



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 819, de 25 de janeiro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira n. 06/2018.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n. 819, de 25 de janeiro de 2018, que “*Autoriza a União a doar recursos ao Estado da Palestina para a restauração da Basílica da Natividade.*”

**Interessada:** Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

## 1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução n. 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução n. 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*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*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.*

Para a apreciação da Medida Provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

### **2 Síntese da medida provisória**

A presente Medida Provisória (MP) autoriza a União “a doar recursos ao Estado da Palestina para a restauração da Basílica da Natividade, na cidade de Belém, Estado da Palestina, no valor de até R\$ 792.000,00 (setecentos e noventa e dois mil reais)” (art. 1º, *caput*, da MP). O ato gratuito será efetivado “por meio de termo de doação firmado pela União, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, e correrá à conta de dotações orçamentárias do referido Ministério” (art. 1º, p. u., da MP).

Conforme expõe a correlata Exposição de Motivos (EMI n. 00308/2017 MRE SEGE, de 22 de dezembro de 2017), a edição do ato objetiva “permitir a participação do Brasil no processo de restauração da Basílica da Natividade. A igreja abriga o local do nascimento de Jesus Cristo e situa-se em Belém, na Palestina. A participação do Brasil dar-se-ia por meio de doação de recursos brasileiros para o governo palestino”. A Basílica da Natividade “é bem de valor inestimável para a humanidade, mas atualmente consta da Lista da UNESCO do Patrimônio em Perigo, dado seu precário estado de conservação.”

Para o Estado Brasileiro, consigna ainda a Exposição de Motivos, a proposta reveste-se de muita relevância, “por três motivos: pela oportunidade ímpar que ora se apresenta ao Brasil, pelo que representa a Basílica e pela amizade que o Brasil nutre pela Palestina. Interessa ao Brasil participar do esforço da comunidade internacional na recuperação de bem cujo valor é mundialmente reconhecido e



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

anualmente visitado por milhões de peregrinos e turistas das mais diversas nacionalidades, incluindo brasileiros.”

Além de outros subsídios, a Exposição de Motivos expõe, outrossim, entre as razões de urgência, que a “aprovação da MP ainda no ano de 2017 permitirá o início imediato, tão logo se retomem os trabalhos parlamentares de 2018, da tramitação de projeto de lei para a criação de nova rubrica de ação orçamentária no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para recepcionar os recursos que sejam autorizados pela MP ora apresentada. [...] Espera-se que o processo legislativo para a criação de rubrica esteja concluído antes da cerimônia em Belém em julho de 2018.”

### **3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária**

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da nota técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da MP às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Desde essa ótica, constata-se, de início, que a MP encaminha uma transferência de recursos a pessoa jurídica de direito público externo, verba a ser



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

aplicada em ampla reforma de prédio religioso. No âmbito do direito financeiro, as transferências são abundantemente reguladas, principalmente na Lei 4.320/1964, na Lei Complementar 101/2000, *i. e.*, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e nas leis de diretrizes orçamentárias editadas anualmente. A legislação regente do assunto, porém, cuida sobretudo das transferências no interior da República, quer as destinadas ao setor privado (na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – LDO 2018, ou seja, na Lei 13.473/2017, *p. ex.*, *cf.* art. 68 e *ss.*) quer as que beneficiam outros entes públicos, as chamadas transferências voluntárias (na LDO 2018, *cf.* art. 74 *et. seq.*).

Como quer que seja, o conceito de transferência abrange as que sejam destinadas a pessoas jurídicas de direito público externo (*cf.*, *p. ex.*, art. 12, § 6º, da Lei 4.320/1964, que alude indistintamente às pessoas de direito público sejam elas, presume-se, de direito público interno ou externo). Ademais, na classificação das transferências delineada pela Lei 4.320/1964 (particularmente, art. 12, § 2º, § 3º e § 6º: subvenções, contribuições correntes, contribuições de capital e auxílios), o caso vertente constitui hipótese de contribuição de capital, já que se trata de transferência de capital (para reforma de grandes proporções) fundada em lei anterior, quer dizer, amparada justamente na MP sob exame.

Eis os dispositivos da Lei 4.320/1964 de imediato interesse no presente contexto (grifos incluídos):

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:  
[...]

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. [...]

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Na LDO 2018, há apenas uma regra para as transferências dessa específica espécie, referindo-se, ademais, apenas às aplicações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos (cf. art. 70: “ A alocação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, a título de contribuições de capital, fica condicionada à autorização em lei especial anterior de que trata o § 6º do art. 12 da Lei no 4.320, de 1964.”). Há em nossa legislação vedações a certas transferências a dados beneficiários (p. ex.: destinação de auxílios ou subvenções às instituições privadas de saúde com fins lucrativos, Constituição Federal, art. 199, § 2º; transferências voluntárias para pagamento de despesas com pessoal, Constituição Federal, art. 167, X; destinação de recursos para socorrer instituições financeiras, salvo mediante lei específica, LRF art. 28), mas nenhuma de tais proibições alcança a hipótese aqui em apreço.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

É importante observar, de outra banda, que a existência de autorização para a realização da despesa, tal qual a contida na MP em tela, não basta para a efetiva concretização do dispêndio. É dizer, para levar a efeito a doação, é preciso que haja, também, dotação no orçamento vigente capaz de fazer frente ao gasto. Tratando-se de doação a ente forâneo, é mister, além do mais, que a dotação pertinente componha categoria de programação específica, consoante impõe a LDO 2018, art. 11, XIX (“Art. 11. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2018 discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas: [...] XIX - à doação de recursos financeiros a países estrangeiros e organizações internacionais nominalmente identificados;”).

Em exame do orçamento para 2018 do Ministério das Relações Exteriores (Lei 13.587/2018, Volume IV), averiguamos inexistir programação orçamentária específica para a doação. Assim sendo, a concretização do ato dependerá, também, de futura alteração do orçamento vigente mediante a abertura de crédito especial ou, se cabível, extraordinário. Esse encaminhamento, aliás, é também o idealizado na Exposição de Motivos da MP, que antecipava, pelo visto, a apresentação de projeto de lei para a abertura do crédito: “a urgência da aprovação da MP ainda no ano de 2017 permitirá o início imediato, tão logo se retomem os trabalhos parlamentares de 2018, da tramitação de projeto de lei para a criação de nova rubrica de ação orçamentária no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para recepcionar os recursos que sejam autorizados pela MP ora apresentada”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entre as informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2018, consoante determinado pela LDO 2018 (art. 9º c/c Anexo II, XIV), consta “relação das entidades, organismos ou associações, nacionais e internacionais, aos quais foram ou serão destinados diretamente recursos a título de subvenções, auxílios ou de contribuições correntes ou de capital nos exercícios de 2016, 2017 e 2018 [...]”. Em tal relação, tampouco há menção a doação de que trata a MP em apreço (Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/infocomplem.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018).



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por fim, cumpre rememorar que a União passa por uma gravíssima crise fiscal, suportando déficits primários bilionários em cada exercício, sem perspectivas concretas de reequilíbrio no futuro próximo, nada obstante a contenção nas despesas discricionárias (para 2018, a meta de resultado primário é de déficit de R\$ 159 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – LDO 2018, art. 2º).

#### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória n. 819, de 25 de janeiro de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 31 de janeiro de 2018.

Rudinei Baumbach  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos