



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015

**Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 02/2016**

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015, que *“dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal.”*

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

## 1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução 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.

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

Referido exame compreende a avaliação sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da medida provisória. Conforme disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, deve ser contemplada, quando do exame da matéria: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

Compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica com subsídios para o exame da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória pelo Congresso Nacional.

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

A Medida Provisória (MP) em exame produz dois efeitos:

- 1) permite que o superávit financeiro das fontes de recursos decorrentes de vinculação legal (infraconstitucional), existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2014, seja destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015 (art. 1º); e
- 2) determina que os valores pagos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à União, referentes às concessões de crédito realizadas por força de lei ou medida provisória, sejam destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Federal (art. 2º).

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

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão de mérito nesta oportunidade, haja vista que o escopo da presente Nota Técnica é aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentárias.

Em face dessa delimitação de escopo, passa-se à análise da parcela da Medida Provisória concernente à desvinculação do superávit financeiro da União.

### **3.1 Desvinculação de recursos do superávit financeiro**

Por força do art. 1º, *caput*, da MP 704/2015, permite-se que o superávit financeiro das fontes de recursos decorrentes de vinculação legal<sup>1</sup>, existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2014, seja destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias do exercício de 2015.

Em relação à repercussão sobre a receita e despesa da União, o novo regramento não promove, de forma direta, variações de natureza quantitativa em nenhuma dessas variáveis.

Destaque-se, a título de contextualização, que a MP em exame se insere no contexto do pagamento, realizado em dezembro de 2015, das chamadas “pedaladas fiscais” (ou postergação irregulares de despesas). Conforme noticiado no Monitor Fiscal de janeiro de 2016<sup>2</sup>, foram editadas, naquele mês, duas MPs destinadas ao pagamento de passivos da União junto ao FGTS e instituições financeiras federais. A primeira, MP 702/2015, abriu crédito extraordinário para pagamento de R\$ 35,0 bilhões dos referidos passivos, enquanto a segunda, MP 704/2015, objeto da presente Nota, permitiu a utilização de saldos de recursos vinculados apurados em 2014 para quitação desses passivos.

---

<sup>1</sup> De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, o disposto no *caput* não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados e Municípios.

<sup>2</sup> [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516750/Monitor%20Fiscal\\_jan\\_2016.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516750/Monitor%20Fiscal_jan_2016.pdf?sequence=1).



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em síntese, apenas a MP 702/2015 teve o efeito quantitativo de acrescentar despesa, mediante abertura de crédito orçamentário adicional. Por seu turno, a MP em análise (MP 704/2015) promoveu impacto orçamentário eminentemente qualitativo, na medida em que tratou da “vinculação” entre receitas e despesas, disciplinando, em caso concreto, o uso de fontes de recursos legalmente vinculados a determinada aplicação.

Quanto à legislação de regência desse quesito, dispõe o parágrafo único do art. 8º da LRF que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados *exclusivamente* para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

O que esse comando determina, em suma, é que o vínculo legalmente estabelecido entre determinada receita e despesa deve ser preservado independentemente do lapso temporal transcorrido. Desse modo, se após o encerramento de um exercício financeiro certa fonte arrecadada deixar de ser aplicada ao seu objeto de vinculação, não por isso se tornará “desvinculada”. Não fosse assim, haveria margem para burlas à vinculação, por exemplo, mediante contingenciamento de despesas ao longo de determinado exercício e carreamento, a exercícios subsequentes, de alegadas “sobras” de recursos, que passariam a ostentar a condição de “fontes livres”.

O que o Código de Conduta Fiscal visa coibir nesse aspecto, portanto, é o desvirtuamento da finalidade legalmente estipulada para determinada receita, com a determinação expressa de que obediência à destinação pré-definida deve ser atemporal, ou seja, não limitada a um exercício financeiro.

À vista dessa sistemática, eventuais saldos não utilizados de recursos vinculados não devem ser confundidos com recursos de livre destinação. Tais recursos, por vezes chamados de valores “esterilizados”, restam computados na



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conta Única do Tesouro<sup>3</sup>, em observância ao princípio da unidade de caixa, mas não por isso se prestam à livre alocação por parte do Tesouro. Se forem utilizados, a qualquer tempo, devem atender ao seu destino perene, derivado de imposição legal.

Patrimonialmente, tem-se verificado, com efeito, o crescente acúmulo, na Conta Única do Tesouro, de receitas que, embora vinculadas, não foram aplicadas no exercício da sua arrecadação ou mesmo em períodos seguintes. Consequentemente, tais “sobras”, do ponto de vista contábil, implicam acréscimo do ativo financeiro que integra o balanço patrimonial da União.

Esse entendimento se mostra pertinente para que se compreenda o conceito de “superávit financeiro”, de significado distinto de outras expressões aparentemente assemelhadas, tais como “superávit primário” ou “superávit nominal”, que são de natureza fiscal, e não patrimonial.

Conforme definido pelo art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964, “superávit financeiro” corresponde, em essência, à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro<sup>4</sup> apurado em balanço patrimonial. Trata-se, portanto, de uma variável de estoque, cuja apuração, como visto, ocorre em termos líquidos, já que, do total de ativos (bens e direitos) classificados como “financeiros”, devem ser deduzidos os passivos (obrigações) de mesma natureza.

Cabe esclarecer, como parêntese, que, segundo o art. 105 da Lei nº 4.320/64, ativos e passivos do patrimônio público são subdivididos entre “financeiros” e “permanentes”. Os primeiros prescindem de autorização orçamentária para serem realizados ou quitados, ao passo que a movimentação dos ativos e passivos classificados como “permanentes” depende autorização legislativa.

---

<sup>3</sup> Depositada no Banco Central, por força do art. 164, § 3º, da Constituição.

<sup>4</sup> Para efeito de abertura de créditos orçamentários adicionais, devem ser conjugados, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos (reabertos) e as operações de crédito a eles vinculadas.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Essa classificação é útil para que se revele a posição financeira apurada no balanço patrimonial da União. Havendo mais ativos que passivos financeiros, contata-se, sob ótica mais associada ao curto prazo, uma situação de liquidez relativamente favorável, em que as disponibilidades são mais que suficientes para que compromissos financeiros sejam honrados. A título elucidativo, seria o caso de se afirmar, entre outras conclusões possíveis, que em tal situação haveria, *grosso modo*, maior volume de disponibilidade de caixa que de restos a pagar.

Note-se que o Caixa do Tesouro é um dos componentes do ativo financeiro, e seu valor aumenta, entre outras razões, à medida que se acumulam, como já mencionado, as receitas “esterilizadas” que, embora já arrecadadas, não foram aplicadas em seu objeto de vinculação.

Ocorre que, por força da LRF, como visto, a parcela do Caixa da União que for derivada do acúmulo de receitas vinculadas não pode ser livremente utilizada. Por esse motivo, o superávit financeiro que, à primeira vista, tende a representar, como um todo, “folga financeira” para quitação de compromissos em geral, na realidade é composto por uma expressiva fração de recursos rígidos, que só podem atender ao seu objeto de vinculação.

Veja-se o caso concreto mais recente. Conforme informado no Relatório Resumido de Execução Orçamentário – RREO do 1º bimestre de 2015, o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União em 31/12/2014 alcançou o montante de R\$ 429,5 bilhões. Em linhas gerais, esse valor resulta da diferença entre os R\$ 700,7 bilhões registrados no total de ativos financeiros e os R\$ 269,9 bilhões contabilizados no total de passivos financeiros.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Segundo esse mesmo Relatório, porém, dos R\$ 429,5 bilhões de superávit financeiro, R\$ 216,5 bilhões<sup>5</sup>, ou seja, pouco mais da metade, correspondem à parcela de receitas vinculadas, discriminadas no citado documento.

Trata-se de uma das formas de visualização da rigidez orçamentária brasileira, tradicionalmente caracterizada pelo elevado grau de vinculação de receitas e obrigatoriedade de despesas. Receitas arrecadadas, em grande medida, têm seu destinado “carimbado” por ditame legal, e boa parte das despesas tem seu montante estipulado menos em decorrência do ato gerencial de orçar e mais por força de prévia determinação normativa.

Sob enfoque gerencial, portanto, a desvinculação de receitas pode ser interpretada como uma das medidas destinadas à redução da rigidez do processo alocativo orçamentário. É o que sustenta o Poder Executivo, com efeito, quando afirma, na Exposição de Motivos da MP em apreço, entre outras passagens, que as referidas vinculações “engessam a eficiente alocação orçamentária e financeira, registrando-se, não raro, a existência de recursos estancados nessas fontes vinculadas [...]”.

Sem a pretensão de adentrar no mérito dos citados argumentos, que em tese se alinham às boas práticas gerenciais orçamentárias, convém consignar duas importantes ponderações em face da pontualidade da medida em análise.

A primeira diz respeito ao fato de que a rigidez orçamentária brasileira representa desafio cuja superação depende, precipuamente, de revisões estruturantes do seu arcabouço de regência, capazes de inspirar propostas de reforma do processo orçamentário vigente.

---

<sup>5</sup> Dessa parcela vinculada, R\$ 37,5 bilhões, por exemplo, correspondem a fontes provenientes de “royalties”, ou compensação financeira advinda da exploração de petróleo e gás natural (fonte 42), e R\$ 13,9 bilhões são relativos ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (fonte 78). Essas são, ademais, as fontes vinculadas materialmente mais expressivas dentre as que o Poder Executivo se propôs a desvincular com amparo na MP em exame, conforme mencionado em sua respectiva Exposição de Motivos.





## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A segunda se refere ao fato de que o estancamento de recursos vinculados tem sido utilizado, pelo Poder Executivo, como expediente para o alcance de resultados fiscais positivos na própria fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual, com a “esterilização” de receitas primárias em ações de “reserva de contingência”, alocadas em diversas unidades orçamentárias titulares das receitas vinculadas<sup>6</sup>. Por esse motivo, atos mais pontuais de desvinculação, adotados ao longo de determinado exercício, devem observar as restrições fiscais existentes, pois o simples fato de se “desvincular” receitas, por si só, não melhora a situação fiscal da União nem cria espaço para aumento de suas despesas<sup>7</sup>.

De fato, a utilização do “superávit financeiro”, seja oriundo de receitas livres ou vinculadas, não representa fonte de alívio fiscal. Por ser variável de estoque, é formado por arrecadações de exercícios pretéritos, com efeito fiscal já anteriormente contabilizado. Exemplifique-se: a receita advinda de Imposto de Renda, arrecadada em 2014, foi computada como receita primária daquele exercício e beneficiou o resultado primário do referido período, apurado pela diferença entre receitas e despesas primárias realizadas em 2014. Sua utilização em 2015 não representa, portanto, nova receita primária, sob pena de dupla contagem.

Conceitualmente, ademais, receitas primárias são as que têm o efeito de reduzir a dívida líquida do ente público<sup>8</sup>, a qual equivale, *grosso modo*, à dívida bruta deduzida dos haveres financeiros (inclusive valores em caixa) do ente da Federação. Assim sendo, quando a União originariamente aufere, por ilustração, receitas de Imposto de Renda, esta é contabilizada como receita “primária” porque aumenta a disponibilidade de caixa da União sem que haja aumento de obrigações.

---

<sup>6</sup> Cite-se como exemplo a parcela das receitas do Inmetro (fontes 250 e 280) e da Suframa (fonte 174) alocadas em ação de Reserva de Contingência na LOA de 2015.

<sup>7</sup> Quanto a esse último aspecto, a Exposição de Motivos em certa medida acompanha o entendimento supracitado, já que trata da realocação de valores em vez de aumento de despesa. Essa realocação é justificada, no citado documento, pela verificação de insuficiência de recursos para o atendimento de algumas despesas, “enquanto, para outras, há recursos disponíveis na Conta Única além do necessário”.

<sup>8</sup> Mais especificamente do setor público não financeiro.





## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ou seja, se há aumento dos haveres financeiros e a dívida bruta não se altera, então a dívida líquida se reduz. Em tal situação, a receita é classificada como “primária”.

O contrário ocorre com as receitas classificadas como “financeiras” ou “não primárias”. Quando a União contrata, por exemplo, uma operação de crédito, há ingresso de recursos no seu caixa e, portanto, acréscimo de haveres financeiros. Gera-se ao mesmo tempo, contudo, como contrapartida, aumento no volume das obrigações que compõem sua dívida bruta, já que passa a existir nova dívida a ser paga. Neste caso, o aumento dos haveres financeiros é neutralizado pelo acréscimo, em igual valor, da dívida bruta, de modo que não se promove redução na dívida líquida. Por esse motivo, as receitas oriundas de operação de crédito são classificadas como financeiras ou “não primárias”.

Toda essa abordagem mais conceitual se justifica para que se tenha clareza sobre uma questão relevante à presente análise. Quando opta pela utilização do “superávit financeiro”, a União não gera, do ponto de vista econômico ou fiscal, receitas novas, tampouco “primárias”. Não há, afinal, aumento de haveres financeiros; apenas ocorre sua disponibilização, mediante autorização orçamentária, para realização de despesa. Para que houvesse melhoria no plano fiscal, com efeito, seria necessário ingresso de receita “primária” que pudesse neutralizar a associada redução de caixa, ocasionada pela quitação de despesa primária.

É apenas sob enfoque orçamentário, com efeito, que recursos do superávit financeiro podem vir a ser formalmente classificados como receita, mais especificamente como receita “não primária”, caso sejam utilizados na peça orçamentária como fonte de recursos<sup>9</sup> para o atendimento de despesas autorizadas na LOA.

---

<sup>9</sup> Inclusive como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, desde que tais recursos não estejam comprometidos (inclusive do ponto de vista fiscal, por força de interpretação), conforme previsto pelo art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320 de 1964.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Essa questão mais específica, conforme sustentado, é de fato relevante porque o novo regramento trazido pela MP 704/2015, reproduzido no início deste tópico, ao promover a desvinculação pontual de recursos integrantes do superávit financeiro de 2014, o faz com destino certo, qual seja, para cobertura de despesas primárias obrigatórias do exercício de 2015. O que se tem, em resumo, é a previsão de pagamento de despesa “primária” mediante receita “não primária”.

Nessa situação, sob o prisma fiscal, o novo regramento não representa qualquer avanço para o resultado primário da União. A consequência desse pagamento, em 2015, na realidade, foi a ampliação do “déficit primário” do referido exercício, o qual deveria estar em consonância com o valor da meta de resultado primário definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015.

Quanto a essa compatibilização entre metas e resultados, esclarece o Monitor Fiscal<sup>10</sup> de fevereiro de 2016 que, com a aprovação da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, a meta de resultado primário da União para 2015, inicialmente fixada como superávit de R\$ 55,3 bilhões, passou a corresponder a déficit primário de R\$ 51,8 bilhões, podendo chegar a R\$ 119,9 bilhões, na hipótese de se concretizar, entre outros eventos, o pagamento de passivos oriundos das mencionadas “pedaladas fiscais”. Sob essa disciplina, portanto, a meta de déficit primário de 2015 comportou o pagamento “deficitário” de despesas primárias com o uso de receitas “não primárias” (do superávit financeiro). Conforme informado pelo citado Monitor Fiscal, esse pagamento alcançou o valor de R\$ 55,6 bilhões.

---

10

[http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503075/discover?filtertype\\_0=title&filter\\_relational\\_operator\\_0=contains&filter\\_0=Monitor&filtertype\\_3=title&filter\\_relational\\_operator\\_3=contains&filter\\_3=&submit\\_apply\\_filter=Aplicar&sort\\_by=dc.date.issued\\_dt&order=desc](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503075/discover?filtertype_0=title&filter_relational_operator_0=contains&filter_0=Monitor&filtertype_3=title&filter_relational_operator_3=contains&filter_3=&submit_apply_filter=Aplicar&sort_by=dc.date.issued_dt&order=desc)



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### 3.1.1 Atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes

Tecidas as considerações sobre a repercussão da matéria sobre a receita e a despesa da União, inclusive do ponto de vista fiscal, passa-se à análise do atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, conforme requerido pelo art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN.

De plano, convém registrar que a disciplina insculpida no art. 1º da MP nº 704/2015 não é inédita<sup>11</sup>. Cite-se a Lei nº 12.306, de 2010, resultante da conversão da Medida Provisória nº 484, de 2010, a qual também dispunha, em seu art. 9º, que o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2009 poderia ser destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias de 2010.

Nada obstante a existência de precedentes, a desvinculação de receitas por intermédio de medida provisória comporta ao menos duas interpretações relevantes à luz das normas orçamentárias e financeiras vigentes.

A primeira, menos restritiva e mais consonante com os precedentes legais, alinha-se ao entendimento de que não há óbice jurídico para a desvinculação promovida. Não haveria, com efeito, transgressão à LRF, a qual, como visto, estatui em seu art. 8º, parágrafo único, que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

O raciocínio, neste caso, é o de que a LRF não cria vinculações, apenas impede, em abstrato, que a gestão pública, a seu arbítrio, promova o desvirtuamento de vinculações instituídas por leis outras que não o Estatuto da Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, se determinada lei posterior fizer cessar determinada vinculação, a LRF continua a alcançar, nesse aspecto, o conjunto remanescente das vinculações existentes. Noutras palavras, não é a LRF a norma que estabelece o

---

<sup>11</sup> A Exposição de Motivos elenca legislação assemelhada.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

universo de receitas vinculadas; referida norma apenas protege as vinculações criadas por leis esparsas.

Nessa esteira, as vinculações de receitas instituídas por intermédio de lei ordinária, por simetria, deveriam ser anuladas pela mesma espécie normativa, e medida provisória tem força de lei ordinária.

Por essa primeira abordagem, portanto, identifica-se a existência de dois campos distintos de atuação normativa. Um deles, escopo de leis ordinárias esparsas, estabelece as vinculações em si, enquanto outro, objeto da LRF, disciplina a atuação do gestor público em face das vinculações existentes.

Por esse motivo, afasta-se também o argumento de que, por ser a LRF lei complementar<sup>12</sup>, a MP implicaria violação à vedação contida no inciso III do parágrafo § 1º do art. 62 da Lei Maior, que proíbe a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada a lei complementar.

Esse aspecto, todavia, se por um lado encerra a argumentação da primeira linha de interpretação, por outro representa ponto de partida da segunda abordagem, mais restritiva, centrada no entendimento de que medida provisória não é norma apta para tratar de vinculação ou desvinculação de receitas, justamente em razão de outras vedações constitucionais existentes, diretamente relacionadas à existência de reserva material ou legal.

Uma delas decorre do fato de que o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição da República, veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a orçamento, não se aplicando tal vedação, apenas, a abertura de crédito extraordinário.

---

<sup>12</sup> Pode-se inferir que a matéria de que trata a LRF, no contexto da presente análise, é reservada a lei complementar, entre outros critérios, pelo fato de fixar disposição sobre finanças públicas (art. 163, inciso I, da Constituição).



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Como a MP em exame não abre crédito adicional extraordinário, então não está contemplada pela ressalva constitucional segundo a abordagem mais restritiva. Resta saber, contudo, se a norma em análise efetivamente trata de matéria relativa a orçamento, tendo em mira, entre outros elementos, o escopo especialíssimo de lei orçamentária anual. Observe-se que, de acordo com o art. 165, § 8º, da Lei Magna, gravado em consonância com o princípio orçamentário da exclusividade, a lei orçamentária anual não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa<sup>13</sup>. Nada obstante, a citada letra constitucional não se refere a lei orçamentária anual, e sim a matéria relativa a “orçamento” (art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”). Sob essa perspectiva, é plausível considerar que o vínculo entre receitas e despesas constitui matéria relativa a “orçamento”, vez que diretamente integrada ao processo orçamentário.

Outra proibição deflui do mandamento insculpido no art. 165, § 9º, da Constituição, o qual estatui que cabe à lei complementar dispor, entre outros aspectos, sobre a “elaboração” da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de “gestão financeira e patrimonial” da administração pública. Essa reserva legal, note-se, é ainda mais restritiva, pois vedaria não apenas o uso de medida provisória como também de lei ordinária para a disciplina de vinculação de receitas.

No caso concreto em análise, tem-se que, se por um lado a MP 704/2015, até mesmo por impossibilidade temporal, não influenciou diretamente a “elaboração” original da LOA, por outro alterou sua margem de reformulação ao longo do exercício, vez que passou a permitir a alocação, antes vedada, de receitas vinculadas a despesas primárias obrigatórias em geral. Ao mesmo tempo, modificou o contexto de “gestão financeira e patrimonial” da administração pública, ao conferir maior flexibilidade ao gestor público na alocação de recursos financeiros apurados em balanço patrimonial.

---

<sup>13</sup> Não se incluir na proibição, apenas, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### **3.2 Destinação de recursos ao pagamento da Dívida Pública Federal**

Enquanto o dispositivo inicial (art. 1º) da MP 704/2015, anteriormente analisado, trata de desvinculação pontual de receitas, o comando seguinte (art. 2º), examinado neste tópico, cria nova vinculação de receitas a despesas.

Estabelece o art. 2º da MP em apreço, com efeito, que os valores pagos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à União, referentes às concessões de crédito realizadas por força de lei ou medida provisória, devem ser destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Federal.

Do ponto de vista quantitativo, neste caso também não há impacto direto sobre receitas e despesas da União. O que há, tão somente, é alteração de natureza qualitativa, que redefine o processo alocativo ao criar novo vínculo entre fontes de recursos e suas aplicações. Trata-se, em suma, do caso de vinculação instituída por “lei esparsa”, conforme já salientado no tópico antecedente.

Neste caso, os potenciais óbices jurídicos, à luz das disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentárias, são os mesmos apontados no tópico antecedente, os quais restringem o uso de medidas provisórias para a disciplina da vinculação entre receitas e despesas.

### **4 Considerações Finais**

A Medida Provisória nº 704/2015 não promove alterações diretas de natureza quantitativa em relação a receitas e despesas da União. Apenas redefine o panorama de vinculação entre receitas e despesas.

Tanto em relação à desvinculação pontual de receitas promovida pelo art. 1º da MP, quanto no tocante à vinculação instituída pelo art. 2º da mesma norma, oferta-se, como subsídio, dois posicionamentos jurídicos possíveis para a análise da adequação da medida às disposições constitucionais e legais de regência.



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015, quanto ao exame da sua adequação orçamentária e financeira.

Em 3 de fevereiro de 2016.

Paulo Roberto Simão Bijos  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos