



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

JACQUELINE FREITAS GONÇALVES

**COMPATIBILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS COM O ART. 17 DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.**

Brasília
2017

JACQUELLINE FREITAS GONÇALVES

Compatibilidade das medidas provisórias com o art. 17º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Especialista no Curso de Especialização em Orçamento Público do Programa de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Área de Concentração: Orçamento público.

Orientador (a): Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

Brasília
2017

JACQUELLINE FREITAS GONÇALVES

Compatibilidade das medidas provisórias com o art. 17º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Brasília - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Orçamento

Brasília, ____ de _____ de ____.

Banca Examinadora

Prof. Especialista Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

Prof. Dr. Geraldo Sandoval Góes

Dedico este trabalho a Deus, pela força e coragem durante toda esta longa caminhada, aos meus pais Ester e Hélio que sempre me apoiaram nos meus estudos e ao meu marido que está sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, por tudo; à minha mãe e ao meu pai, por sempre lutarem por mim; a toda a minha família, por estarem do meu lado nos momentos mais difíceis; agradeço ao Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão pela oportunidade de me proporcionar a realização do curso de especialização em especial aos meus colegas de trabalho por me apoiar na realização do curso. Agradeço ao professor Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior por aceitar o desafio de me orientar neste trabalho, não seria possível a realização desta monografia, sem a dedicação e capacidade deste profissional. Por fim, e certamente não menos importante, agradeço às pessoas que estiveram ao meu lado durante o árduo percurso, não só da monografia, mas de toda a especialização.

Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o que quiser. Mas tenho que querer o que for. O êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio tem qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali? (Fernando Pessoa).

RESUMO

Após 17 anos da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal ainda existem falhas na aplicação da lei. A LRF é uma lei complementar que estabelece normas direcionadas para a responsabilidade dos gestores com relação às finanças públicas, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade para promoção de um Estado igualitário. Neste sentido o presente trabalho avalia a compatibilidade das Medidas Provisórias (MPVs) editadas após a Emenda Constitucional 32/2001, que criaram ou aumentaram as chamadas despesas obrigatórias de caráter continuado, com o art. 17 da LRF, verificando se as condicionantes elencadas foram observadas. Para tanto, são analisados requisitos de demonstração da origem dos recursos, estimativa do impacto orçamentário e financeiro acompanhado da memória de cálculo, e as medidas de compensação que devem estar disposta na exposição de motivos que acompanha a medida provisória. Os resultados indicam que, na imensa maioria das vezes, as condicionantes estabelecida não foram observadas pelo Poder Executivo, e ainda assim, a criação ou o aumento da despesa foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Palavras-Chave: Art. 17; Lei de Responsabilidade Fiscal; Medida Provisória.

Abstract

After 17 years of the promulgation of the Fiscal Responsibilities Law, there are still gaps in law enforcement. The Fiscal Responsibilities Law is a complementary law that establishes norms directed to the responsibility of the managers with respect to the public finances, being accountable of when and how they spend society's resources for the promotion of an egalitarian State. In that sense, the present work evaluates the compatibilities of the Provisory Measures dispatched after the Constitutional Amendment 32/2001, which created or increased so-called mandatory expenditures of a continuing nature, with the article 17 of the Fiscal Responsibilities Law, verifying if the conditioned determinants were observed. To this end, requirements for the demonstration of the origin of the resources, an estimate of the budgetary and financial impact together with the calculation memory, and the compensatory measures to be set out in the explanatory memorandum accompanying the provisional measure are analyzed. The results indicate that, in the vast majority of cases, the determinants established were not observed by the Executive Branch, and yet, the National Congress approved the creation or increase of expenditure.

Keywords : Provisory Measures, Fiscal Responsibilities Law, article 17.

SUMÁRIO

2. POLÍTICAS PÚBLICAS	12
2.1. Formulação das políticas públicas	12
2.2. Avaliação das Políticas Públicas.....	13
3. MEDIDA PROVISÓRIA	14
3.1. Os pressupostos de relevância e urgência.....	15
3.2. Tramitação das MPVs.....	16
3.3. Emenda Constitucional 32/2001	16
4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	18
4.1. ART. 17º da LRF	19
5. HISTÓRICO DAS MEDIDA PROVISÓRIA	27
5.1. Medidas provisórias de despesas obrigatórias de caráter continuado	27
6. RESULTADOS	37
6.1. Da demonstração da origem dos recursos para financiamento	37
6.2. Da Estimativa do impacto Orçamentário e Financeiro	37
6.3. Da demonstração de não afetação das metas fiscais.....	39
6.4. Das medidas de compensação.....	39
7. CONCLUSÃO.....	41

1. INTRODUÇÃO

É função do Estado promover uma sociedade justa, reduzir as diferenças sociais e promover a harmonia entre povos. Para MELLO (2005, p. 25), “a função do Estado ou função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso de poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”. Função exercida através de programas de governo - que é o conjunto de ações ou compromissos estabelecidos pelos governantes com a sociedade na candidatura – e nortearão as políticas públicas a serem desenvolvidas. O governo intervém com ações positivas e coordenadas, promovendo políticas públicas que atendam aos objetivos elencados no art. 3º da CF, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação conforme

O Estado passou por diversos modelos de intervenção pública. Durante o século XIX o modelo liberal estava em destaque. Era o Estado mínimo, garantindo a liberdade econômica e a propriedade privada, onde o mercado regulava-se por seus próprios mecanismos sem a intervenção estatal. Esse modelo logo apresentou deficiências, algumas empresas se transformaram em monopólio e os menos favorecidos viviam em condição de miséria. Verificou-se a necessidade de alteração no modelo de intervenção estatal. Surge então o Estado Social que visava o bem-estar da população. Era intervencionista, garantindo direitos como saúde, educação, lazer, habitação, alimentação, previdência e assistência social. Mas assumir tantas obrigações de forma não responsável, tornou o Estado ineficiente, não garantiu a prestação dos serviços públicos com qualidade e inflou a máquina pública. Mais uma vez a sociedade pleiteou um modelo que prestasse um serviço de forma satisfatória, suprimindo suas necessidades e para atender os anseios da sociedade, nasce o Estado Gerencial, que atuava nos programas primários, deixando para o mercado o que fosse secundário, intervindo com regulador da economia. Esse modelo estatal ainda está em transformação, diante das constantes alterações do mercado mundial.

Para exercer sua função, são conferidos ao Estado três poderes: Poder Legislativo – que tem a função de elaborar leis; Poder Executivo - tem como função administrar o Estado visando seus objetivos concretos; Poder Judiciário - tem a função de interpretar e aplicar a lei nos dissídios

surgidos entre os cidadãos ou entre os cidadãos e o Estado. Como princípio da separação dos poderes cabe ao legislativo a função de criar novas leis. Ocorre que, em casos de relevância e urgência, a CF garantiu ao Presidente da República a possibilidade de edição de atos com “força de lei”: são as chamadas “medidas provisórias”. De acordo com o art. 62º da CF: *Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.* Os poderes não são ilimitados e é necessário que haja um equilíbrio entre eles, conhecido como “Sistema de Freios e Contrapesos”, de modo que cada um exerça o controle sobre outro, como característica da democracia. Por isso as medidas provisórias devem ser analisadas pelo Congresso Nacional após à sua edição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um ato normativo que estabelece normas direcionadas para a responsabilidade dos gestores com relação às finanças públicas, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade para promoção de um Estado igualitário. O objetivo da LRF estabelecer normas de responsabilidade na gestão fiscal para promover um aumento insustentável da dívida pública. Para isso, entre outros dispositivos, a lei definiu, em seu art. 17, as regras para criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, para que o impacto nas contas públicas seja conhecido e esteja de acordo com a receita disponível.

Deste modo, diante das exposições realizadas, questiona-se: as medidas provisórias editadas no período compreendido entre a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001 e o ano de 2016, inclusive, observaram as condicionantes estabelecidas pelo art. 17 da LRF?

O objetivo Geral deste trabalho é verificar a compatibilidade das Medidas Provisórias editadas após a Emenda Constitucional 32/2001, e que criaram ou aumentaram as chamadas despesas obrigatórias de caráter continuado, com o art. 17 da LRF, verificando se as condicionantes estabelecidas em referido dispositivo legal foram observadas.

Objetivos específicos:

- Definir teoricamente o art. 17 da LRF;
- Abordar os conceitos de despesas obrigatórias;
- Identificar e definir as principais etapas da medida provisória;
- Levantar as informações sobre os tramites da MPVs;
- Verificar o atendimento das condicionantes estabelecidas.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro fala o que são e como são criadas as políticas públicas, seu impacto na sociedade, e a avaliação após a implementação.

O Segundo capítulo trata de medidas provisórias, os tramites para edição, os pressupostos exigidos e as alterações após a emenda constitucional 32/2001, que delimitou os temas compatíveis com tal instrumento.

O terceiro capítulo tem por objetivo detalhar o art. 17, que é o foco deste trabalho. Serão apresentados os principais objetivos das leis do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os conceitos de despesas obrigatórias, de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, de demonstrativo da origem de recursos, de não afetação da meta fiscal e por último o conceito de medidas de compensação.

O quarto capítulo é dedicado à elaboração de histórico das medidas provisórias, evidenciando seus objetivos e o atendimento, ou não, dos requisitos previstos na LRF.

Por fim, o 5º capítulo apresenta os resultados obtidos na análise das MPVs, evidenciando o cumprimento das regras estabelecidas pela LRF.

Justificativa

Nos últimos exercícios, as contas públicas federais têm apresentado resultados fiscais primários cada vez mais deficitários. A concessão do grande volume de renúncias de receitas é uma das razões que explicam o referido desempenho fiscal. A outra razão, não menos importante, é a criação e o aumento de despesas obrigatórias, em especial aquelas de caráter continuado. Para tentar controlar o aumento de gastos e tentar reduzir o déficit fiscal, foi promulgada a EC 95/2016, que estabelece o novo regime fiscal, o qual determina que, entre um exercício e outro, o aumento das despesas primárias da União não poderá superar o índice de inflação medido pelo IPC-A.

A questão é que a legislação vigente (anterior à EC 95/2016) já previa uma série de condicionantes para o aumento de despesas obrigatórias, as quais, se devidamente observadas, teriam, ao que parece, condições de controlar o aumento do gasto público. Nesse sentido, justifica-se a elaboração do presente trabalho para que se possa verificar e evidenciar se foram cumpridas as exigências já existentes (art. 17 da LRF), fato que conseguiria controlar os gastos públicos sem a necessidade de uma emenda à constituição. O tema é de extrema relevância, e mostra que de nada adianta estabelecer regras fiscais em leis complementares e até mesmo na constituição, se os seus pressupostos e condicionantes não forem observados pelo gestor público.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo aborda o tema “políticas públicas”, procurando evidenciar sua definição e como as mesmas são formuladas, executadas e avaliadas. As políticas públicas são um conjunto de programas e ações desenvolvidas pelo Estado direta ou indiretamente, que influenciam a vida dos cidadãos causando algum impacto em sua realidade social, política ou econômica. Esses programas e ações devem ser estruturados de maneira funcional e sequencial para atender um público-alvo da sociedade que, por intermédio de suas solicitações, expõem suas necessidades no intuito de corrigir as desigualdades sociais e encontrar um equilíbrio para que os direitos garantidos constitucionalmente sejam respeitados. Para SOUZA (2006, p 24) política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessária, propor mudanças (variável dependente).

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002, p.2).

O exame empreendido em cada uma das medidas provisórias permitiu, além dos resultados que serão evidenciados em capítulo específico, identificar que as mesmas foram usadas para as seguintes espécies de políticas públicas: concessão de bolsas - destinadas a atender ou suplementar despesas durante os estudos ou realização de projeto ou programa; auxílio financeiro - apoio a instituições ou estados/municípios destinados a suplementar despesas como educação, por exemplo; subvenção econômica - apoio monetário concedido a pessoas ou empresas, podendo ser sob a forma de equalização de taxas de juros ou concessão de subsídios; concessão de benefícios - transferência de renda à população menos favorecida que necessitem de ajuda financeira.

2.1. Formulação das políticas públicas

As políticas públicas, veiculadas por programas temáticos, são construídas a partir de um conjunto de indicações constitucionais. Para elaborar uma política, é preciso decidir o que é prioritário para a sociedade e perceber os problemas existentes que merecem maior atenção, a emergência da situação e os recursos disponíveis. O reconhecimento dos problemas que precisam

ser solucionados de imediato ganha espaço na agenda governamental. Entretanto, nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente.

O estágio de formulação das políticas públicas traduzem as proposições eleitorais sendo desdobradas em programas e ações que causará algum efeito na população, podendo ser formuladas por iniciativa dos poderes executivo ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade e devem definir seus objetivos, quais programas serão desenvolvidos e os resultados que se pretende alcançar com aquelas ações.

2.2. Avaliação das Políticas Públicas

A construção de uma política pública é feita por ciclos, e entre eles está fase de avaliação. Esse fase deve percorrer todas os ciclos, desde a identificação do problema até a análise das mudanças ocasionadas pela política pública. A avaliação prévia à implementação busca antecipar os efeitos que serão causados e estabelecer critérios para medir o desempenho da política; e em casos de avaliação durante ou posterior a implementação é possível aferir se os efeitos produzidos atingiram os objetivos pré-estabelecidos.

A avaliação busca detectar defeitos na elaboração do projeto, acompanhar a implementação e execução do programa, o desempenho e seus resultados, aferir a adequação e disponibilidade dos recursos requeridos e as mudanças sociais advindas da intervenção pública. Trata-se de um instrumento de gestão que visa fornecer informações de decisão para a continuidade do projeto, ou auxílio para correção das distorções detectadas e ainda identificar a responsabilidade dos agentes.

3. MEDIDA PROVISÓRIA

Em nosso sistema democrático, a implementação de políticas públicas depende da participação do Poder Legislativo, uma vez que os gastos necessários à materialização dessas políticas precisam ser previamente autorizados pelo Parlamento, via processo legislativo. Nesse sentido, informa o art. 59 da Constituição da República que, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decreto legislativo e resoluções. O objetivo do presente capítulo é apresentar as principais e mais relevantes características das medidas provisórias, tais como: os pressupostos de relevância e urgência, as etapas da tramitação das MPVs, e as vedações para edição de medida provisória.

A medida provisória é um instrumento utilizado pelo Presidente da República como ato unipessoal, para temas relevantes e urgentes, produzindo efeitos imediatos, mas dependendo de aprovação do Congresso Nacional (CN) para transformação em lei. A CF/88 manteve esse instrumento legislativo na competência do presidente como forma de possibilitar uma celeridade nas decisões políticas, entretanto, não pode o Presidente baseado unicamente em seu próprio entendimento editar MPVs para qualquer tema que compreenda ser relevante e urgente, é necessário que a proposta seja importante suficiente que necessite de uma intervenção imediata e que não esteja no rol de restrições de matérias cabíveis para edição de MPV, estabelecidos pela EC/32.

As Medidas Provisórias constituem ato político-normativo, com força de lei (por mandamento constitucional), de caráter excepcional (para sua edição devem ocorrer, impreterivelmente, a relevância e urgência) e precário (provisório), e assim devem ser tratadas no que tange à delimitação de sua utilização e os efeitos dela decorrentes. (BARIONI, 2004, p.64).

Embora tenha força lei, a MPV não é uma lei no sentido estrito da palavra; não há um processo legislativo para sua formação, essa etapa é realizada após à edição da MPV. Por isso, frisa-se, o Presidente deve editá-la apenas em casos que não possam ser resolvidas por outra norma jurídica ou que não possam esperar o decurso normal do prazo de lei ordinária.

3.1. Os pressupostos de relevância e urgência

Pressuposto é uma palavra que possui diversos sinônimos e pode ser aplicada em diversos contextos. Pode indicar hipótese ou suposição, menos usual, mas também correto, pode substituir a palavra projeto, ou ainda, pode ser considerado como metas ou objetivos. O termo é muito comum no Direito e nesse contexto, refere-se a circunstância ou fato que deve anteceder a outro, ou seja, um requisito para que a ação seja realizada, assim estão contextualizados os pressupostos de relevância e urgência na lei.

Feitos os esclarecimentos iniciais, sabe-se que a edição de MPV é uma exceção ao processo legislativo. O art. 62 da CF cita que, apenas nos casos de relevância e urgência o Presidente da República poderá adotar medida provisória, devendo submetê-la de imediato ao Congresso Nacional. Assim, justifica-se sua edição em situações excepcionais em que a falta de intervenção, acarrete uma situação de dano social ou econômico insanável. Por isso os pressupostos para que seja editada uma MPV são relevância e urgência.

Ocorre que os conceitos de relevância e urgência são subjetivos, não há definição clara na legislação brasileira, conferindo ao Presidente da República certo grau de discricionariedade para definir o que é relevante e urgente.

Neste contexto, tenta-se conceituar objetivamente os referidos pressupostos. Alguns autores definem relevância como sinônimo de interesse público. Para Greco (1991, p. 24) “o pressuposto relevância está presente quando é necessária uma norma de nível legal. Se um decreto, por exemplo, for suficiente para resolver o problema, o grau de relevância para edição de medida provisória não teria sido atingido”. Assim, não é qualquer espécie de interesse que pode ser considerado relevante, ademais, tudo que é interesse público, por si só, já é relevante. É necessário que esse interesse justifique a utilização de uma MPV, não sendo apenas uma questão de interesse individual ou das partes envolvidas, mas que alcance status de interesse público.

Além do pressuposto da “relevância” é necessária a “urgência”. Urgente pode ser definido como algo que não pode esperar o rito normal do processo legislativo ordinário, e que a falta de tal medida acarretaria um dano irreparável que não poderia ser postergado. Logo, considera-se urgente, apenas os casos em que não há tempo hábil para que a matéria seja disciplinada por lei ordinária e que a não regulamentação da lei ou a demora causará efeitos irremediáveis.

3.2. Tramitação das MPVs

A MPV possui um trâmite diferente das outras normas produzidas pelo Estado. A medida provisória deve ser proposta pelo Presidente em caráter excepcional, e após a edição da mesma, encaminhada ao CN para apreciação num prazo de até 45 dias. Após o decurso desse prazo, a MPV entra em regime de urgência e suspende temporariamente a deliberação de matéria enquanto a medida não for votada pelos congressistas. A vigência dessa norma é de 60 dias, podendo ser prorrogado por mais 60, e caso não seja convertida em lei no prazo citado perderá sua eficácia, mantendo as relações jurídicas constituídas durante o prazo de sua vigência.

Ademais, caso a Câmara ou o Senado rejeite a medida provisória ou se a mesma perder sua eficácia, os parlamentares terão que editar um decreto legislativo para disciplinar os efeitos que tenha gerado em sua vigência e havendo alteração no conteúdo de uma medida provisória, ela passa a tramitar como projeto de lei de conversão que deverá ser enviado à Presidência da República para sanção. Neste caso, o Presidente tem a prerrogativa de vetar o texto parcial ou integralmente, se discordar das alterações feitas pelo Congresso e nos casos em que medida provisória for aprovada sem alterações, está é promulgada pelo Congresso, sem necessidade de sanção presidencial.

Emenda constitucional 32/2001

Antes da Emenda Constitucional (EC) 32/2001, o Presidente da República poderia editar medidas provisórias sobre qualquer tema, reeditando ou republicando a MPV quantas vezes fossem necessárias, concorrendo com o legislativo em suas atribuições legais.

Com a promulgação da referida emenda houve significativa alteração nas regras limitadoras da edição de MPV. Uma dessas limitações trata do rol de matérias que não podem ser tratadas por intermédio de tal instrumento, *in verbis*:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

Outra alteração importante foi a proibição de reedição de MPV, na mesma sessão legislativa, que tenha sido rejeitada ou perdido sua eficácia por decurso de prazo.

4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Editada para atender ao disposto no art. 163 da Constituição da República, que determina que as finanças públicas devem ser tratadas por intermédio de lei complementar, a LRF foi criada para auxiliar o governante a gerir os recursos públicos, estabelecendo normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Tais normas são de obediência obrigatória por parte de todos os gestores de recursos públicos de todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público. Para MACHADO JR e COSTA REIS (2008, p.14) a “Lei de Responsabilidade Fiscal, como sua denominação indica, dispõe sobre normas de comportamento ético para o gestor público no trato do patrimônio público que lhe fora confiado”.

A LRF em seu art. 1º, §1º define a expressão "responsabilidade na gestão fiscal":

"pressupõe a ação planejada e transparente, em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Outro ponto importante da lei é a transparência da gestão como mecanismo de controle social, e está diretamente ligada ao princípio constitucional da publicidade. A publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando a sociedade como o recurso foi utilizado e seu impacto social, fortalece a democracia e amplia o acesso dos cidadãos as informações públicas.

Para Tristão (2002, p.1) considera-se transparência a democratização do acesso às informações em contraposição ao sigilo das mesmas. Bellver e Kaufmann (2005) entendem que o acesso à informação e a transparência também podem ser considerados como um dos direitos humanos fundamentais, em uma sociedade democrática. Gomes (2003) compreende que o controle social implica, para a sociedade, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações. Esse controle, para o autor, é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias dos conselhos gestores deliberativos.

4.1. O ART. 17º da LRF

O art. 17 da LRF está positivado no âmbito da Subseção I – Das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, o qual, por sua vez, integra a Seção I – da Geração da Despesa, do Capítulo IV – Da Despesa Pública.

Seu grande objetivo, como será apresentado a seguir, é conceituar “despesas obrigatórias de caráter continuado” e estabelecer as condicionantes para a criação ou aumento de tais despesas.

4.1.1. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O *caput* do art. 17 da LRF está assim positivado, *in verbis*:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a 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.

(...)

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Kohama (2003) considera que as despesas públicas são os gastos fixados na lei orçamentária, destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais ou ainda à satisfação dos compromissos da dívida pública. Para Andrade “despesa pública é toda saída de recursos ou todo o pagamento efetuado, a qualquer título pelos agentes pagadores, para saldar gastos fixados na lei do Orçamento ou em lei especial e destinado à execução dos serviços públicos” (ANDRADE, 2002, p. 75).

O orçamento no Brasil é de caráter autorizativo, ou seja, a Lei Orçamentária Anual autoriza que o poder executivo efetue o gasto de acordo com o deliberado, podendo realizar contingenciamentos de verbas ao longo do exercício. Embora, a partir da LDO 2014 exista a previsão de que 1,2% das emendas individuais parlamentares sejam de execução obrigatória, o restante que está disposto na lei orçamentária não é, necessariamente, de execução obrigatória, podendo, conforme a discricionariedade do gestor público, executar ou não a despesa. O que torna uma despesa obrigatória é o ato normativo que fixa para o ente público obrigação legal de execução, não cabendo aqui a discricionariedade do gestor. Mesmo nos casos em que necessite de ato

secundário para operacionalização, atendidos os requisitos estabelecidos na lei, o ente público tem o dever de executar a despesa.

A criação ou aumento uma DOCC perpassa por dois processos legislativos, o ordinário e o orçamentário. O rito ordinário é aquele destinado à elaboração das leis, em onde se insere a criação ou o aumento da despesa obrigatória. O processo legislativo orçamentário é feito através da apreciação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e suas emendas) e onde serão alocados os recursos para execução obrigatória de tais despesas. Por isso, é preciso que exista uma estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Ou seja, a matéria que está sendo aprovada no âmbito do processo legislativo ordinário deve informar, ao processo legislativo orçamentário, todos os impactos que poderão advir da aprovação da DOCC.

Conforme determina o *caput* do art. 17, para que uma despesa seja considerada DOCC, existem requisitos. Deve ser uma despesa corrente, que são as despesa de manutenção da atividade administrativa, criando ou aperfeiçoando a ação governamental, sem retorno financeiro ao ente federado; derivada de lei, MPV ou ato administrativo normativo que crie para o Estado obrigação legal de realização e de caráter continuado, com dever de execução por mais de 2 anos. Neste caso, se um governante deseja criar uma despesa obrigatória de caráter continuado deve observar as condicionantes estabelecidas no art.17 da LRF.

Após verificado o cumprimento das condicionantes, restará evidenciado que o gestor adota uma política fiscal em consonância com os princípios da LRF, entre eles está: prevenção de déficits imoderados e reiterados, equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo; limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos; adoção de política tributária previsível e estável. Passaremos à análise dessas condicionantes.

4.1.1.1. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro

Como cediço, a criação ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado é feita no âmbito do processo legislativo ordinário, mas que gera efeitos sobre o processo legislativo orçamentário, uma vez que determina a realização de gastos ao longo do período de vigência da

respectiva obrigação de execução. Frise-se, também, que o equilíbrio entre receita e despesa é um dos fundamentos da LRF, previsto em seu artigo inaugural.

Não à toa, a LRF previu que o instrumento que crie ou aumente despesa obrigatória deve estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício que entrar em vigor e para os dois subsequentes. É o que determina o § 1º do art. 17, *in verbis*:

Art. 17. (...) Omissis

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a **estimativa prevista no inciso I do art. 16** e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Grifou-se)*

Ou seja, é preciso mensurar, quanto o aumento da despesa afetará o fluxo orçamentário e financeiro do ente federado, caso a MPV venha a ser aprovada.

Serve também para mensurar qual será o impacto sobre o alcance das metas fiscais e definir qual será o tamanho das medidas de compensação (redução de despesas e/ou aumento de receitas) necessárias para fazer frente ao aumento do gasto. Com isso, é possível verificar se existirão recursos financeiros suficientes para o financiamento do respectivo dispêndio de natureza obrigatória.

De acordo com Moura e Castro (2001, p. 165) “o impacto orçamentário-financeiro relaciona-se com previsão orçamentária e disponibilidade de recursos, especialmente com vistas ao cumprimento dos cronogramas de redução das despesas e manutenção do equilíbrio entre estas e as receitas”. “Estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa”. (SANTA CATARINA, 2002).

Cabe esclarecer que há diferenças entre impacto orçamentário e impacto financeiro. O primeiro demonstra o tamanho da autorização que precisa estar no orçamento para execução, o segundo mostra a quantidade de pagamento que precisará ser feito no respectivo exercício. É de suma importância que o gestor tenha pleno entendimento de que, após aprovação da MPV que cria/aumenta DOCC, esta não será passível de contingenciamento. Ou seja, não será possível efetuar o bloqueio ou a inexecução da programação prevista, caso a receita não seja suficiente para o alcance das metas fiscais. Em outras palavras, apenas uma nova lei poderá desobrigar o governo da execução da DOCC.

Logo, ao criar uma despesa de execução obrigatória é dever do gestor, de acordo com o art. 17 da LRF, conhecer a estimativa do gasto para que as medidas de compensação sejam implementadas antes da execução da despesa. O objetivo é não comprometer o orçamento para que o ente federado tenha condições de financiar o gasto, através de uma fonte de financiamento segura e permanente.

Ademais, estimar o citado impacto vai além de fornecer dados confiáveis da apuração dos recursos a serem pretendidos para execução da despesa, incluindo a metodologia do cálculo utilizada. É necessário demonstrar que a despesa é compatível com as normas vigentes (PPA, LDO e LOA) e que está ajustado aos limites de expansão estabelecidos na LDO.

4.1.1.2. Demonstração da origem dos recursos para o seu financiamento

O orçamento é um instrumento de planejamento, que reflete a receita prevista e a despesa fixada. O governo define no Projeto de Lei Orçamentária Anual as prioridades de acordo com o estabelecido no PPA, e as metas a serem atingidas naquele ano. Na estrutura atual, o orçamento público é classificado por programa de governo, que é um conjunto de projetos e atividades identificados de acordo com o responsável pela sua implementação e/ou execução. A atividade é um conjunto de obras e serviços de caráter continuado e o projeto é um conjunto também de obras e serviços, mas que tem um limite de tempo para finalização de sua execução.

Vale lembrar que receita pública é o montante apurado pelo governo através de taxas e impostos pagos pela sociedade ou outras fontes, e que compõem o patrimônio do Estado para custear as despesas públicas. Prevê-la é estimar a arrecadação de uma determinada natureza ou fonte, onde o recurso será arrecadado. A receita classifica-se em vinculada, que é aquela cujo produto da arrecadação somente pode ser aplicado em finalidades específicas; e não vinculada, que pode ser aplicada em qualquer tipo de despesa.

A despesa pública é o conjunto de ações realizadas para atender a demanda da sociedade, sendo executada pelo ente público através da prestação de serviços ou realização de investimento. Entre as diversas classificações da despesa, esta, possui a classificação funcional. Nesse contexto, é que se identifica em que área de despesa a ação de governo será desenvolvida. Para cada atividade ou projeto há uma função que consta na LOA, e nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento.

As despesas obrigatórias de caráter continuado são, por definição, dispêndios cuja execução se prolongará por período superior a dois exercícios. Significa dizer que, por intermédio da aprovação de uma única norma – a que cria ou aumenta a despesa objeto da presente análise – criar-se-á a obrigação de sua execução por período que transpassará um exercício financeiro. Significa dizer, portanto, que, para os orçamentos seguintes, as Leis Orçamentárias Anuais não funcionarão, em essência, como autorizadas de gasto ou alocadoras de receitas, mas, simplesmente, como meras autorizadas de pagamento dos respectivos dispêndios.

Sendo assim, é fundamental que o instrumento que tem a pretensão de criar ou aumentar DOCCs informe de onde irá obter os recursos necessários para o financiamento da respectiva despesa. Ou seja, a definição dos recursos não pode aguardar o processo de elaboração das futuras leis orçamentárias, mas deve ser definido de antemão.

Por certo, a origem de tais recursos deve ser de caráter permanente, para que, quando as despesas forem futuramente executadas, os recursos financeiros respectivos estejam à disposição. Nesse sentido, existem apenas duas fontes permanentes de recursos: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

4.1.1.3. Comprovação de não-afetação das metas fiscais

A LRF em seu art. 4º, § 1º determina que o Anexo de metas Fiscais integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. As metas representam o resultado entre dois valores: a expectativa de receita arrecadada e a expectativa de gastos. É por intermédio das metas de resultado que o ente federado poderá efetuar o controle de sua dívida, pois a variação de uma dívida decorre do resultado fiscal obtido: superávit (positivo); déficit (negativo), equilíbrio (nenhuma variação) e em caso de descumprimento, ficará demonstrado que o gestor não obedeceu às regras estabelecidas na LRF, e que houve desrespeitos ao equilíbrio fiscal.

Goldfajn e Guardia (2003) defendem que a instituição das metas fiscais e a conscientização dos governos federal estadual e municipal foi fruto de reformas instituídas na década de 1990 em razão da necessidade de melhora no desempenho fiscal do setor público. Nesse sentido é de extrema relevância que a MPV que cria ou aumenta despesas obrigatórias demonstre que sua

implementação não afetará o cumprimento das metas fiscais, ou seja, não gerará empecilhos para o controle da dívida pública. *In verbis*:

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

(...)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Grifou-se)

Entende-se por não afetação das metas fiscais, o comprometimento do gestor em cumprir o que está previamente estabelecido na LDO, de que não será gerado desequilíbrio fiscal com a criação de despesas obrigatórias sem a ciência do seu impacto e sem a certeza de que o orçamento suportará aquele desembolso.

Além disso, ainda que para o ano de início do gasto, preveja-se um superávit satisfatório, é necessário atentar-se que nos anos seguintes poderá não haver uma arrecadação de receita que suporte o montante de despesas obrigatórias. O objetivo é induzir o gestor público a assumir uma ação planejada e transparente, em busca do equilíbrio orçamentário e da administração coerente do gasto público; defender uma gestão responsável da receita; coordenar o serviço fiscal para dispor de total segurança e estabilidade o governo e o cidadão, que é fortemente impactado pela estrutura fiscal do País.

4.1.1.4. Medidas de compensação

A concessão de benefício é um instrumento utilizado pelos administradores públicos para transferir renda ou auxiliar financeiramente a sociedade, com intuito de fomentar o desenvolvimento da população, aumentar a renda ou gerar emprego. Ao instituir um novo dispêndio permanente, o governo compromete-se, atendidos os requisitos estabelecidos em lei, a realizar a transferência do recurso, ainda que, para isso tenha que criar uma nova receita ou cancelar alguma despesa. Aliás, como já manifestado anteriormente neste texto, a criação ou o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado gera efeitos financeiros obrigatórios para os exercícios subsequentes, os quais precisam ser prévia e devidamente mensurados.

Por certo, se os efeitos financeiros advindos de uma DOCC são de caráter permanente, então os recursos que serão utilizados para o financiamento de tais despesas também devem ser de caráter permanente. É o que determina o art. 17 da LRF, *in verbis*:

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados **pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**. (Grifou-se)*

A conceito de “redução permanente de despesa” não está positivado no texto da LRF. No entanto, é possível inferir que representa o cancelamento, através de lei, de uma despesa obrigatória que compõe o orçamento em substituição a nova despesa também obrigatória. Ou seja, a compensação dos efeitos decorrentes da implementação DOCC será feita com a redução de uma outra despesa, não havendo, portanto, aumento no valor total do orçamento. Significa dizer que, ao cancelar permanentemente uma despesa, a receita que antes era utilizada para o seu financiamento será alocada para fazer frente aos dispêndios oriundos da DOCC.

De outro lado, a definição do que vem a ser “aumento permanente de receita” está presente no § 3º do art. 17 da LRF, *in verbis*:

*§ 3º Para efeito do § 2º, **considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**. (Grifou-se)*

4.1.1.5. Prévia implementação das medidas de compensação

A responsabilidade na gestão fiscal está positivada na LRF. Todavia, por vezes, os gestores não estão empenhados em manter uma administração eficiente, que comprometidos com objetivos imediatistas prejudicam administrações posteriores e sobretudo a população. Diante desse fato, a LRF previu, *in verbis*:

Art. 17.

(...)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Compreende-se então que, ao criar tal despesa caso esta não esteja prevista na estimativa de despesa o gestor deverá adotar medidas de compensação, que ocorrerá antes da execução da nova lei. Cabe aqui um esclarecimento, o aumento de arrecadação pelo crescimento esperado da economia não pode ser considerado aumento permanente de receitas e não há que se falar em redução permanente de despesas quando do contingenciamento de recursos. O objetivo é impedir que ao criar ou aumentar uma DOCC sejam embutidos desequilíbrios para orçamentos futuros.

5. HISTÓRICO DAS MEDIDA PROVISÓRIA

A presente seção mostra o histórico de todas as MPVs que foram editadas desde o ano de 2001 (após EC 32/2001) até o exercício de 2016 e, que tenham criado ou aumentado despesas obrigatórias de caráter continuado. Mostra, também, se as respectivas MPVs observaram as condicionantes estabelecidas pelo art. 17 da LRF. O próximo capítulo trará um resumo dos resultados encontrados.

5.1. Medidas provisórias de despesas obrigatórias de caráter continuado

MPV 011/2001: Seguro-Safra - Concessão do benefício seguro-safra para agricultores familiares da Região Nordeste e do norte do estado de Minas Gerais, nos Municípios sujeitos à estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno de estiagem.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
011/2001	10420/02	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 018/2001: Concessão de subsidio para o GPL - Concessão de subsídio ao preço do gás de cozinha para população de baixa renda.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
018/2001	10427/02	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 021/2001: Auxílio Aluno – Concessão de bolsa de estudo para alunos do PROFAE (Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem) para custar despesas com transporte e alimentação fora do domicílio.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
021/2001	10429/02	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 030/2002: Bolsa Renda – Instituição de benefício para atender os agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem, incluídos nos Municípios em estado de calamidade pública e situação de emergência, reconhecido pelo Governo Federal.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
030/2002	10433/02	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 063/2002: Programa Diversidade Na Universidade – Criação do "Programa de Diversidade na Universidade", com concessão de bolsa para incentivar projetos inovadores que promovam o acesso ao ensino superior de grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e indígenas brasileiros.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
063/2002	10558/02	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 074/2002: Seguro-desemprego - Pagamento de seguro-desemprego aos trabalhadores que tenham sido submetidos à condição análoga a de escravo ou a regime de trabalho forçado.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
074/2002	10608/02	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 108/2003: Cartão Alimentação - Concessão de benefício através do Cartão Alimentação para entregar alimentos em espécie, ou quantia em dinheiro, às pessoas em situação de insegurança alimentar ou nutricional.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
108/2003	10869/03	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 117/2003: Ampliação do seguro-safra - incluir o Vale do Mucuri e reduzir de 60% para 50%, o percentual de perda para solicitar o benefício.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
117/2003	10700/03	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 132/2003: Programa Bolsa Família - Concessão de benefício para combater a fome e a pobreza, dando condições para que as famílias atendidas enfrentem sua situação de vulnerabilidade.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
132/2003	10836	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 139/2003: Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência - Repasse direto às unidades executoras de valor per capita por educando portador de deficiência, conforme apurado no censo escolar do ano anterior.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
139/2003	10845/2004	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 174/2004: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Instituição de auxílio financeiro ao PNATE com repasse direto de recursos as escolas para oferecer transporte adequado aos alunos da área rural.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
174/2003	10880/2004	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 174/2004: Programa Educação de Jovens e Adultos (EJA) - Instituição de auxílio financeiro para transferir recursos financeiros, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal que apresentem matrículas nessa modalidade de ensino fundamental.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
174/2003	10880/2004	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 186/2004: Estímulo ao Primeiro Emprego – concessão de subsídio com incentivo financeiro de 250,00 para os empregadores que contratarem jovens, de baixa renda e de baixa escolaridade, devidamente cadastrados no PNPE.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
186/2004	10940/2004	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 190/2004: Auxílio Emergencial - Concessão de benefício financeiro destinado ao socorro e a assistência às famílias com renda média mensal de até dois salários mínimos, atingidas por desastres, nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro da Integração Nacional.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
190/2004	10954/2004	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 205/2004: Financiamento ao Centro-Oeste - Subvenção, sob a forma de equalização de taxas de juros, para investimentos do setor privado na área de abrangência do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em operações de crédito contratadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
205/2004	11011/04	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 251/2005: Escola de Fábrica - Concessão de bolsa-auxílio aos jovens admitidos no Projeto Escola de Fábrica com a finalidade de prover formação profissional inicial e continuada a jovens de baixa renda com idade entre 16 a 24 anos.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
251/2005	11180/05	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 251/2005: PROUNI - Concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos - PROUNI - destinadas apenas aos alunos matriculados em cursos de turno integral com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
251/2005	11180/05	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 251/2005: Programa de Educação Tutorial - Concessão de bolsa de iniciação científica para alunos do Programa de Educação Tutorial – PET, de graduação e de tutoria para os tutores do Programa.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
251/2005	11180/05	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 373/2006: Pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase - Concessão de benefício com pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas à isolamento e internação compulsórias a partir do século passado.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
373/2007	11520/07	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 384/2007: PRONASCI - Concessão de bolsa para os participantes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI para articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
384/2007	11530/07	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 411/2007: ProJovem - Concessão de bolsa para inscitos no ProJovem - com objetivo de ampliar a idade de 15 a 24 anos para 15 a 29 anos, ao processo educacional, com qualificação profissional e desenvolvimento humano.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
411/2007	11692/07	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 455/2009: Ampliação dos programas de educação - Auxílio financeiro para o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE; Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, atendendo toda educação básica a partir de 2009, incluindo o ensino médio e a educação infantil.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
455/2009	11947/09	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO

MPV 465/2009: PSI - Concessão de subvenção econômica, com equalização da taxa de juros, nas linhas do BNDES voltadas para financiar as atividades de inovação tecnológicas das empresas do Programa de Sustentação do Investimento.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
465/2009	12096/09	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 487/2010: Ampliação do PSI - Ampliação da concessão de subvenção econômica, com equalização da taxa de juros, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
487/2010	-	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 501/2010: Ampliação do PSI - concessão de subvenção econômica pela União, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com equalização da taxa de juros.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
501/2010	12385/2011	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 502/2010: Programa Atleta Pódio - Concessão de bolsa para atletas praticantes de esporte de alto rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas inscritos no Programa Atleta Pódio.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
502/2010	12395/11	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 526/2011: Ampliação do PSI - Concessão de subvenção econômica, com equalização de taxas de juros, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
526/2011	12453/11	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 535/2011: Ampliação do Bolsa-Família –Ampliação do benefício aumentando, de três para cinco, o número de crianças com idade entre zero e quinze anos cuja presença na família dá ensejo ao recebimento de benefícios financeiros variáveis.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
535/2011	12453/11	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 543/2011: Microcrédito Produto Orientado - Concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de taxa de juros, para cobrir os custos de orientação do crédito aos empreendedores nas operações de microcrédito produtivo orientado

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
543/2011	-	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 550/2011: Produtos de tecnologia às pessoas com deficiência - Concessão de subvenção econômica, sob forma de equalização de taxas de juros, e outros encargos financeiros em operações de crédito para aquisição de bens e serviços de tecnologia destinados às pessoas com deficiência.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
550/2011	12649/12	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 557/2011: Rede Cegonha - Concessão de benefício a gestantes, para cobrir custos de deslocamento e acesso às ações e aos serviços de saúde, relativos ao acompanhamento do pré-natal e assistência ao parto, prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
557/2011	-	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO

MPV 565/2012: Auxílio Emergencial - Ampliação do valor do benefício financeiro destinado a socorro e à assistência às famílias, nos Municípios com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecidos pelo Poder Executivo Federal.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
565/2011	12716/12	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 570/2012: Brasil Sem Miséria - Instituição de benefício financeiro adicional para superação da extrema pobreza na primeira infância a famílias extremamente pobres beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuam crianças com idade entre zero e seis anos.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
570/2012	12722/12	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO

MPV 570/2012: Educação Infantil - Auxílio Financeiro para ampliação de novas turmas de educação infantil em estabelecimentos públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
570/2012	12722/12	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO

MPV 581/2012: Subvenção ao FDCO - Concessão de subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização da taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do referido Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
581/2012	12793/12	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 590/2012: Ampliação do bolsa família - Ampliação da concessão do benefício financeiro, que passa a ser transferido a todas as famílias beneficiárias que possuam crianças e adolescentes com idade entre zero e quinze anos.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
590/2012	12817/12	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 593/2012: Ampliação do PRONATEC - Ampliação da concessão de bolsa para alunos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
593/2012	12816/12	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 594/2012: Ampliação do PSI - Concessão de subvenção econômica, com equalização de taxa de juros, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, contratados com amparo do Programa de Sustentação do Investimento – PSI.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
594/2012	12814/12	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 606/2013: Ampliação do PRONATEC - Ampliação da concessão de bolsa para alunos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
606/2013	12837/13	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 607/2013: Ampliação do Bolsa Família - Ampliação de concessão de benefícios aumentando o número de famílias atendidas, excluindo o requisito de possuir criança para recebimento do benefício.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
607/2013	-	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 615/2013: Lavoura de Cana-de-açúcar - Concessão de financiamento, com equalização da taxa de juros, para a renovação e implantação de canaviais.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
615/2013	12865/13	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 621/2013: Bolsa-Médico - Concessão de bolsa para treinamento exclusivamente na atenção básica à saúde, urgência e emergência no âmbito do SUS, com duração mínima de dois anos, para formação de médicos.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
621/2013	12871/13	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 621/2013: Mais Médico - Concessão de bolsa para os participantes do Projeto Mais Médicos para ações de aperfeiçoamento em atenção básica, em regiões prioritárias para o SUS.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
621/2013	12871/13	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 633/2013: Ampliação do PSI - Concessão de subvenção econômica, com equalização de taxas de juros, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e demais itens, contratados ao amparo do Programa de Sustentação do Investimento – PSI.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
633/2013	13000/13	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 663/2014: Ampliação do PSI - Concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e demais itens, contratados ao amparo do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, com equalização de taxa de juros.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
663/2013	13132/14	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

MPV 729/2016: Ampliação da oferta da educação infantil - Apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.

MPV	Lei	Origem dos Recursos	Estimativa de Gasto	Memória de Cálculo	Medida de Compensação	Não afetação das metas
729/2016	13418/16	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

6. RESULTADOS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar, de forma tabulada, os resultados da análise da verificação no atendimento das condicionantes do art. 17 da LRF por parte das MPVs que criaram ou aumentaram despesas obrigatórias de caráter continuado.

Foram analisadas 765 medidas provisórias editadas, entre o período de 2001 a 2016. Deste total, foram identificadas 42 MPVs de DOCC, num total de 47 projetos. Foram avaliadas as condicionantes de demonstração da origem dos recursos, estimativa de gasto acompanhada da metodologia de cálculo, não afetação das metas fiscais e medidas de compensação.

6.1. Da demonstração da origem dos recursos para financiamento

O art. 17 da LRF em seu § 1º cita que os atos que criarem ou aumentarem despesas obrigatórias deverão ser instruídos por estimativa de gastos e origem dos recursos para seu custeio. Apesar disso, apenas 11,9% das MPVs de DOCC demonstraram, na exposição de motivos, a fonte de recurso para custear a despesa, conforme apresentado abaixo:

Tabela 1 – Demonstração da origem dos recursos

Foi apresentada demonstração da origem dos recursos para financiamento?	Quantidade	Percentual
SIM	5	11,9%
NÃO	37	89,1%
TOTAL	42	100%

Desse modo, pode-se afirmar que cerca de 89% das 42 MPVs de DOCC analisadas não cumpriram a determinação contida no art. 17, § 1º, da LRF, de demonstrar a origem dos recursos para o seu financiamento.

6.2. Da Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro

O art. 17, § 1º, da LRF, combinado com o art. 16, inciso I, determina que o ato que pretende criar ou aumentar DOCCs deve ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Das 42 MPVs de DOCC analisadas, 18 (cerca de 42,8%) estimaram o valor do gasto para o exercício de início de vigência e para os dois subsequentes. Não foi possível identificar, contudo, se a estimativa referia-se ao impacto orçamentário ou financeiro.

Tabela 2 – Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro

Foi apresentada estimativa do impacto orçamentário e financeiro?	Quantidade	Percentual
SIM	18	42,8%
NÃO	24	57,2%
TOTAL	42	100%

Vale ressaltar que, das 18 MPVs de DOCC que apresentaram a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, apenas 4 (9,5% do total) vieram acompanhadas da metodologia de cálculo. Significa dizer que, considerado o total das MPVs, cerca de 90,5% não observaram integralmente a condicionante estabelecida pela LRF em relação à evidenciação do impacto orçamentário e financeiro.

Tabela 3 – Metodologia de Cálculo do Impacto Orçamentário e Financeiro

Foi apresentada a a metodologia de cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro?	Quantidade	Percentual
SIM	4	9,5%
NÃO	38	90,5%
TOTAL	42	100%

Ainda em relação ao tema, vale citar algumas MPVs que informaram apenas o valor do impacto, sem, contudo, incluir a metodologia de cálculo utilizada. É o caso da MPV 607/2013 que ampliou o Bolsa-Família, excluindo o requisito de possuir criança na família para receber o benefício; e o da MPV 011/2001 do Programa Seguro-Safra que criou o benefício seguro safra para os agricultores familiares da Região Nordeste e do norte do estado de Minas Gerais.

Avaliando as MPVs, chamou atenção a 455/2009 que ampliou o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, pois, em sua exposição de motivos, embora tenha informado a origem dos recursos e ter evidenciado a metodologia de cálculo, elaborou a estimativa do impacto orçamentário e financeiro apenas para o ano inicial do projeto.

6.3. Da comprovação de que não afetará as metas fiscais

O art. 17, § 2º, da LRF determina que a elevação do montante da despesa pública provocada pela criação ou aumento da DOCC não poderá afetar o cumprimento das metas de resultado nominal, primário e de dívida estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais. Nesse sentido, o dispositivo determina que as exposições de motivos das MPVs de DOCC devem conter comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas. Ao fazê-lo, o gestor público precisa demonstrar as premissas que utilizou para chegar a tal conclusão e as memórias de cálculos respectivas.

Das 42 MPVs de DOCC analisadas, nenhuma demonstrou que as metas fiscais não seriam afetadas. Cinco MPVs apenas citaram, com um texto padrão, que tais metas seriam respeitadas, sem contudo comprovar, quais premissas foram utilizadas e a metodologia de cálculo.

Tabela 4 – Comprovação de não afetação das metas fiscais

Foi apresentada comprovação de não afetação das metas fiscais?	Quantidade	Percentual
SIM	0	0,0%
NÃO	42	100%
TOTAL	42	100%

É o caso da MPV 373/2007 que trouxe, no corpo da exposição de motivos, os seguintes dizeres “Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000), as despesas decorrentes do pagamento da Pensão Vitalícia serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, Lei no 11.439, de 29 de dezembro de 2006.”

6.4. Das medidas de compensação

O Art. 17, § 2º, da LRF também determina que os recursos a serem utilizados para a compensação do aumento de despesa devem ter caráter permanente, haja vista a característica de continuidade das DOCCs.

De acordo com tal dispositivo, uma fonte permanente de recursos pode ser de dois tipos: (i) redução permanente de despesas; ou (ii) aumento permanente de receitas, mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração/criação de tributo ou contribuição.

Das 42 MPVs de DOCC analisadas, nenhuma trouxe em sua exposição de motivos a demonstração da origem dos recursos, em flagrante inobservância do dispositivo da LRF.

Tabela 5 – Das medidas de compensação

Foi apresentada as medidas de compensação?	Quantidade	Percentual
SIM	0	0,0%
NÃO	42	100%
TOTAL	42	100%

Ressalte-se que das 5 MPVs que atenderam ao art. 17, § 1º, conforme análise já efetuada por intermédio do item “5.2”, acima, duas informaram, como origem dos recursos, a seguinte fonte: “Empréstimos contratados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID”. No entanto, referida fonte não atende ao critério de ser uma “fonte permanente de recursos”. É o caso da MPV 021/2001 que instituiu o auxílio-aluno para alunos do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem – PROFAE, e da MPV 063/2002 que criou o Programa de Diversidade na Universidade.

Ainda em relação à presente análise, importa observar que o art. 17, § 5º, da LRF, disciplina que a DOCC (criada ou aumentada) não poderá ser executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, ou seja, se a compensação do aumento de despesas foi feita por intermédio de aumento permanente de receitas, a DOCC somente poderá entrar em vigor quando o aumento de receitas se efetivar.

7. CONCLUSÃO

Ao concluir o presente trabalho buscou-se analisar a edição das medidas provisórias, entre os anos de 2001 a 2016, que criaram ou aumentaram despesas obrigatórias de caráter continuado e o cumprimento das condicionantes estabelecidas no art. 17 da LRF; e desenvolver uma proposta de check list, conforme apresentado no anexo I. A partir da análise dos dados, verifica-se diversas falhas no atendimento dos requisitos dispostos. Apenas 44% das MPVs preencheram algum requisito obrigatório, contudo, nenhuma MPV cumpriu todos os requisitos exigidos pelo referido artigo da lei.

No atual contexto econômico, faz-se necessário dispor de recursos para investimentos em diversos setores como saúde e infraestrutura, com o objetivo de colocar o País em situação de crescimento econômico. Ocorre que, de acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, as despesas obrigatórias atingiram 87% da receita líquida do orçamento no Brasil até 2015. A grande parcela de receitas vinculadas provoca uma inflexibilidade no orçamento. Criar uma despesa obrigatória sem uma fonte de financiamento permanente é obrigar o Estado e a sociedade a suportar uma demanda sem uma arrecadação condizente com o gasto.

É notório entendimento que o comportamento da economia está diretamente relacionado ao montante da receita arrecadada, e mesmo em anos de superávit é de suma importância conhecer o impacto que a nova despesa causará no orçamento e se haverá recursos suficientes para custeá-la ao longo dos anos. Infelizmente ficou demonstrado que o gestor público, em diversas MPV, não estimou o impacto orçamentário-financeiro, colocando a política fiscal em risco, sem avaliar o grau de comprometimento dos gastos públicos com despesas que, em sua grande maioria, não geram retorno efetivo ao País.

Verifica-se que a margem de discricionariedade para promover a política fiscal e investir em infraestrutura ficou aquém da necessidade real da sociedade. Ademais, caso as medidas de compensação tivessem sido harmonizadas com as DOCC, o crescimento dessas despesas permaneceria a um nível prudencial de atendimento, sem comprometer a gestão dos recursos públicos. Além disso, embora flagrantemente em desacordo com a LRF, as MPVs foram aprovadas no Congresso Nacional com parecer favorável da Comissão Mista de Orçamento, que tem por função principal examinar e emitir parecer sobre as leis orçamentárias (LDO, LOA e PPA)

elaboradas pelo Executivo, suas propostas de emendas, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Pelo exposto, depreende-se que o crescimento de maneira insustentável das despesas obrigatórias reduz a capacidade do gestor de administrar os recursos de forma eficiente e de proporcionar o crescimento a longo prazo. Esta gestão não é compatível com a ação planejada e transparente que busca identificar, primeiramente, as distorções na sociedade, a capacidade de intervenção do Estado para posterior formulação das medidas a serem tomadas para a correção. Nesse sentido, o controle das despesas deve ser efetivo, isto é, sem comprometer as metas fiscais.

Diante dos dados apresentados, infere-se que os gestores não respeitaram as condicionantes dispostas na LRF, ocasionando o desequilíbrio no orçamento e um rombo fiscal previsto para superar os 100 bilhões em 2017. Conclui-se que, caso o art. 17 da LRF tivesse sido observado, provavelmente, não seria necessário emendar a Constituição (EC 95/2016) para controlar o aumento do gasto e reduzir o deficit fiscal, pois a legislação analisada já previa esse controle.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, N. A. Contabilidade Pública na Gestão Municipal. São Paulo: Atlas, 2002.
- BARIONI, Danilo Mansano. Medidas provisórias. São Paulo: Pillares, 2004.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. The World Bank, 2005.
- GOLDFAJN, I.; GUARDIA, E. R. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil. n.39, 2003.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro Durand. São Paulo, 2003.http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producao_academica/dissertacao_EduardoGranha.pdf, 2003.
- GRECO, Marco Aurélio. Medidas Provisórias. São Paulo: RT, 1991
- KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 8. Ed. São Paulo: Atlas.2001.
- MACHADO JR, Teixeira; COSTA REIS, Heraldo da. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Ibam, 2008, p. 14)
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 18ª edição. São Paulo-SP; Editora Malheiros; 2005.
- MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: TCE-SC, 2002. Disponível em:<http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/pdf/guia_lrf_2ed.pdf>.
- SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”, Caderno CRH 39: 11-24. 2003.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Artigo O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade; 2002.
- TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública. VII Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, Portugal, 2002

ANEXO 1

Check List – Despesas Obrigatória de Caráter Continuado			
		Sim	Não
1.	A despesa contida na MPV proposta deve obedecer as condicionantes estabelecidas no art. 17 da LRF?		
1.1.	Se não, qual a justificativa:		
Condições			
§ 1		Sim	Não
2.	A MPV está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro?		
2.1	Para o ano de vigência e nos dois seguintes?		
2.2	Se não, qual a justificativa:		
2.2	O cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro está acompanhado da metodologia de cálculo utilizada?		
2.3	Em caso de resposta negativa, justificar:		
3.	A MPV proposta está acompanhada de demonstração da origem do recurso a ser utilizada?		
3.1	Se sim, indicar o detalhamento Programa de governo		
3.2	Indicar a fonte de recursos conforme disposto na LOA		
3.3	Se não, qual a justificativa:		
§ 2		Sim	Não
4.	Está ciente de que a despesa não poderá afetar as meta de resultado fiscal prevista na LDO.		
5.	As medidas de compensação prevista no 2º da LRF já foram implementadas?		
5.1	Se não, em que momento (exercício) tais medidas serão implementadas?		
	() Exercício atual	() Exercício 1	() Exercício 2
5.2	Qual será a medida de compensação utilizada?		
5.3	Especifique:		
5.3.1	Elevação de alíquotas.		()
5.3.2	Ampliação da base de cálculo.		()
5.3.3	Majoração ou criação de tributo ou contribuição.		()
5.3.4	Cancelamento de despesas		()
5.3.5	Indicar programa de trabalho da despesa cancelada:		
5.4	Está ciente de que a despesa obrigatórias de que trata essa MPV só poderá ser executada quando implementadas as medidas de compensação previstas pelo § 2º do art. 17 da LRF?		