



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 51/2016

Assunto: Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016, que *“Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”*.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 752/2016 estabelece diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação de determinados contratos de parceria atualmente existentes na administração pública federal, com o objetivo de reparar problemas e desafios históricos em importantes setores de infraestrutura, de forma a viabilizar a realização imediata de novos investimentos em projetos de parceria e sanear contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelos respectivos concessionários tem se mostrado inviável.

No seu art. 1º, a MP define que trata de diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334/2016 (Programa de Parcerias de Investimentos – PPI), nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da Administração Pública Federal.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 306/2016, de 7 de novembro de 2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que acompanha a MP 752/2016, a proposição busca, por um lado, disciplinar as hipóteses de prorrogação de contratos de parceria para promover investimentos prementes, não previstos nos contratos de concessão em vigor e, por outro, modernizar tais contratos com a inclusão de novas cláusulas de desempenho, metas objetivas para os parceiros privados e punições mais eficazes em caso do seu descumprimento. Além disso, a medida define procedimentos para a relicitação de contratos de parceria que não estejam sendo devidamente cumpridos ou cujos parceiros demonstrarem ausência de capacidade de cumprir com as obrigações assumidas contratualmente.

A EMI nº 306/2016 afirma que os projetos a serem cobertos são os que já estão em andamento e com histórico de receitas conhecido, facilitando a obtenção de mais recursos de crédito no mercado para arcar com as novas exigências de ampliação e melhorias. Também defende que a MP confere segurança jurídica para a requalificação de empreendimentos de infraestrutura vitais para a economia brasileira. E conclui que a MP:

Permite a realização imediata de investimentos em concessões existentes, em que há necessidade urgente para aprimorar o nível de serviço prestado à população e sanear contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelos respectivos concessionários tem se mostrado inviável, colocando em risco a qualidade e a continuidade da prestação do serviço prestado aos usuários. O aumento da disponibilidade, a garantia da continuidade e a melhoria da qualidade dos serviços a eles relacionados contribuirão também para a retomada do crescimento econômico, a geração de empregos e o incremento dos níveis de investimento no país.

Voltando à análise da MP nº 752/2016 constata-se que:

- Os contratos de parceria contemplados pela MP são aqueles definidos nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.334/2016:

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante.

- Dentre os tipos de contrato de parceria listados no art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.334/2016, vale destacar as concessões patrocinadas e as administrativas, que exigem **contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado**. A Lei nº 11.079/2004 as define nos seguintes termos:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários **contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado**.

§ 2º Concessão administrativa é o **contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta**, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (grifo nosso)

- A prorrogação, a prorrogação antecipada e a relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário têm a capacidade, naturalmente, de acarretar aumento de despesa pública, visto que aumentam o prazo do contrato (prorrogação) ou podem estabelecer condições diversas das constantes no contrato original (relicitação). Isto é perceptível no caso de contratos de parceria onde há desembolso de recursos por parte do ente público, como ocorre nas situações de concessões patrocinadas ou administrativas (arts. 5º e 13);
- Mais adiante, a referida Medida Provisória autoriza a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, a compensar haveres e deveres de natureza não tributária com concessionários e subconcessionários dos serviços públicos de transporte ferroviário, oriundos inclusive de fatos causados pela devolução de trechos ferroviários considerados antieconômicos. (art. 24).

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

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

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16 estabeleceu os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. (grifo nosso)

Do exame da referida Medida Provisória, constata-se que, apesar de afirmar no seu preâmbulo que dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação de contratos de parceria, a EMI nº 306/2016, que a acompanha, reconhece que os contratos de parceria abrangidos existem e são de conhecimento do Poder Público, o que demonstra que a MP não trata de matéria com natureza estritamente normativa, não indo além dos contratos de parceria presentes na Lei nº 13.334/2016 (PPI). Por sua vez, a prorrogação, a prorrogação antecipada ou a relicitação de contratos de parceria existentes, naturalmente, tem a capacidade de acarretar aumento de despesa

pública, e este aumento deve ter seu impacto orçamentário-financeiro estimado pelo Poder Público. Além disso, a MP autoriza a União e os entes da administração pública federal indireta a compensar haveres e deveres de natureza não tributária com o parceiro privado.

Tais situações obrigam que a MP esteja acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Entretanto, estes requisitos não foram cumpridos quando da apresentação da Medida Provisória nº 752/2016 ao Congresso Nacional.

Portanto, do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, não se verifica compatibilidade da prorrogação, prorrogação antecipada e relicitação dos contratos de parceria abrangidos pela MP 752/2016 com as exigências da LRF para a geração da despesa, conforme determina o seu art. 16.

São estes os subsídios que consideramos relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 752, de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 30 de novembro de 2016.

RAFAEL ALVES COSTA DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira