



# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 864, de 17 de dezembro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 51/2018

**Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 864, de 17 de dezembro de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.**

## I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 864, de 17 de dezembro de 2018, que “*Dispõe sobre a transferência de recursos financeiros pela União ao Estado de Roraima para auxiliar nas ações relativas à intervenção federal, com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública*”.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “*O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o Relator de 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*”.

## II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 864/2018 (MPV 864/2018), em breve sinopse:

- obriga a União a transferir ao Estado de Roraima, no exercício de 2018, na forma de parcela única, o valor de R\$ 225.710.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões, setecentos e dez mil reais), após a abertura de crédito orçamentário, para auxiliar nas ações relativas à intervenção federal no Estado (art. 1º);

- determina ao interventor federal a apresentação de plano programático de revisão de gastos, incluída agenda legislativa prioritária, contemplando: (i) alterações nas regras previdenciárias e no regime jurídico dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional; (ii) medidas de redução de despesa, tais como a redução do quantitativo de cargos em comissão, a revisão de contratos firmados pela administração pública junto a fornecedores de bens e de serviços, e a conclusão de programas governamentais não considerados de interesse público relevante (art. 2º).

- estabelece a realização, por parte do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, de auditoria fiscal no Estado de Roraima enquanto durar a intervenção de que trata o Decreto nº 9.602/2018 (art. 3º).

Segundo a exposição de motivos interministerial nº 00245/2018 MP MF MSP CGU, de 17 de dezembro de 2018, a medida proposta responde a um quadro “de extrema gravidade” instaurado no Estado de Roraima, que pode ser sintetizado pelos seguintes elementos: crise financeira e fiscal que ameaça a estabilidade político-institucional com a inadimplência do governo estadual em relação a contratos firmados com o setor privado; ausência de pagamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais nos meses de outubro e novembro de 2018; várias instabilidades na segurança pública, com movimentos grevistas e bloqueios de unidades policiais; potencial risco de desabastecimento energético.

A exposição de motivos registra que “a viabilidade jurídica da medida foi atestada pelo Tribunal de Contas da União no bojo da Consulta realizada nos autos nº TC-042.836/2018-2”.

Por fim, o Poder Executivo argumenta que “a urgência e relevância da excepcionalíssima medida proposta parecem evidentes diante da necessidade de se pôr a termo grave comprometimento da ordem pública no Estado, com prognóstico de deterioração a curto prazo”, de maneira que restariam cumpridos os requisitos constitucionais pertinentes.

### **III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “*Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “*O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias 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*”.

A esse respeito, vale rememorar o texto inscrito no inc. II, § 1º, art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), segundo o qual se considera “compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições”.

No mesmo sentido, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou Norma Interna que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira. A teor da alínea “a”, § 1º, do art. 1º da Norma Interna, entende-se como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor”.

Especificamente à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), deve-se perquirir, de plano, se a MPV 864/2018 provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há

renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência da Medida em análise. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela LRF, concernentes, em especial, à:

- apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, *caput*, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);

- demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

- indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

De antemão, registre-se que as disposições da MPV 864/2018 não acarretam renúncia de receita para a União. Dessarte, resta o exame da proposição sob a ótica da despesa pública.

No caso concreto em análise, como antecipado, foi estabelecida a obrigação de que a União transfira ao Estado de Roraima, no presente exercício, o montante de R\$ 225.710.000,00, em decorrência da intervenção federal decretada pelo Presidente da República.

Nesse particular, verifica-se que a situação fática não se amolda ao conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, isto é, “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” (art. 17, *caput*, da LRF). Com efeito, uma vez que a intervenção tem data certa para término, e a transferência se dará em parcela única, não há o caráter de continuidade estabelecido pelo texto normativo para que se configure a hipótese legal. Por tal razão, não é o caso de se requerer a indicação de medidas de compensação, a teor do art. 17, § 2º da LRF.

Por outro lado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei 13.473/2017 – LDO 2018) estatui, em seu art. 112, que “as proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”.

A esse respeito, frise-se que, embora a MPV 864/2018 indique expressamente o impacto orçamentário esperado para o exercício de 2018 (e, por conseguinte, o impacto total), não há informações sobre a metodologia de cálculo que permitiu a obtenção de citado valor. Veja-se, ainda, que, diferente da LRF, a LDO 2018 não restringe a necessidade do oferecimento de compensação somente aos casos em

que a despesa instituída guarde a natureza de “obrigatória de caráter continuado”. Nesse sentido, uma vez que a proposição não explicitou a fonte de financiamento que garantiria a neutralidade fiscal diante do dispêndio por ela inaugurado, há que se reconhecer que a MPV 864/2017 não atende ao comando do art. 112, *caput*, da LDO 2018.

Ademais, a LDO 2018 considera incompatível a proposição que altere gastos com pessoal promovendo aumento de despesa que resulte em descumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22 da LRF (art. 112, § 6º, inc. II, alínea “b”).

Pois bem. O art. 20, alínea “c”, da LRF, fixa em 40,9% da receita corrente líquida o limite de gastos com pessoal para o Poder Executivo da União, destacando-se 3% para as despesas com pessoal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, do ex-Território de Roraima, do ex-Território do Amapá e do Distrito Federal (no que concerne às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros militar do Distrito Federal). Por seu turno, o Decreto 3.917/2001 limita em 0,160% o montante destinado ao ex-Território de Roraima. Consultado o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo da União referente ao 1º Quadrimestre de 2018, verifica-se que a despesa total da União com Roraima (R\$ 261.610.000,00) é sensivelmente inferior ao teto estabelecido pelas normas em comento (R\$ 1.189.811.000,00) e, ainda que todo o montante transferido por ocasião da MPV 864/2018 fosse destinado a gastos com pessoal, o limite em questão permaneceria preservado.

Em seguimento, traz-se à baila o §12 do art. 112 da LDO 2018:

§ 12. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

- I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;
- II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;
- III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e
- IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

Como visto, a MPV 864/2018 constitui obrigação no sentido de que a União transfira montante determinado ao Estado de Roraima e, via de consequência, atrai a aplicação do dispositivo transcrito. Acerca dos requisitos indicados nos incisos do § 12, a medida: (i) identifica como beneficiário da transferência o Estado de Roraima; (ii) fixa o montante a ser repassado, remetendo a indicação de fonte a momento posterior, quando do eventual envio de crédito adicional ao Congresso; (iii) explicita que tal repasse se dá em virtude do necessário auxílio material requerido por intervenção federal em andamento na referida unidade da federação; e (iv) atribui ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União competência para realizar auditoria fiscal no Estado de Roraima enquanto perdurar a intervenção.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 864, de 17 de dezembro de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 18 de dezembro de 2018.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira