



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2019

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019, que “*Transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras na Unidade de Inteligência Financeira*”.

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

Em apertada síntese, a Medida Provisória nº 893/2019 (MPV 893/2019):

- transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) na Unidade de Inteligência Financeira (UIF).
- estabelece competências da UIF, bem como lhe transfere aquelas atualmente conferidas ao COAF pela legislação em vigor.
- vincula administrativamente a UIF ao Banco Central do Brasil (BCB), atribuindo-lhe autonomia técnica e operacional e definindo que sua atuação ocorrerá em todo o território nacional.
- define a estrutura organizacional da UIF, com Conselho Deliberativo e Quadro Técnico-Administrativo.
- dispõe sobre a composição e competências do Conselho Deliberativo e sobre a escolha e designação dos Conselheiros e do Presidente da UIF
- dispõe sobre a composição, integrantes e gestão do Quadro Técnico-Administrativo.
- estabelece que a organização e o funcionamento da UIF serão definidos em regimento interno, cuja aprovação é de competência da Diretoria Colegiada do BCB, aplicando-se, até a aprovação do mesmo, a estrutura estabelecida para o COAF.

- dispõe sobre o processo administrativo sancionador instruído pela UIF e estabelece que compete à Diretoria Colegiada do BCB regular referido processo.
- estabelece que é aplicável o disposto no art. 2º da Lei nº 9.007/1995 aos servidores, aos militares e aos empregados requisitados para a UIF.
- deixa assentado que a atuação dos Conselheiros não será remunerada.
- remaneja, para a UIF, os cargos em comissão e as funções de confiança alocadas ao COAF na data de entrada em vigor da Medida Provisória ora em análise.
- transfere, para a UIF, sem alteração remuneratória, os servidores e os empregados em exercício no COAF na data de entrada em vigor da MPV 893/2019.

A exposição de motivos interministerial nº 00050/2019 BACEN ME (EMI 50/2019 BACEN ME), de 19 de agosto de 2019, esclarece os objetivos da MPV 893/2019, *in verbis*:

2. Pretende-se, com esta proposta, promover aperfeiçoamento da estrutura institucional dedicada à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLDFTP) no País”.

Por fim, o Poder Executivo argumenta sobre a urgência e relevância da medida, nos seguintes termos:

13. Aliás, avultam, também por essa razão, a relevância e urgência que justificam a materialização do que ora se propõe na forma de Medida Provisória. Afinal, o modelo de avaliação que tem sido adotado pelo Gafi, como se estampa em seus correlatos guias de avaliação, tornou-se consideravelmente mais rigoroso do que o aplicado em 2010, por ocasião da terceira rodada de avaliação do Brasil pelo referido Grupo. Passou a pressupor análise da própria efetividade concreta de medidas adotadas pela jurisdição avaliada no que concerne aos seus riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

14. Assim sendo, urge que se concretize de imediato o aperfeiçoamento institucional ora proposto. Do contrário, pode não haver tempo hábil para que os seus efeitos possam ser captados na quarta rodada de avaliação do País pelo Gafi, ao influxo de processo relativamente extenso que ainda exige que o Brasil conclua trabalhos de uma primeira Avaliação Nacional de Riscos (ANR) de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, adote medidas com base nessa avaliação e produza, com elas, resultados passíveis de serem utilizados no exame que o Gafi iniciará no Brasil em 2020, tudo já sob necessário papel relevante de coordenação a ser desempenhado pela UIF.

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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 esse respeito, vale rememorar o texto inscrito no inc. II, § 1º, art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), segundo o qual se considera “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”.

No mesmo sentido, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou Norma Interna que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A teor da alínea “a”, § 1º, do art. 1º da Norma Interna, entende-se como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor”.

Deve-se perquirir, portanto, se a MPV 893/2019 macula tais normas, em alguma medida, ou se provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência da Medida em análise. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação de regência. Especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), LRF, exige:

- a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);

- a demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

- a indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

Registre-se, de início, que não se vislumbra a ocorrência de renúncia de receitas em virtude das disposições da MPV 893/2019. Passa-se, portanto, ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública.

Os diversos artigos trazidos pela MPV 893/2019 revestem-se de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto sobre o aumento de despesas públicas.

Nesse sentido, aliás, a MPV 893/2019 apresenta dispositivos que, expressamente, vedam ou impossibilitam o aumento de despesa pública, mormente aqueles que: (i) estabelecem que a atuação dos Conselheiros não será remunerada; (ii) que remanejam, para a UIF, os cargos em comissão e as funções de confiança alocadas ao COAF; e (iii) transferem, para a UIF, sem alteração remuneratória, os servidores e os empregados em exercício no COAF na data de entrada em vigor da MPV 893/2019.

Não se verifica, portanto, nos dispositivos da MPV 893/2019, qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 22 de agosto de 2019.

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira