

NOTA TÉCNICA DA AFIPEA AOS MEMBROS DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE O PROJETO DE LEI 6.788 DE 2017

Introdução

As propostas contidas no PL 6788/2017 no que se refere ao Plano de Cargos e Carreiras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Capítulo V e Anexo XIII) visam corrigir as graves distorções que a MP 440/2008, aprovada com vetos e convertida na Lei 11.890/2008, introduziu na estrutura de recursos humanos do instituto. Ao estabelecer diferenças até então inexistentes de enquadramento, remuneração e regime remuneratório entre os cargos do órgão, a MP 440/2008 cindiu o IPEA, criando uma política interna discriminatória que tem sido fonte de desmotivação e evasão dos servidores de elevada qualificação afetados pelas mudanças, assim como de dificuldades na formação de espírito de equipe no instituto como um todo. A MP também rompeu com o Termo de Acordo que havia sido firmado naquele ano entre o Ministério do Planejamento e o Grupo de Gestão, a CVM e a Susep, que previa tratamento isonômico para os cargos dos signatários, previsão frustrada pela publicação da Lei 11.890 nos termos em que ocorreu.

Com a MP 440/2008, dos quatro cargos de nível superior do quadro de servidores do IPEA, apenas o de Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP) foi estruturado em carreira e passou a ter regime remuneratório por subsídio. Os demais cargos de nível superior do instituto (Técnico de Desenvolvimento e Administração, Analista de Sistemas e Assessor Especializado) ficaram de fora da carreira e, desde então, recebem remunerações inferiores à do cargo de TPP. Também foram excluídos do tratamento concedido aos TPPs os cargos de nível médio do instituto (Auxiliar Técnico e Auxiliar Administrativo).

O IPEA é uma instituição típica de Estado, estratégica e finalística em sua totalidade, portanto não há que se falar em atividades "fim" e "meio" no órgão, pois as áreas de planejamento, pesquisa e gestão operam de forma integrada e complementar. O cumprimento pleno da função social do IPEA depende justamente da sintonia e interdependência das funções desempenhadas por todos os cargos do órgão. A MP 440/2008 operou, nesse contexto, como fator desagregador e, por conseguinte, danoso ao funcionamento do IPEA.

Para correção das distorções supracitadas e racionalização do Plano de Cargos e Carreiras do IPEA, estão previstas no PL 6788/2017:

- a estruturação das carreiras de *Desenvolvimento e Administração, Tecnologia Aplicada à Pesquisa e Suporte ao Planejamento e Pesquisa*;
- a aglutinação dos cargos de nível superior de Técnico de Desenvolvimento e Administração e Assessor Especializado; e dos de nível médio;
- a extensão do regime remuneratório por subsídio para os ocupantes dos cargos preteridos pela MP 440 que possuam os requisitos para enquadramento em carreira; e

- a equiparação dos vencimentos dos cargos de nível superior e médio, que possuam os requisitos para enquadramento em carreira, aos do Ciclo de Gestão, CVM e SUSEP.

As medidas propostas não afrontam os pressupostos legais de enquadramento em carreira, tampouco ferem os princípios que regem o agrupamento ou a aglutinação de cargos.

Impacto orçamentário

O impacto orçamentário estimado das correções, com base na tabela de reajuste para 2019 da Lei nº 11890/2008, corresponde a apenas 2,47% do total da folha de pagamento do IPEA (R\$ 7.577.835,92 de R\$ 306.536.879,00) e está especificado no quadro a seguir.

Cargo	Número de servidores enquadrados (ativos e aposentados)	Impacto orçamentário para o ano de 2019
AN - Analista de Sistemas	13	R\$ 689.618,27
TD - Técnico de Desenvolvimento e Administração	96	R\$ 4.849.231,14
AT – Auxiliar Técnico	110	R\$ 2.038.986,51
Total	219	R\$ 7.577.835,92

O reenquadramento de carreira por iniciativa legislativa sem previsão orçamentária tem precedente, por exemplo, no PL 4264/2012, convertido na Lei nº 12.855/2013, que instituiu a gratificação de fronteira para determinadas carreiras da administração pública federal. Na ocasião de sua tramitação, o legislador estendeu a gratificação de fronteira para carreiras não contempladas na proposição original (carreiras de fiscal federal agropecuário e de auditoria-fiscal do trabalho, conforme incisos VII e VIII, do § 1º, do art. 1º da referida Lei). Esta alteração ampliou o impacto orçamentário original previsto e modificou o mérito do texto encaminhado pela então chefe do Poder Executivo.

Do mesmo modo, o PLV 7/2018, apostado à MP 817/2018 e convertido na Lei nº 13.681/2018, incorporou em seu art. 29 o reenquadramento de carreiras dos ex-territórios nas carreiras de planejamento e orçamento, de que trata a Lei nº 8.270/1991, e de controle interno, de que trata a Lei nº 13.327/2016, conforme a redação a seguir:

“Art. 29. Os servidores de que trata o art. 3º da Emenda Constitucional nº 79, de 27 de maio de 2014, que se encontravam, nos termos do § 2º deste artigo, no desempenho de atribuições de planejamento e orçamento ou no desempenho de atribuições de controle interno nos órgãos e entidades da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, dos ex-Territórios Federais e dos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, observados os critérios de escolaridade exigidos em lei, serão enquadrados, respectivamente, nos

cargos que compõem a carreira de Planejamento e Orçamento de que trata a Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, e a carreira de Finanças e Controle de que trata a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.”

No mesmo diapasão, a MP 827/2018, cujo texto aprovado pelo Congresso Nacional, através do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 18/2018, altera o art. 9º-A da Lei n.º 11.350/2006, para reajustar o piso salarial dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias dos atuais R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) para R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais). Veja a seguir o novo artigo introduzido pelos parlamentares:

Art. 9º - A

§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento:

I – R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019;

II – R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020;

III – R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021.

§ 2º A jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais exigida para garantia do piso salarial previsto nesta Lei será integralmente dedicada às ações e aos serviços de promoção da saúde, de vigilância epidemiológica e ambiental e de combate a endemias em prol das famílias e das comunidades assistidas, no âmbito dos respectivos territórios de atuação, e assegurará aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias participação nas atividades de planejamento e avaliação de ações, de detalhamento das atividades, de registro de dados e de reuniões de equipe.

I – (revogado);

II – (revogado);

Sobre não satisfazer os requisitos do artigo 169 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou sobre esse mérito. Assim, a falta de previsão orçamentária não deve se constituir em impedimento à aprovação de projetos de lei, haja vista que em diversos precedentes a Corte se manifestou no sentido de que a falta de autorização orçamentária torna inexecutável a lei no mesmo exercício que editada, mas não nos subsequentes [ADIMC 1243-MT – 1995; ADIMC 1428-SC – 1996; ADIMC 1585-DF – 1998; e ADIMC 3599-SC – 2007].

Ademais, poderão ser adotadas as providências pertinentes para corrigir eventual omissão quanto ao cumprimento de tais exigências no exercício subsequente,

mediante ajustes na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2019, que será encaminhada até o dia 31 de agosto, neste caso visando incluir, no anexo específico correspondente, a autorização e a respectiva dotação suficiente para atender ao aumento da despesa decorrente deste PL.

Em consonância com tais providências que visam assegurar as condições constitucionais e legais para aprovação do projeto em foco, poderia se apresentar emenda de adequação condicionando os efeitos financeiros decorrentes da lei em que vier a se transformar à aprovação de autorização no anexo específico da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, nos moldes a seguir:

“Art. XX. A eficácia desta lei e de seus efeitos financeiros ficam condicionados aos limites orçamentários autorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e em Anexo próprio da Lei Orçamentária Anual, ou por abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos do art. 169, §§ 1º e 5º, da Constituição Federal.”

Nesse sentido, pode-se resgatar, entre outros precedentes, o ocorrido no PL 7027/2013, que criou cargos efetivos e funções comissionadas nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às zonas eleitorais e transforma funções de chefes de cartórios. Na ocasião de análise do projeto pela CFT, mais precisamente no dia 12 de novembro de 2014, foi aprovado o parecer do então deputado Gabriel Chalita (PMDB/SP), que introduziu emenda de redação condicionando a eficácia da lei aos limites orçamentários autorizados pela lei orçamentária, nos termos do art. 6º da Lei 13.150/2015.

Considerações finais

Por fim, cumpre salientar que o controle prévio de constitucionalidade de proposições legislativas pertence à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), cabendo à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) promover a análise quanto à adequação financeira e orçamentária das proposições. Dito isto, não caberia a CFT exorbitar de suas competências para analisar a constitucionalidade do projeto e de suas emendas. Todavia, ainda que fosse possível realizar tal análise, é importante salientar que a CCJC em outras ocasiões já afastou a aplicação do pretense vício de iniciativa decorrente de alterações promovidas por parlamentares no curso da tramitação de projetos cuja iniciativa seria privativa de outros Poderes.