



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 865, de 20 de dezembro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 52/2018

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 865, de 20 de dezembro de 2018, que *“Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 225.710.000,00, para os fins que especifica.”*

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

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 uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

das normas orçamentárias e 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”.

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

Conforme registra Exposição de Motivos nº 00247/2018 MP, de 19 de dezembro de 2018, a presente medida provisória (MP) – que abre crédito extraordinário no valor de R\$ 225.710.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões, setecentos e dez mil reais) em favor da Presidência da República – possibilitará a execução de ações emergenciais que visam à restauração da estabilidade político-institucional, à garantia da segurança pública e à continuidade de serviços públicos essenciais no Estado de Roraima, por meio do atendimento de despesas de pessoal e custeio.

Ainda conforme a EM, a urgência do crédito justifica-se pela necessidade de prover meios que atenuem os efeitos da crise financeira e fiscal que afeta o referido ente federado, agravada pela inadimplência do Poder Executivo estadual junto ao setor privado, aos demais Poderes e aos servidores públicos estaduais.

Já a relevância baseia-se na situação de grave dificuldade vivida pela população que habita o Estado de Roraima, em decorrência da crise financeiro-fiscal e da deterioração institucional de diversos setores do Poder Público estadual, bem como pela determinação direta e expressa do Presidente da República quanto à necessidade de apoiar o Estado, reconhecida pelo Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional quando da promulgação do Decreto Legislativo nº 174, de 12 de dezembro de 2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto à imprevisibilidade, ressalta-se a impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, o grave comprometimento da ordem pública, bem como a extensão de suas consequências para o Estado.

Informa-se que o crédito será viabilizado à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, referente a Recursos Ordinários, e que há saldo de superávit financeiro suficiente para este atendimento.

Esclarece-se, ainda, que a viabilidade em tese desta Medida Provisória foi atestada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em resposta a Consulta formulada pelo Presidente da República quanto à possibilidade jurídica da transferência de recursos orçamentários para Estado sob intervenção federal, no âmbito do Acórdão nº 2986/2018 – TCU – Plenário (Processo nº TC042.836/2018-2).

Por fim, convém salientar que a presente MP decorre do disposto ao art. 1º da MP nº 864, de 17 de dezembro de 2018, que estatui para a União obrigação pela transferência de recursos financeiros ao Estado de Roraima, com o fito de amparar a intervenção federal e pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Assim resta expresso no certificado normativo em questão:

Art. 1º Fica a União obrigada a transferir ao Estado de Roraima, no exercício de 2018, na forma de parcela única, o valor de R\$ 225.710.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões, setecentos e dez mil reais), após a abertura de crédito orçamentário para a finalidade, para auxiliar nas ações relativas à intervenção federal, com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, nos termos do disposto no Decreto nº 9.602, de 8 dezembro de 2018. Parágrafo único. O valor a que se refere o caput será aplicado de forma integral nas áreas que justificaram o ato de intervenção federal, incluídas as despesas de pessoal e de investimento.

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), da lei que institui o Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), a vigor para a União no exercício de referência.

Inicialmente, importa avaliar a aderência do presente crédito aos pressupostos de imprevisibilidade e urgência, requisitos constitucionais arrolados no art. 167, § 3º, da Constituição Federal. Considerando as alegações carreadas na EM nº 00247/2018-MP, bem como informações outras veiculadas em sítios de periódicos insuspeitos na rede mundial de computadores, há elementos bastantes para caracterizar a imprevisibilidade. Diversos relatos destacam a intensificação do fluxo migratório desde Estado Nacional contíguo, em razão de crise humanitária, e cujas repercussões para Roraima seriam de complexa antevisão.

Similarmente, considera-se presente a urgência, uma vez que, em virtude da fragilidade retroexposta, o Estado ficou em situação fiscal bastante desfavorável. O inadimplemento de compromissos oficiais ocasionou até mesmo movimento paredista de agentes públicos em exercício de funções estratégicas, como as forças de segurança. O perpetrar de tal situação de fato poderia ensejar consequências ainda mais gravosas. Importa salientar que o esboço desta manifestação técnica não envolve apreciação do mérito da sua edição, tampouco, ou menos ainda, do instrumento de decretação da intervenção federal, mas tão-só a observância das disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras, dentre as quais a observância da urgência e imprevisibilidade do crédito.

Quanto aos recursos para viabilizar a despesa objeto do crédito, ressalte-se o silêncio eloquente do art. 167, V, do Pacto Fundamental a respeito da necessidade de indicação da fonte no ato de abertura dos créditos extraordinários. Não obstante à dispensa constitucional, a MP em tela indica a utilização de superávit financeiro



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, relativamente à fonte “00 - Recursos Ordinários”.

A fonte reservada está em consonância com autorização expressa no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Ademais, verifica-se saldo suficiente de superávit financeiro na fonte eleita para o atendimento do crédito, ao colacionar o montante inicial do superávit, publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo a fevereiro de 2018¹, o valor utilizado até outubro de 2018², segundo Balanço Orçamentário do bimestre então concluído, e os créditos adicionais à conta dessa mesma fonte publicados a partir de novembro³.

Por fim, quanto ao objeto da despesa, oportuno analisar o Acórdão nº 2986/2018 – TCU – Plenário. Trata-se de resposta à consulta formulada pelo Presidente da República a respeito da interpretação do art. 167, X, da Constituição Federal e do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, concernente à possibilidade de transferências para Estado sob intervenção, com a finalidade de pagamento de despesas de pessoal.

Em síntese, no que permite análise de adequação no presente caso, extrai-se do Acórdão o que segue:

- a) é cabível a abertura de crédito extraordinário pela União para o custeio de despesas assumidas em decorrência da decretação de intervenção federal, desde que se trate de despesa imprevisível e a urgência do cenário não comporte o tempo necessário à tramitação de um projeto de lei de crédito adicional especial pelas Casas Legislativas;

¹ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOfev2018.pdf>, tabela 5 (pág. 41).

² <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOout2018.pdf>, Balanço Orçamentário (pág. 12).

³ Leis nº 13.744, de 22 de novembro de 2018; nº 13.749, de 22 de novembro de 2018; nº 13.754, de 10 de dezembro de 2018; e nº 13.761, de 17 de dezembro de 2018.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

b) é cabível, no curso da intervenção federal, o pagamento por parte da União de despesas com pessoal do estado-membro sob intervenção, exclusivamente no que se refere às despesas com pessoal da(s) área(s) que justificou(aram) o ato de intervenção federal, e desde que comprovada a insuficiência financeira estadual para honrar os compromissos de sua competência originária e, ainda, se comprove que, concomitantemente, estão sendo adotadas, pelo interventor federal, as medidas saneadoras previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da CF e nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar 101/2000, sem que haja restrições ou exigência de condicionantes do art. 25 da Lei Complementar 101/2000 para as demais despesas correntes e de capital necessárias à execução do ato de intervenção;

Entende-se que a MP está em consonância com as exigências sintetizadas na letra “a”, haja vista análise já realizada dos pressupostos constitucionais da presente medida.

Quando aos requisitos apontados na letra “b”, dois aspectos merecem destaque. Primeiro, deve a despesa com pessoal referir-se apenas às áreas que justificaram a decretação da intervenção, e desde que comprovada a insuficiência financeira estadual para honrar os compromissos decorrentes de sua competência originária. Se, por um lado, a insuficiência de recursos por parte do Estado é claramente reforçada na EM, por outro, não restou caracterizada a correlação entre as áreas que justificaram a intervenção e aquelas que serão beneficiárias do aporte da União.

Segundo, deve-se comprovar que, concomitantemente, estão sendo adotadas, pelo interventor federal, as medidas saneadoras previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da CF e nos arts. 22 e 23 da LRF. Quanto a esse aspecto, embora não haja menção às ações adotadas pelo interventor federal, ressalte-se que o art. 2º da MP nº 864, de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2018, dispõe sobre a necessidade de ele apresentar medidas para a redução de despesas, inclusive com pessoal. Tais providências, entretanto, estão aquém das exigências contidas nos dispositivos citados no Acórdão. Logo, a mera observância do que estipula o ato normativo de exceção não implica necessariamente no zelo recomendado pela Egrégia Corte de Contas.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios havidos por mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 865, de 20 de dezembro de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira. Na oportunidade, esta Consultoria repisa sua disponibilidade por aclarar o que mais o relator ou o distinto colegiado reputarem pertinente.

Em 26 de dezembro de 2018.

Aritan Borges Avila Maia
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos