dos interessados. Além disso, o desenlace da tramitação legislativa das proposições pode resultar, inclusive, em texto totalmente diverso do inicial, ou em texto algum, como no caso de rejeição.

Segundo bem acentuou o Ministro Nelson Jobim, em seu voto, às fls. 10 e 11, à ADI 2.527/MG, **in verbis**:

É bom que se tenha presente que o Congresso Nacional, basicamente, manifesta a sua vontade de três formas: uma delas, aprovando os textos; outra, rejeitando-os e a terceira, evitando que sejam votados. O não votar, no Congresso, é uma manifestação da sua vontade. A obstrução é algo absolutamente legítimo e está exatamente dentro do seu contexto regimental desde a Assembléia-Geral do Império. Então quando se diz que o Congresso é desidioso no votar, isso é falso. É oriundo exatamente daqueles que não conhecem ou que não tiveram a paciência de verificar, junto àquela Casa, que os mecanismos de formação das vontades majoritárias são para rejeitar, para aprovar ou para não votar.

Fico fora do problema do amadurecimento da matéria, porque estaria emitindo um juízo de valor sobre o dever de o Congresso Nacional votar essa ou aquela matéria. Essa é uma decisão política da sua estrita competência. Às vezes esse amadurecimento nem ocorre, porque o bloqueio é inicial, independentemente de diálogo. Às vezes, a obstrução cai, porque esse projeto obstruído acaba integrando um conjunto, um pacote de entendimentos das oposições com a situação e são aprovadas com as alterações necessárias. Falo isso não por conhecimento de história, mas por memória.

Para as situações que exigem maior diligência na votação, a Constituição faculta o pedido de urgência, nos termos do § 1º do art. 64. Em sendo requerido, o projeto passa a ser apreciado em até 45 (quarenta e cinco) dias em cada Casa legislativa, num total máximo de 90 (noventa) dias.

O citado PL nº 5.864, de 2016, que chegou à Câmara dos Deputados em 22/07/2016, já estava em processo avançado de tramitação⁸. Disso decorre que, se tivesse havido o pedido de urgência nos termos constitucionais, possivelmente o PL já teria decidido o reajuste de pessoal definitiva e mais rapidamente que a MPV em análise, que tramita há cinco meses.

Disso decorre que a subtração da matéria do crivo do Poder Legislativo, para transformá-la em ato normativo, de eficácia imediata, sem discussão pública, atinge diretamente os princípios concernentes à separação dos Poderes. Agride a autonomia do Congresso para deliberar de forma diversa da pretendida.

Com a edição da medida provisória, demonstrou-se a sobrepujança de um Poder em relação ao demais. Isso porque, no caso em análise, saindo de sua órbita natural de atuação, para, pelo atalho da medida provisória, conceder reajuste a seus servidores quando a

⁸ Segundo o sítio da Câmara dos Deputados na internet: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=PL+-Projeto+de+Lei&data=30%2F05%2F2017&page=false&numero=5864&ano=2016&btnPesquisar.x=18&btnPesquisar.y=17&btnPesquisar=OK> - acesso em 30/05/2017.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

matéria estava em tramitação legislativa, o Executivo desmerece as funções do Legislativo e, de certo modo, até o pressiona a deliberar, agora **a posteriori**, sobre situação fática consolidada da forma como queria. Para além disso, ainda que involuntariamente, faz ingerência no modelo ordinário de apreciação das normas, tendo em vista que, para análise de medida provisória, o funcionamento **interna corporis** no Legislativo difere bastante daquele dedicado aos projetos de lei.

Por outra vertente, é duvidoso que medida provisória possa ser utilizada para alterar a remuneração de servidor público. E não somente porque, no caso em exame, não se configuraria o requisito da urgência, tendo em vista que a criação de despesa obrigatória de caráter continuado exigiria dos órgãos responsáveis atuação refletida e amplamente debatida, mormente na situação atual de grave crise fiscal e da necessidade de reformas agressivas a direitos de praticamente toda massa dos cidadãos, mas sim e especialmente porque a Constituição já estabelece o instrumento apropriado para essa situação, que não é a MP. A Carta Política exige *lei formal* para alterar gastos com pessoal, nos termos do inciso X do art. 37, **in verbis**:

Art. 37. ...

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (*grifamos*)

Se o legislador constituinte estabeleceu a opção legislativa (lei específica), parece patente que não se poderia utilizar dos pressupostos da relevância e urgência para, derogando a própria Carta Política, editar medida provisória. Essa medida não é lei. Passa a sê-lo, quando convertida a este espécime por atuação do Poder Legislativo. De acordo com a Constituição:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei...

...

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias. (*sublinhamos*)

Se não é lei, não poderia assumir o mister de alterar remunerações. Segundo o entendimento de José Afonso da Silva⁹:

As medidas provisórias, com força de lei, podem ser adotadas pelo Presidente da República, as quais, no entanto, para serem legítimas, hão de atender a pressupostos formais, materiais e, ainda, a regra de procedimento que agora se exigem no art. 62 da CF com o enunciado oferecido pela EC-32/2001.

...

⁹ Ob. cit., fls 532/3.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

São, como se nota, medidas de lei (têm força de lei) sujeitas a uma condição resolutiva, ou seja, sujeitas a perder sua qualificação legal... (*sublinhamos*)

Nos termos do voto do Ministro Carlos Ayres Brito, como Relator, na ADI 4.049-MC/DF, às fls. 2, **in verbis**:

9. Já no caso de medida provisória, cuida-se de espécime legislativo que inova primariamente a Ordem Jurídica, porque a própria Constituição foi que explicitou, no art. 62, que ela (medida provisória) seria editada com força de lei. É dizer: medida provisória não é lei, mas tem força de lei, conforme doutrina Celso Antônio Bandeira de Melo... (*sublinhamos*)

Em outro acórdão, agora sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, é possível inferir que aquela Corte não admite qualquer tergiversação sobre a espécie legislativa apropriada para tratar de remuneração de servidores públicos, **in verbis**:

II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. **Exige-se, portanto, lei formal e específica.** A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal (ADI 3.306-MC/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julg. 23.02.2006, Plenário, DJ 28.04.2006).

Essa também é a mesma compreensão da ilustre Ministra Carmen Lúcia, Relatora da Ação Originária nº 1.420-PA, julgada em 02/08/2011, cuja emenda é explícita ao afirmar a “*necessidade de lei em sentido formal para a majoração de vencimentos de servidores públicos e agentes políticos*”.

Em seu voto condutor, aprovado à unanimidade, Sua Excelência afirmou que “*a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se firmado no sentido de se reconhecer a necessidade de lei em sentido formal para a majoração de vencimentos de servidores públicos e agentes políticos*” e lembrou texto de sua lavra, nos seguintes termos:

Na República não há agente que se exclua do espaço de incidência da norma referente à gestão da coisa de todos. O caso de gasto de recursos públicos, tanto mais obrigado a **dar publicidade por meio de lei formal**, está aquele que se põe em maior evidência política em razão do cargo ocupado e que detém, além da simbologia do Estado de Direito, a obrigação de pôr ao controle da sociedade o quanto recebe, a que título recebe o que e sob que medida e fundamento se dá tal recebimento. (...)

Por isso é que alguns dispositivos acentuaram, ou simplesmente desdobraram, o princípio da legalidade específica que se positiva no art. X, da Constituição, de maneira genérica.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Não fosse esse o entendimento, teríamos de aceitar a conclusão de que a CF negligenciou proteção a direito fundamental estabelecido no **caput** do art. 5º, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Neste sentido, se se admitisse alteração de remuneração dos servidores do Poder Executivo por medida provisória, haveria evidente privilégio aos beneficiários desse Poder, em detrimento dos servidores dos demais Poderes e do Ministério Público da União, cujos dirigentes, responsáveis que são pela iniciativa das respectivas leis, não dispõem de igual instrumento para alteração salarial.

Para evitar interpretações equivocadas, a mesma Carta Magna, em outra disposição (§ 1º do art. 61), estabelece textualmente que o Presidente da República detém a prerrogativa privativa *para iniciar as leis* sobre os temas tratados na MPV em estudo, mas não para adotar medida provisória, como se tivesse o poder de “antecipação de tutela”, próprio de juízes. Nos termos do dispositivo, **in verbis**:

§ 1º São de *iniciativa privativa do Presidente da República as leis* que:

...

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica *ou aumento de sua remuneração*;

...

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, *remuneração*, reforma e transferência para a reserva. (*grifamos*)

Na respeitada doutrina, leciona José Afonso da Silva (2005)¹⁰ que a *iniciativa legislativa é, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. Ainda de acordo com o renomado constitucionalista, a elaboração de medidas provisórias não comporta atos de iniciativa, nem votação, nem veto, nem promulgação. Trata-se de mera edição que se realiza pela publicação autenticada. Por isso não é correto falar-se em processo legislativo a respeito delas, mas de simples procedimento elaborativo.*

Nessa toada, no caso da remuneração dos servidores do Poder Judiciário, a iniciativa privativa é do respectivo tribunal (art. 96, II, a), em relação aos servidores do Poder Legislativo, a iniciativa privativa é das respectivas Casas (arts. 51, IV, e 52, XIII), e, em se tratando dos servidores do Ministério Público da União, a iniciativa é do próprio órgão (art. art. 127, § 2º). Assim, por uma questão de equilíbrio entre os Poderes e de isonomia entre seus servidores, deve ser seguida a disciplina do § 1º do art. 61, segundo a qual, o Presidente da República deve iniciar privativamente (e não editar!) os projetos de lei sobre fixação ou aumentos da remuneração dos servidores do Poder em que é titular.

Por outro aspecto, a CF estabelece que a administração pública deve seguir, entre outros, o princípio da publicidade (**caput** do art. 37), princípio esse igualmente exigido para a criação da despesa pública.

¹⁰ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. rev. e atualiz. São Paulo. Malheiros. Fls. 523 e 529.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

As alterações normativas realizadas pela MPV em análise não são plenamente compreensíveis, tendo em vista a impossibilidade de se estimar o alcance financeiro da medida. Mesmo que se desconsiderasse o excesso de matérias inclusas no seu bojo, não há, na Exposição de Motivos ministerial, indicativo dos percentuais concedidos de reajuste, gerais ou por carreira, de modo a favorecer a compreensão e o acompanhamento da atuação pública nesse aspecto.

Se é incerta, se não há clareza na disciplina de criação dos gastos a que se refere o ato em estudo, imprecisos e inseguros serão, por conseguinte, os procedimentos relativos à fiscalização e ao controle.

Como é cediço, publicidade não se contém apenas em publicar para tornar público. É, principalmente, tornar claro e compreensível. É fazer com que se cumpra o papel essencial de verdadeiramente informar a quem a informação é endereçada: os administrados e os órgãos de controle.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Melo¹¹:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Consoante lição de Hely Lopes Meirelles¹²:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Após a aprovação da Lei nº 12.527, de 18.11.2012 – Lei da Transparência, para regulamentação especialmente do inciso XXXIII do art. 5º e inciso II do § 3º e **caput** do art. 37 da CF, o direito de acesso à informação sobre os atos de governo já não dependem mais de qualquer restrição. Assim, **a falta de clareza do ato normativo em exame contamina-o também de ilegalidade**, por não viabilizar o pleno atendimento das disposições da novel legislação.

¹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo – Malheiros. 1995. fl. 68.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. atual. São Paulo – Malheiros. 2000. Fl. 89.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2.2.2 Vedação à elevação de despesas em projetos de iniciativa reservada

A Constituição, em seu art. 63, veda a elevação da despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República. **In verbis**:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Como visto na seção anterior, os projetos relativos a aumento de remuneração de servidores do Poder Executivo incluem-se nessa condição. Portanto, as emendas a eles oferecidas não poderão produzir aumento de despesas em relação ao projeto original.

No entanto, analisando-se o PLV 16/2017, pode-se verificar a existência de diversos novos dispositivos que elevam a despesa prevista na MPV 765/2016. Todos que estiverem nessa situação padecem de vício de inconstitucionalidade por ofender o referido art. 63, I.

A tabela a seguir apresenta os dispositivos que foram identificados, no curso da presente análise, como geradores de elevação da despesa prevista ou, pelo menos, com razoável probabilidade de fazê-lo:

Dispositivos do PLV 16/2017	Efeito possível
Art. 3º O titular de cargo efetivo de Médico pertencente aos quadros de pessoal de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, designado Perito Oficial em Saúde, perceberá a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE, enquanto permanecer no exercício de atividade de perícia no âmbito do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS.	Estende a concessão de gratificação a outro conjunto de servidores
Art. 32. § 1º. Os titulares do cargo de Analista de Infraestrutura, da Carreira de Analista de Infraestrutura, serão reenquadrados, a partir de 1º de abril de 2019, na forma do Anexo XXII a esta Lei. § 2º Observada a data estabelecida no §1º, os valores do subsídio dos titulares dos cargos de Analista de Infraestrutura, da Carreira de Analista de Infraestrutura, são os fixados no Anexo IV, “a”, da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.	Eleva a remuneração dos titulares do cargo de Analista de Infraestrutura.
Art. 32. § 3º A partir de 1º de abril de 2019, o vencimento básico do cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior será de R\$ 14.792,70 (quatorze mil, setecentos e noventa e dois reais e setenta centavos) e o valor do ponto da Gratificação por Desempenho de Atividade em Infraestrutura – GDAIE será de R\$ 142,50 (cento e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), sendo extinta a Gratificação de Qualificação prevista no inciso III do art. 4º-A da Lei 11.539/2007, para este cargo isolado.	Eleva a remuneração dos titulares do cargo de Especialista em Infraestrutura Sênior.
Art. 53. A Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:	Eleva a remuneração dos referidos servidores.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

<p>“Art.2º.....</p> <p>IX – aplica-se aos servidores ativos, inativos e pensionistas de que trata o art. 7º da Emenda Constitucional nº 79, de 27 de maio de 2014, a diferença remuneratória decorrente dos reajustes da Tabela “a” do Anexo VII desta Lei.” (NR)</p> <p>“Art. 2º-A. Os servidores de que trata o art. 3º da Emenda Constitucional nº 79, de 27 de maio de 2014, que se encontravam, nos termos dos § 1º deste artigo, no desempenho de atribuições de planejamento e orçamento, nas Secretarias de Planejamento e Orçamento, ou de atribuições de controle interno, nas Controladorias Gerais, ou em órgãos a esses equivalentes, dos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, passam, a partir da data da publicação desta Lei, a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.</p> <p>§ 1º A comprovação do desempenho das atribuições referidas no caput deverá observar o disposto no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, bem como demais requisitos fixados em regulamento.</p> <p>§ 2º Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput são os fixados no Anexo IV, “a” e “c”, da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, respectivamente, para os servidores de nível superior e intermediário</p> <p>§ 3º Aplicam-se aos servidores de que trata este artigo os arts. 11 a 17 da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.”</p>	
<p>Art. 59. O art. 2º da Lei nº 12.800, de 23 de abril de 2013, passa a vigorar acrescida do inciso VI:</p> <p>“Art. 2º.....</p> <p>VI. Aplica-se aos titulares dos cargos integrantes da Carreira Tributação, Arrecadação e Fiscalização, enquadrados no Plano de Classificação de Cargos dos Ex-Territórios Federais-PCCExt, de que trata o artigo 5º da Lei n.º 12.800 de 2013, a estrutura remuneratória prevista na tabela “a” do Anexo VII a esta Medida Provisória, e demais parcelas previstas em lei.”(NR)</p>	<p>Eleva a remuneração dos referidos servidores.</p>

Ressalte-se, ainda, que inexistem autorizações na LDO 2017 e na LOA 2017 para as despesas geradas pelos referidos dispositivos incluídos no PLV 16/2017.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, tal como se verificou com a análise do Projeto de Lei da Câmara nº 100, de 2015, que pretendia a criação de cargos no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho¹³, considera-se que a MPV não atendeu às disposições constitucionais e legais quanto à adequação financeira e orçamentária, quando da sua edição em 29/12/2016, e que o PLV 16/2017 não atende ao mesmo conjunto de normativos, não estando em condições de ser legal e constitucionalmente aprovado. Em suma, não são atendidos diversos normativos constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico pátrio, nos seguintes aspectos e correspondentes dispositivos:

1. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, bem assim das premissas e metodologia de cálculo, com memória de cálculo, **o que**

¹³ Objeto da Nota Técnica nº 057, de 10/04/2017, também solicitado pelo Senador Ricardo Ferraço.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

contraria os arts. 113, ADCT; 16 da LRF; 98, I, e 113, da LDO 2016; e 102, I, e 117, da LDO 2017, devendo os gastos criados serem considerados não autorizados, nos termos do art. 15, LRF;

2. Ausência de clareza quanto aos impactos dos reajustes, **o que ofende o art. 37, caput, da Constituição, com grande probabilidade de os impactos estarem subestimados;**
3. Ausência de demonstração da compatibilidade da MPV com o Novo Regime Fiscal, e potencial condução ao **descumprimento dos limites de despesas estabelecidos no art. 107, § 1º, II, do ADCT;**
4. Demonstração incompleta da origem dos recursos para o custeio das novas despesas e da compensação, **o que contraria o art. 17 da LRF, devendo os gastos criados serem considerados não autorizados, nos termos do art. 15, LRF;**
5. Inexistência da estimativa do impacto do acréscimo da despesa, destacado por pessoal ativo, inativo e pensionista, **o que afronta o art. 98, II, da LDO 2016 e art. 102, II, da LDO 2017;**
6. Autorização de despesa com efeitos retroativos à aprovação da medida, **o que descumpre art. 98, § 2º, da LDO 2016, bem assim o art. 102, § 2º, da LDO 2017;**
7. Início da tramitação legislativa da MPV em data fora do prazo legal, **o que ofende o § 2º, art. 99, da LDO 2016, no que se refere aos benefícios remuneratórios em relação à carreira de polícia civil dos extintos Territórios federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima;**
8. Autorização de despesa em 2016 pela MPV sem a prévia inclusão no Anexo V da LOA 2016, **em contrariedade ao art. 99 da LDO 2016, Anexo V da LOA 2016, art. 17 da LRF e art. 169, § 1º, I e II, CF;**
9. Autorização de despesa pelo PLV 16/2017, para as carreiras que ainda dependiam de PL, sem prévia e suficiente dotação Anexo V da LOA 2017, **em desrespeito ao art. 103, LDO 2017, e art. 169, § 1º, I e II, CF;**
10. Autorização de alteração de gastos de pessoal por meio de medida provisória, **o que atentaria contra o art. 37, X, e 61, 1º, I, da Constituição;**
11. Aumento da despesa prevista em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República, **o que afronta o art. 63, I, da Constituição;** e
12. Inexistência de autorização na LDO 2017 e na LOA 2017 para as despesas geradas pelos novos dispositivos incluídos no PLV 16/2017, **em desrespeito ao art. 103, LDO 2017, e art. 169, § 1º, I e II, CF.**

Os autores ficam à disposição para esclarecer aspectos relacionados, ou não, com esta Nota.

José de Ribamar Pereira da Silva

Vinícius Leopoldino do Amaral



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Consultor Legislativo - Assessoramento em
Orçamentos

Consultor Legislativo - Assessoramento em
Orçamentos