



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 815, de 29 de dezembro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 2/2018

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 815, de 29 de dezembro de 2017, que “Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2018”.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 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.”

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 815, de 29 de dezembro de 2017, que “Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2018”.

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

De acordo com a MP nº 815, de 29 de dezembro de 2017, fica a União autorizada a transferir aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2018, a título de apoio financeiro, o valor de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), conforme os critérios e as condições estabelecidos nesta Medida Provisória, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A parcela que caberá a cada um dos Municípios será calculada e entregue aos entes federativos nas mesmas proporções aplicáveis ao FPM para o ano de 2018, na forma fixada pelo Poder Executivo federal, após a aprovação do crédito orçamentário para essa finalidade.

Por fim, os recursos transferidos na forma estabelecida na referida medida provisória serão aplicados pelos entes federativos preferencialmente nas áreas de saúde e educação.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00283/2017 MP MF, de 29.12.2017, o cenário recessivo em que se encontra a economia brasileira tem impactado consideravelmente a arrecadação tributária de todos os entes da federação, proporcionando problemas fiscais generalizados. Nesse contexto, as transferências da União, bem como as receitas próprias dos entes federados, vêm se realizando abaixo das expectativas e das projeções das administrações municipais desde 2015, quando o cenário recessivo na economia se mostrou mais contundente. O Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em particular, vem sofrendo reduções nos seus montantes nominais, sendo que para 2017 a perda total estimada atualmente perfaz valores superiores a R\$ 4,0 bilhões. Além disso, a continuidade das dificuldades fiscais com recorrentes frustrações entre o valor estimado e o realizado reduz a capacidade estatal para assegurar à população serviços públicos básicos como os de segurança ou de saúde, resultando, em alguns casos, na paralisação de atendimento à população.

A referida Exposição de Motivos Interministerial destaca ainda que os reflexos sobre a prestação de serviços municipais e a continuidade dos projetos de investimento afetam também aqueles realizados em parceria com o governo federal, sobretudo a capacidade de aporte de contrapartida. A desaceleração das obras, além de implicar na elevação de custos futuros e atraso no atendimento das necessidades da população, poderá agravar os efeitos da retração econômica no plano local.

Ainda segundo a EMI, o apoio financeiro será calculado e entregue aos entes proporcionalmente à variação negativa entre o valor nominal do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – repassado em 2016 e o valor transferido em 2017. Os valores serão apurados na forma fixada pelo Ministério da Fazenda, após a aprovação do crédito orçamentário para a finalidade sendo que esses valores deverão ser aplicados preferencialmente nas áreas de saúde e educação.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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*”, estabelece, em seu art. 5º, que o



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs “*abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a 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 que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Apesar de a EMI defender a urgência e relevância da MP 815/2017, esse aspecto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é tão somente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentárias e financeiras.

As normas vigentes trazem diretrizes para o caso de geração de despesa.

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz o regramento para o aumento de despesas, conforme dispositivos abaixo.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - 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.

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.

§ 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 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.

Quanto ao cumprimento aos art. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso da MP 815/2017, haverá geração de despesa, que, de acordo com a EMI, será feita uma única vez em 2018, com custo de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). A informação sobre esse impacto de R\$ 2.000.000.000,00 atende também ao previsto no Novo Regime Fiscal, mais especificamente o art. 113 do ADCT.

Já a Lei 13.473/2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (LDO 2018) estabelece, em seu artigo 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.

Nesse contexto, a Exposição de Motivos Interministerial nº 00283/2017 MP MF afirmou que será necessária, posteriormente, a adoção das medidas cabíveis perante o Congresso Nacional para a aprovação dos respectivos créditos orçamentários, a fim de que a entrega dos recursos ocorra de forma tempestiva.

Porém, se considerarmos que o montante informado de R\$ 2.000.000.000,00 dispensaria a memória de cálculo exigida, ainda assim a referida MP não trouxe a correspondente compensação, uma vez que informar que posteriormente serão adotadas medidas cabíveis não supre a exigência prevista no art. 112 da LDO 2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 815, de 29 de dezembro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 02 de fevereiro de 2018.

Vincenzo Papariello Junior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos