



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº , DE 2013 - CN

Do **Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos**, sobre o Projeto de Lei nº 55, de 2012-CN, que “altera a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Antonio Carlos Valadares

I. RELATÓRIO

A Senhora Presidente da República, no cumprimento de suas prerrogativas constitucionais, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que altera a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013. No âmbito do Congresso Nacional, a proposição em comento tomou a forma do Projeto de Lei nº 55, de 2012-CN, do qual nos coube a honrosa tarefa de relatar.

A alteração tem por objetivo estender, até 31 de dezembro de 2012, o prazo de 31 de agosto de 2012, estabelecido no § 1º do art. 76 da referida Lei, a fim de possibilitar a inclusão, no Anexo de que trata esse artigo, de projetos de lei decorrentes de negociação de reajustes da remuneração de funcionários públicos, ocorrida após o envio do Projeto de Lei Orçamentária de 2013 – PLOA 2013 ao Congresso Nacional.

O presente Projeto contempla os seguintes cargos e carreiras:

1. cargos de analista e de técnico da carreira de especialista do Banco Central, de que trata o art. 1º da Lei nº 9.650/1998;
2. cargos de analista e de inspetor das carreiras de analista e de inspetor, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, e cargos de agente executivo e de auxiliar de serviços gerais da CVM, de que trata o art. 67 da Lei nº 11.890/2008;
3. cargos de analista técnico do quadro suplementar, de que trata o § 5º do art. 52 da Lei nº 11.890/2008;
4. cargos de nível superior do quadro suplementar de que trata o § 5º do art. 87 da Lei nº 11.890/2008;



5. cargos de analista técnico da carreira de analista técnico da Superintendência de Seguros Privados – Susep, cargos de nível intermediário da Susep e cargos de agente executivo da Susep, de que tratam o art. 34 e o § 3º do art. 35 da Lei nº 11.890/2008;
6. cargos de auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil e de analista-tributário da Receita Federal do Brasil, da carreira de auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593/2002;
7. cargos de auditor-fiscal do trabalho, da carreira de auditoria-fiscal do trabalho, de que trata o art. 9º da Lei nº 10.593/2002;
8. cargos de analista em reforma e desenvolvimento agrário e de analista administrativo, cargos de nível superior do quadro de pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cargos de técnico em reforma e desenvolvimento agrário e de técnico administrativo e cargos de nível intermediário do quadro de pessoal do INCRA, de que trata o art. 1º da Lei nº 11.090/2005, e cargos do quadro de pessoal do INCRA de que trata o art. 2º da Lei nº 11.090/2005;
9. cargos de analista de infraestrutura da carreira de analista de infraestrutura e cargo isolado de especialista em infraestrutura sênior, de que trata o art. 1º da Lei nº 11.539/2007;
10. Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar dos extintos territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, militares inativos e respectivos pensionistas integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, de que trata o art. 65 da Lei nº 10.486/2002;
11. carreira policial civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, de que trata o inciso VIII do **caput** do art. 1º da Lei nº 11.358/2006;
12. Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, de que trata a Lei nº 10.486/2002;
13. Carreira de delegado de polícia e carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, de que trata a Lei nº 11.361/2006.

Consoante a Exposição de Motivos nº 331/2012 – MP (EM 331/2012-MP), que acompanha o PLN ora analisado, a proposição busca atender a demandas das entidades representativas dos servidores públicos federais que não firmaram acordo salarial em agosto de 2012, e a pedidos de parlamentares no sentido de inclusão destas categorias na proposta salarial já acordada com outras categorias.

Adicionalmente, a EM assinala que a proposta está em consonância com os termos de acordos firmados entre a administração pública federal e as entidades representativas dessas categorias e visa proporcionar, aos servidores públicos, a valorização de suas remunerações e, à Administração, a atração e a retenção de profissionais de níveis



de qualificação compatíveis com a natureza e o grau de complexidade das atribuições dos cargos e das carreiras objeto da proposta.

Com a alteração proposta, possibilita-se o envio de proposição legislativa de reestruturação remuneratória, com vistas a conceder às carreiras acima arroladas reajuste equivalente a 15,8%, parcelados em três anos, sendo 5% ao ano, no período de 2013 a 2015.

Ao projeto, foram apresentadas cinco emendas.

É o Relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

O exame do Projeto indica que a proposta do Poder Executivo não contraria as normas constitucionais, legais e regimentais aplicáveis. Nessa linha, convém recordar que a iniciativa dos projetos de lei que versam sobre matéria orçamentária é competência privativa da Presidência da República, nos termos dos arts. 84, XXIII, e 165 da Constituição Federal.

No que se refere ao mérito, a proposição é adequada e oportuna, diante da necessidade de serem concedidos reajustes remuneratórios a cargos e carreiras de grande relevância para a administração pública. Com efeito, não se concebe que haja tratamento diferenciado, para quem está na mesma situação; não é aceitável que alguns funcionários públicos recebam reajuste em sua remuneração e outros não. A aprovação do presente Projeto permitirá, pois, que os cargos e as carreiras arroladas acima também recebam o reajuste já concedido a várias outras carreiras e cargos da administração pública federal.

As cinco emendas, que passamos analisar, foram apresentadas de acordo com a faculdade regimental estabelecida.

A Emenda nº 1, de autoria do nobre Deputado João Dado (PDT/SP), pretende evitar que o ocorrente atraso na aprovação do PLOA 2013 comprometa o pagamento, a contar do momento efetivamente devido, do reajuste salarial dos servidores públicos já beneficiados. A emenda é, portanto, indiscutivelmente meritória.

Merece reparos, entretanto, em suas disposições, porque o texto que propõe altera datas da eficácia financeira estabelecidas nas leis que concederam o reajuste. Isso não podemos fazer, até para evitar aumento inesperado na despesa, sem a necessária discussão, e também impedir que os recursos reservados tornem-se insuficientes antes de findo o ano.

Efetivamente, o Congresso Nacional - e eu particularmente me empenhei nessa tarefa - discutiu com os representantes dos servidores, com membros dos Poderes da República, com associações de juízes e de procuradores, durante a apreciação legislativa do projeto de lei da vigente LDO, regras mais estáveis e índices mais de acordo com a real defasagem salarial das categorias. Conseguimos chegar a um dispositivo (art. 75) que representou tanto uma manifestação política do Parlamento em defesa do reajuste, quanto um compromisso do Poder Executivo, ao não vetá-lo, em conceder o benefício ao grande conjunto dos servidores, como de fato veio a ocorrer.



Por ocasião da tramitação legislativa do PLOA 2013, várias foram as tentativas inclusive de se ampliar os índices já assegurados. Ao mesmo tempo, as tentativas foram no sentido de estender o reajuste àqueles servidores que ainda não haviam sido beneficiados. Este corrente projeto de lei é exemplo claro da tentativa de alargar o número de carreiras beneficiárias.

Ao final de 2012, diversas foram as leis aprovadas, favorecendo a elevação da remuneração de servidores de todos os Poderes, incluída a definição dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos membros do Ministério Público da União. Todos tivemos a intenção de antecipar desde logo o reajuste para o início de 2013, haja vista que os beneficiários, especialmente do Poder Judiciário e do MPU, já há vários anos com a remuneração defasada, aguardavam o pronunciamento do Legislativo sobre a matéria.

Todas as leis aprovadas e sancionadas ainda em 2012, relativas aos reajustes e alterações de estruturas de carreira, têm a clara intenção, e no nosso entendimento isso está garantido nos respectivos textos, de que sua vigência e eficácia financeira se daria a partir de 1º de janeiro do corrente ano, salvo alguns casos nelas especificados. E tal vigência deveria valer, independentemente da aprovação do orçamento, pois ficou assim claramente estabelecido no art. 50, inciso I, da LDO 2013. Tivemos, portanto, a preocupação de garantir o reajuste e de liberar a correspondente dotação, ainda que o orçamento não fosse aprovado.

Causou-nos surpresa constatar que, apesar de todo o empenho parlamentar empreendido, de todo o esforço das categorias dos funcionários públicos, e também dos Magistrados e membros do MPU, inclusive da própria Presidência do STF, o reajuste salarial prometido e duramente conquistado somente foi pago a servidores do Poder Executivo e do MPU. Essa situação não pode mais perdurar; os demais servidores precisam receber desde logo o que lhes é legalmente devido; a intenção original do Parlamento foi assegurar o pagamento desde o início do ano para todos.

Surpreendeu-nos também o principal fundamento apresentado para a negativa de pagamento, segundo o qual a Constituição impede a concessão de reajustes para pessoal se não estiverem previamente estabelecidos no orçamento. Ora, nos termos da mesma Constituição, toda é qualquer despesa deve constar previamente do orçamento. Disso decorre que, se houvesse impeditivo para pagar ao funcionário, haveria também para realizar qualquer outro gasto.

Esse é um momento inusitado, em que o Congresso não conseguiu se unir para a aprovação da matéria. Mas não é por isso que o Estado deve parar. As despesas com a saúde e educação não podem deixar de ser feitas; as transferências legais não podem deixar de ser realizadas; o salário mínimo, garantia de sustento de boa parcela da sociedade brasileira, que também foi reajustado, não pode deixar de ser oportunamente pago, sob pena de se instalar o caos. Por igual, entendemos que o salário dos funcionários públicos, acrescido do reajuste legalmente concedido, não pode deixar de ser pago. São despesas de caráter permanente, obrigatórias portanto, que têm prazo para serem liquidadas, sob o risco de o Estado ser apenado, em virtude do atraso no pagamento.



Para evitar essa situação, em que o orçamento não é aprovado oportunamente, foi criada a regra de antevigência na lei de diretrizes orçamentárias, que vem funcionando a contento desde a primeira LDO (art. 50 da Lei nº 7.800, de julho de 1989)¹. Não é dispositivo que devemos nos contentar em empregá-lo, mas não podemos ignorar sua utilidade, haja vista que em determinadas ocasiões as forças políticas não se ajustam, e o orçamento não é aprovado a tempo.

Por todo o exposto, vale mais uma vez destacar, a preocupação do Dep. João Dado é legítima e oportuna. Estamos, no entanto, para evitar distorções, **aprovando parcialmente sua emenda**, na forma do art. 2º do Substitutivo que estamos apresentando.

A Emenda nº 2, do nobre Dep. Amauri Teixeira (PT/BA), pretende incluir item de despesa no Anexo V do PLOA 2013 (PLN 24, DE 2012-CN). Como se vê, a emenda está sendo proposta ao projeto equivocado, razão pela qual deve ser **inadmitida**, pois contraria as disposições regimentais. A emenda deveria ter sido apresentada àquele PLN, cujo prazo de apresentação de emendas já expirou.

A Emenda nº 3, do colega Senador Romero Jucá (PMDB/RR), visa aumentar a parcela que pode ser deduzida do superávit primário estabelecido no art. 2º da LDO 2013.

Essa proposição foi solicitada pelo Poder Executivo, sob o argumento de que, considerando o quadro de crise econômica global e a marcada retração da atividade industrial doméstica, é oportuno adotar medidas que criem condições necessárias à retomada dos investimentos e da produção. A medida visa, ainda, eliminar obstáculos impeditivos da produtividade, da competitividade e da recuperação do ritmo da atividade econômica.

A proposta, portanto, é alterar o art. 3º da LDO vigente, para aumentar em R\$ 20 bilhões (0,4% do PIB projetado na LDO 2013) a possibilidade de redução da meta de superávit de R\$155,8 bilhões (3,10% do PIB) dos orçamentos públicos consolidados. Nesse sentido, a faculdade de reduzir a meta passaria dos atuais R\$ 45,2 bilhões (0,9% do PIB) para R\$ 65,2 bilhões (1,30% do PIB), com o propósito de permitir também o abatimento de possíveis desonerações tributárias.

Nosso voto é **pela aprovação** da emenda, nos termos do Substitutivo, pois, se o objetivo é estimular o crescimento do nosso País, é fomentar o investimento e fazer frente à grave crise que persiste, não podemos ser contra. Ademais, como a própria justificativa expõe, o abatimento da meta é facultativo, que somente será utilizado se se mostrar

¹ Art. 50. Se o projeto de lei orçamentária não for aprovado até o término da sessão legislativa, o Congresso Nacional será, de imediato, convocado extraordinariamente pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na forma do art. 57, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, até que seja o projeto aprovado.

Parágrafo único. Caso o projeto de lei orçamentária não seja aprovado até 31 de dezembro de 1989, a sua programação poderá ser executada até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação para manutenção, em cada mês, atualizada na forma prevista no art. 2º, parágrafo único, inciso I, desta Lei, até que seja aprovado pelo Congresso Nacional, vedado o início de qualquer projeto novo.



necessário. Aprovando a emenda, o Congresso Nacional estará sendo precavido, concedendo a permissão, para ser empregada se os fatos recomendarem.

As Emendas nº 4 e 5, dos destacados Deputados Darcísio Perondi (PMDB/RS) e Policarpo (PR/DF), respectivamente, têm a mesma pretensão esposada na Emenda nº 1, acima, porém com redação mais detalhada.

Estamos votando pela **aprovação parcial** destas emendas, nos termos do art. 2º do nosso Substitutivo. Além das razões já apresentadas para a emenda 1, acrescentamos que queremos evitar a inclusão da alteração pretendida no próprio corpo da LDO 2013, como querem as emendas.

Nossa razão é pedagógica, pois visa não firmar precedente negativo. Pretendemos evitar que o processo orçamentário seja utilizado, por meio da LDO, com a pretensão de alterar a vigência de outras leis. Acreditamos que a LDO, lei temporária, não poderia alterar dispositivo de lei material e permanente, como no caso das leis de reajuste.

Além disso, achamos desnecessário fazer a citação textual de cada lei abrangida, como o propõem referidas emendas, pois não nos parece isso de boa técnica legislativa. Por igual, não se revela necessária a referência à CMO no texto do dispositivo proposto, uma vez que, se as normas que se quer esclarecer a vigência já foram postas no ordenamento jurídico sob a forma de leis, obviamente não carecem de qualquer apreciação ou pronunciamento da CMO. O próprio Anexo V do PLOA 2013 já passou pela análise daquela Comissão, sendo realmente desnecessária a aparição desse Colegiado no texto.

Por outro lado, para evitar, no futuro, a repetição dos equívocos e interpretações dissonantes, devemos ser mais diligentes e tomar a situação atual como aprendizado. Evitar atrasar a votação do orçamento é providência muito oportuna e sempre eficaz. Cuidar da adequada redação dos projetos, e das emendas, também.

O que pretendemos, nesse momento, é tão-só clarificar os termos da vigência das leis conessoras de reajuste, para evitar interpretações desfavoráveis à massa dos servidores. Não estamos alterando nada: estamos apenas apresentando **interpretação autêntica**, no dizer da doutrina² e jurisprudência³ jurídicas.

Finalmente, esperamos, com a aprovação imediata deste PL, seja o pagamento efetivado ainda este mês, em resgate urgente do prejuízo já sofrido pelos funcionários públicos ativos e inativos, pensionistas e membros do Poder Judiciário, que não receberam seus vencimentos atualizados conforme sempre foi nossa intenção.

² Denomina-se *autêntica* a interpretação, quando emana do próprio poder que fez o ato cujo sentido e alcance ela declara. Portanto, só uma Assembleia Constituinte fornece a exegese obrigatória do estatuto supremo; as Câmaras, a da lei em geral, e o Executivo, dos regulamentos, avisos, instruções e portarias. (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1995, 15. ed. págs. 87/88.

³ A Lei n. 10.833/2003 não traz nova hipótese de suspensão, mas tão somente dita, previamente, a **interpretação** que deve ser feita da lei. É a chamada **interpretação autêntica**. (AgRg no REsp 1146374/PR, Primeira Turma/STJ, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES. Julgado em 18.02.2010, publicado no DJe de 25.02.2010).



III – Voto

Diante das razões expostas, votamos pela aprovação da Emenda nº 3, pela aprovação parcial das emendas nº 1, 4 e 5, e pela inadmissão da emenda nº 2.

Isto posto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 55, de 2012 - CN, na forma do Substitutivo que ora apresentamos.

Sala das Sessões, em 14 de fevereiro de 2013.

Assinatura manuscrita de Antonio Carlos Valadares, escrita em tinta preta.

Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

Relator



SUBSTITUTIVO AO PLN 55, DE 2012-CN

Altera a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º desta Lei pode ser reduzida em até R\$65.200.000.000,00 (sessenta e cinco bilhões e duzentos milhões de reais), em face da realização dos investimentos prioritários de que trata o art. 4º desta Lei e de desonerações de tributos.

...

Art. 76. ...

§ 11. O prazo previsto no § 1º será 31 de dezembro de 2012 para as proposições referentes aos seguintes cargos e carreiras:

I - cargos de Analista e de Técnico da Carreira de Especialista do Banco Central, de que trata o art. 1º da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998;

II - cargos de Analista e de Inspetor, das Carreiras de Analista e de Inspetor, da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, e cargos de Agente Executivo e de Auxiliar de Serviços Gerais da CVM, de que trata o art. 67 da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008;

III - cargos de Analista Técnico do Quadro Suplementar, de que trata o § 5º do art. 52 da Lei nº 11.890, de 2008;

IV - cargos de Nível Superior do Quadro Suplementar de que trata o § 5º do art. 87 da Lei nº 11.890, de 2008;

V - cargos de Analista Técnico da Carreira de Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados - Susep, cargos de Nível Intermediário da Susep e cargos de Agente Executivo da Susep, de que tratam o art. 34 e o § 3º do art. 35 da Lei nº 11.890, de 2008;

VI - dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 dezembro de 2002;

VII - dos cargos de Auditor-Fiscal do Trabalho, da Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata o art. 9º da Lei nº 10.593, de 2002;

VIII - cargos de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, de Analista Administrativo e cargos de Nível Superior do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cargos de Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário, Técnico Administrativo e cargos de Nível Intermediário do Quadro de Pessoal do INCRA, de que trata o art. 1º da Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e cargos do Quadro Pessoal do INCRA de que trata o art. 2º da Lei nº 11.090, de 2005;



IX - cargos de Analista de Infraestrutura, da Carreira de Analista de Infraestrutura, e cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior, de que trata o art. 1º da Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007;

X - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar dos Extintos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, militares inativos e respectivos pensionistas integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, de que trata o art. 65 da Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002;

XI - Carreira Policial Civil dos Extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, de que trata o inciso VIII do caput do art. 1º da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006;

XII - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002; e

XIII - Carreira de Delegado de Polícia e Carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, de que trata a Lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006.” (NR)

Art. 2º As leis aprovadas e sancionadas em 2012, que tratam das despesas a que se refere o anexo específico previsto no art. 76 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, têm eficácia financeira a partir de 1º de janeiro de 2013, quando outra data não estiver estabelecida nas disposições, tabelas ou anexos daquelas leis.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no inciso I do art. 50 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, às despesas previstas no caput deste artigo.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,