



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

**PARECER Nº , DE 2017**

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 792, DE 2017, sobre a Medida Provisória nº 792, de 2017, que institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Relator: Senador **JOÃO ALBERTO SOUZA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 792, de 2017, que institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O art. 1º da Medida Provisória institui, no âmbito do Poder Executivo federal, “o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, a jornada de trabalho reduzida com incentivo remuneratório e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, sendo ela estruturada em cinco Capítulos:

I) Do Programa de Desligamento Voluntário (PDV) (arts. 2º a 7º);





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

- II) Da jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional ou incentivada (arts. 8º a 12);
- III) Da licença incentivada sem remuneração (arts. 13 a 17);
- IV) Da remuneração (art. 18);
- V) Das disposições finais (arts. 19 a 29).

O PDV é um programa de adesão voluntária do servidor público ocupante de cargo efetivo da Administração Pública federal direta, autárquica ou fundacional, cabendo ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) estabelecer, a cada exercício, os órgãos e critérios para adesão ao programa. Por meio do PDV, há o rompimento do vínculo funcional com a Administração Pública mediante ato de exoneração (arts. 2º e 3º).

Há vedações à participação no PDV de servidores que: I – estejam em estágio probatório, II – tenham cumpridos os requisitos legais para aposentadoria, III – tenham se aposentado em cargo ou função públicos e reingressado em cargo público inacumulável, IV – estejam habilitados a um cargo público federal dentro das vagas oferecidas em concurso, V – tenham sido condenados à perda do cargo por decisão judicial transitada em julgado, VI – estiverem afastados do cargo por decisão cautelar penal, ou VII – estejam afastados para licença por acidente em serviço ou tratamento de saúde (arts. 3º, § 2º).

Como incentivo à adesão ao PDV é estabelecida a indenização de 1,25 da remuneração do cargo ocupado no momento da exoneração por cada ano de efetivo exercício na Administração Pública federal direta, autárquica ou fundacional. Será devida a indenização proporcional à fração de ano de efetivo exercício e por férias e gratificação natalina já adquiridas, sendo que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) estabelecerá regras sobre as formas e prazos de pagamento da indenização (arts. 4º e 6º).

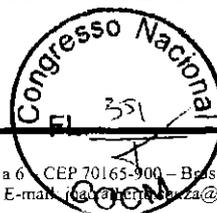
Caso o servidor reingresse na Administração Pública federal direta, autárquica ou fundacional, o período de efetivo exercício anterior não



SF/17862.02892-10

Página: 2/33 24/10/2017 15:56:30

7e844ea8aa2ec5105fe5749216de7abb3f92dc6e





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

poderá ser considerado novamente para fins de benefícios semelhantes ao do PDV (art. 5º). Uma vez protocolizado o pedido de adesão ao PDV, o servidor será exonerado em trinta dias, devendo permanecer em exercício até a publicação do ato correspondente (art. 7º).

Para fins de cálculo do incentivo ao PDV, do incentivo à jornada reduzida de trabalho e da pecúnia devida na licença incentivada, a remuneração do servidor consistirá no vencimento ou subsídio básico, incluídas gratificações e adicionais, com algumas exceções expressamente previstas, como adicional de férias, gratificação natalina e auxílios indenizatórios. No caso do PDV, fica também excluída do cálculo da remuneração para fins de incentivo a retribuição por função ou cargo de direção, chefia ou assessoramento (art. 18).

Em suas disposições finais, a MPV dispõe que a indenização do PDV e o incentivo da licença sem vencimentos não estarão sujeitas à contribuição previdência para o regime próprio ou complementar dos servidores públicos, bem como ao imposto sobre a renda (art. 19).

As metas de redução de pessoal serão fixadas pelo MPDG, que estabelecerá outros procedimentos necessários à execução da MPV (arts. 20 e 25).

As entidades fechadas de previdência privada e operadoras de plano de saúde poderão manter como filiados os servidores que aderirem ao PDV ou à licença incentivada sem remuneração mediante condições pactuadas entre as partes. No caso de redução de jornada, haverá reajuste da participação do órgão ou entidade pública no custeio de plano de entidade fechada de previdência privado ou plano de saúde (art. 22).

O tempo de contribuição no serviço público do servidor que aderir aos incentivos previstos na Medida Provisória poderá ser computado para fins de aposentadoria e pensão, conforme as demais regras legais (art. 23).

Altera-se o art. 9º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei sobre o conflito de interesses) para dispensar o envio anual de declarações



SF/17862.02892-10

Página: 3/33 24/10/2017 15:56:30

7e844ea8aa2ec5105fe5749216de7abb3f92dc6e





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

sobre atividades privadas e situação patrimonial pelos servidores licenciados aos órgãos de controle externo (art. 27).

O art. 28 da MPV estabelece sua entrada em vigor na data de sua publicação e seu art. 29 revoga a Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001, *que institui, no âmbito do Poder Executivo da União, o Programa de Desligamento Voluntário - PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional.*

Quanto aos requisitos constitucionais para uma MPV, a Exposição de Motivos nº 106, de 10 de maio de 2017, do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que acompanha a MPV, justifica sua urgência e relevância com base nas iniciativas do Governo Federal em reduzir gastos de pessoal e aumentar a eficiência no serviço público.

Recebida pela Presidência do Congresso Nacional, a MPV foi despachada a esta Comissão Mista, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal e da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

A MPV recebeu 185 emendas, sendo que a Emenda nº 149 teve sua retirada solicitada pela autora. As emendas serão analisadas em conjunto abaixo.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão Mista avaliar os pressupostos constitucionais de edição da MPV, bem como dar parecer, no mérito, sobre a proposição.

Entendemos que a MPV atende aos requisitos de relevância e urgência, tendo em vista tratar-se de uma dentre as várias medidas adotadas pelo Governo Federal para a redução do assustador déficit nas contas





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

públicas. Além disso, a MPV não incide nas vedações previstas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

Considerando-se que se trata de matéria que modifica regras do regime jurídico e de benefícios pecuniários de servidores públicos do Poder Executivo federal, há o respeito à cláusula de reserva de iniciativa legislativa, prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.

Não foram identificados outros vícios de inconstitucionalidade formal ou material na MPV.

Há compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, tendo em vista que a MPV apenas estabelece o quadro normativo dos Programas a serem instituídos, sem efetivamente iniciá-los.

A MPV, no mérito, é positiva e deve ser aprovada.

De fato, há uma dificuldade crônica no poder público brasileiro em realizar a gestão de pessoal de forma eficiente e transparente. Infelizmente é perceptível a dificuldade de o poder público prestar um serviço público adequado, sem onerar demasiadamente sua folha de pagamentos. Nesse sentido, toda e qualquer medida destinada a aprimorar a gestão de recursos humanos na administração pública, de um lado, e a economizar recursos públicos, de outro, deve ter o apoio deste Congresso Nacional.

Entendemos, entretanto, que o texto da MPV nº 792, de 2017, carece de aprimoramentos, que são aqui apresentados na forma de Projeto de Lei de Conversão abaixo indicado.

Por exemplo, no *caput* do art. 2º, a MPV estabelece que poderão ser definidos critérios de idade para fins de participação no PDV. Além dessa disposição ser de constitucionalidade duvidosa em face do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, faz mais sentido, no mérito, diferenciar os servidores por tempo de efetivo exercício do cargo. Isso porque a experiência profissional é mais relevante do que a idade para fins de identificação de quais profissionais poderão aderir ao Programa.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

Em seu art. 3º, § 2º, a MPV prevê alguns casos em que servidores públicos não poderão aderir ao PDV.

Nesse passo, parece-nos necessário aperfeiçoar a redação do inciso VI e estabelecer uma ampla impossibilidade de servidores afastados do exercício do cargo por decisão administrativa ou judicial de aderirem ao Programa. Existem outras possibilidades de afastamento do exercício do cargo para além das hipóteses previstas no art. 229 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – como exemplo, menciona-se o art. 20 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) ou medidas cautelares diferentes da prisão, nos termos do inciso VI do art. 319 do Código de Processo Penal.

No art. 4º, § 3º, e no art. 13, § 6º, a MPV dispõe que o MPDG disciplinará a forma e prazos dos pagamentos dos incentivos previstos. Contudo, para tentar aumentar a adesão aos programas instituídos é recomendável que o pagamento seja feito em parcela única e antes da publicação da exoneração ou licença incentivada. A experiência com programas semelhantes anteriores demonstra a existência de desconfiança quanto ao recebimento dos pagamentos devidos, o que pode desestimular a adesão ao Programa por parte dos servidores.

O art. 11 da MPV estabelece que ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabelecerá o período do pagamento do adicional em razão da jornada reduzida de trabalho com remuneração proporcional ou incentivada. A redação desse dispositivo gera insegurança jurídica para o servidor optante, uma vez que não estabelece a periodicidade ou a forma de pagamento do adicional. Como forma de conferir maior transparência a esse dispositivo, o adicional de meia hora deverá ser pago a cada jornada diária de efetivo exercício.

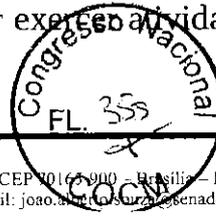
O § 2º do art. 12 estabelece a possibilidade de o servidor público continuar a ser administrador de empresa e participar de órgãos de empresas privadas, caso seja obrigado a retornar à jornada integral de trabalho por decisão de ofício da Administração Pública. É meritória a justificativa desse dispositivo, uma vez que o servidor público optante da jornada reduzida pode ser surpreendido pela decisão de ofício da Administração Pública de retorno à jornada integral. Entretanto, deve ser estabelecido o prazo razoável de um ano após o qual o servidor deixará de poder exercer atividades empresariais



SF/17862.02892-10

Página: 6/33 24/10/2017 15:56:30

7e844ea8aa2ec5105fe5749216de7abb3f92d06e





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

privadas, para que essa possibilidade não continue a existir por tempo indeterminado, em prejuízo das atividades inerentes ao cargo público.

O art. 23 da MPV deve ser suprimido, pois efetivamente não inova o ordenamento jurídico ao dispor que “o tempo de contribuição no serviço público do servidor que aderir aos incentivos previstos nesta Medida Provisória poderá ser computado para fins de aposentadoria e pensão, na forma da lei.” Como exemplo, no caso da licença sem vencimentos incentivada, já há a regra do § 3º do art. 183 da Lei nº 8.112, de 1990, que assegura o direito de permanecer vinculado ao regime próprio de previdência, caso o servidor efetue mensalmente o recolhimento da respectiva contribuição. Dessa forma, poderá haver insegurança jurídica criada pelo dispositivo, o que corrobora a necessidade de sua supressão.

Perante a Comissão Mista foram oferecidas 185 emendas à MPV abaixo examinadas conforme os dispositivos que pretendem alterar.

O art. 1º da MPV é objeto de emendas para: a) estabelecer marco temporal único e definido para o PDV (Emendas nº 1, 89 e 153), b) excluir determinados servidores públicos da participação do PDV, como aqueles que atuam na educação, saúde e carreiras típicas de Estado (Emendas nº 36, 37, 115, 122 e 123), c) incluir as empresas estatais federais como participantes do PDV (Emenda nº 69), d) estender o PDV ao ocupante da Presidência da República que não tenha sido eleito especificamente para o cargo (Emenda nº 116), e e) condicionar a realização do PDV à autorização prévia do Congresso Nacional (Emenda nº 153).

Entendemos que as alterações propostas ao art. 1º não devem ser acatadas. A ideia da MPV é justamente permitir que, periodicamente, o MPDG avalie a necessidade de redução do quadro de pessoal para setores específicos e por prazos a serem definidos. Isso permitirá maior flexibilidade e precisão na gestão de pessoal, não sendo oportuno criar limites muito rígidos relacionados a carreiras ou prazos em que isso será possível.

As leis orçamentárias anuais deverão prever os valores necessários e suficientes para o pagamento das indenizações, nos termos do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, o que permitirá ao Congresso Nacional participar a cada ano da discussão sobre os valores a serem





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

alocados para suportarem essas despesas. Considerando que o PDV se relaciona diretamente com o regime jurídico dos servidores públicos, não pode ele ser estendido às empresas estatais, por ser matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.

O art. 2º é objeto de emendas para que sejam estabelecidos: a) marco temporal definido para o PDV (Emendas nº 2, 18 e 152), b) prazo para publicação do ato do MPDG em até 30 dias da publicação da lei orçamentária anual em que constarão as informações relativas ao PDV (Emendas nº 8, 39, 45, 52, 106, 166 e 185), c) preferência aos servidores com maior tempo de exercício para adesão ao PDV (Emendas nº 9, 38, 48, 66, 105 e 165), d) a necessidade de demonstração do quantitativo excedente de servidores nos órgãos e entidades participantes do PDV (Emenda nº 16), e e) a conveniência e oportunidade de abertura do PDV a cada exercício (Emenda nº 171).

Deve ser acatada a alteração proposta para estabelecimento de prazo de até 30 dias a partir da publicação da lei orçamentária anual para que o MPDG divulgue o cronograma do futuro PDV para que os servidores interessados tenham maior tempo para examinar os fatores relevantes e tomar uma decisão consciente sobre a saída do serviço público. Também devem ser acatadas as modificações propostas para deixar clara a necessidade de demonstração da suficiência dos quantitativos de servidores existentes para as funções afetadas pelo PDV e a conveniência e oportunidade da decisão de abertura ou não do Programa.

De outro lado, deve ser rejeitado o estabelecimento de um prazo fixo para o PDV, considerando-se a almejada flexibilidade na gestão de pessoal, acima mencionada. Também deve ser mantida a redação original do art. 2º, § 2º, da MPV, que concede preferência aos servidores com menor tempo de serviço para adesão ao PDV, uma vez que o objetivo de economia de recursos deve ser ponderado com a continuidade do serviço público. Permanecerão no serviço público os servidores mais experientes para que não exista prejuízo às atividades da administração.

Há propostas de emenda ao art. 3º para: a) excluir determinados servidores públicos da participação do PDV, como aqueles que atuam na educação, saúde e carreiras típicas de Estado (Emendas nº 3, 19 e 20), b) permitir o aprovado dentro das vagas em concurso público federal de

