



Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 45/2016

Brasília, 17 de outubro de 2016.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP) nº 748, de 11 de outubro de 2016, que *“Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.”*

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

1. Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Já a Resolução nº 1, de 2002-CN, em seu art. 19, determina que cabe ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.¹

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber: *“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”*.

¹ Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica de adequação orçamentária e financeira.



2. Síntese da medida provisória

A Medida Provisória (MP) nº 748, de 11 de outubro de 2016, “Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, de modo a conceder aos municípios novo prazo máximo de sete anos contado da data de vigência da MP convertida em Lei para elaboração, e integração ao plano diretor municipal, de seu Plano de Mobilidade Urbana. Encerrado esse prazo, os Municípios ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam a essa exigência.

Em sua justificativa, o Poder Executivo relata que a Lei nº 12.587, aprovada em 2012 e que dispôs sobre o Plano de Mobilidade Urbana, determinou aos Municípios o prazo máximo de 3 anos, a contar da vigência da Lei, para a elaboração do plano de mobilidade urbana e sua integração com o plano diretor local, ficando os Municípios que não cumprirem essa cláusula impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Findo prazo estabelecido pela Lei nº 12.587, apurou-se que apenas 171 Municípios, correspondentes a 23% da população brasileira, declararam possuir o Plano de Mobilidade Urbana já elaborado, dos quais: 32 apenas possuem mais de 250 mil habitantes, representando 19% da população de todo o País; e 142 situam-se nas regiões Sul e Sudeste do País. Verificou-se também que apenas 650 Municípios declararam possuir Plano de Mobilidade Urbana ou estar em processo de elaboração.

Em suma, evidencia-se ínfimo o número de Municípios com Planos de Mobilidade Urbana devidamente aprovados em suas Casas Legislativas, ensejando-lhes q a vedação de transferência de recursos da União destinados a empreendimentos de mobilidade urbana.

Agravante da situação, segue a justificativa da MP, é o fato de que o Ministério das Cidades possui uma carteira de empreendimentos voltados à mobilidade urbana, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, em todo o País, totaliza a importância de R\$ 119,3 bilhões em valores totais de investimentos, dos quais R\$ 35,4 bilhões com recursos do Orçamento Geral da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

União. Considerando, apenas, os empreendimentos com contratos vigentes, no valor de R\$ 9,5 bilhões, os aportes financeiros do OGU atualmente exigíveis representam a importância de R\$ 6,8 bilhões.

São significativas as consequências negativas da não ampliação do prazo para adequação do Municípios, envolvendo a paralisação de empreendimentos em infraestrutura de mobilidade urbana no País, transtornos sociais ocasionados por esqueletos de obras paralisadas em meio urbano, aumento do custo das obras já em andamento, crescimento do número de ações judiciais em função de compromissos não cumpridos em contratos de prestação de serviços, aumento do desemprego e a queda da renda de famílias que possuem membros empregados em obras de infraestrutura e impossibilidade de priorização do transporte coletivo, o que acaba por retardar diversas soluções estruturantes, no que toca aos deslocamentos de pessoas no interior da malha urbana, ampliando as complicações já existentes nas médias e grandes cidades brasileiras.



3. Análise da adequação orçamentária e financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, PPA, LDO e a LOA.

Conforme se depreende do exposto no item anterior, a medida provisória sob análise não comporta impactos orçamentários e financeiros diretos, vez que tão somente disciplina requisito a ser atendido pelos governos subnacionais como condição para o recebimento de transferências do governo federal. Nesse aspecto, não subsiste qualquer incompatibilidade com as normas de finanças públicas ou com as programações constantes do ciclo orçamentário amplo – PPA, LDO e LOA.

A edição desta Medida Provisória nos concede, contudo, oportunidade para levantar uma questão de suma importância para o debate do pacto federativo e da efetividade das intervenções realizadas pelo governo central no exercício de sua função de coordenar políticas nacionais. Trata-se do expediente de se vedar a realização de transferências federais como mecanismo punitivo para se incentivar o enquadramento dos entes subnacionais ao que o governo central considera boas práticas em políticas públicas. Tal expediente tem sido amplamente utilizado em normativos federais diversos, a começar pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que o utiliza com a finalidade de reforçar a executoriedade (*enforcement*) dos limites e das condições ali instituídos.

Ora, o esforço institucional que a aprovação desta Medida Provisória encerra, em linha com a ocorrência de vários casos correlatos, é indicativo da baixa efetividade desse expediente punitivo como medida para indução de boas práticas pelos entes subnacionais: os municípios não apenas não se adequam ao que prevê a legislação originária (no presente caso, a Lei nº 12.587/2012), como também decorre desse não-enquadramento o efeito nefasto de se impedir órgãos federais de implementarem medidas efetivadoras de melhoria na política pública de base. Ou seja, com o intuito de aperfeiçoar um aspecto da realidade (a mobilidade urbana municipal), o mecanismo adotado pela legislação não apenas se mostra ineficaz, como ainda impede a adoção de outras medidas federais para impactar esse



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

mesmo aspecto da realidade (a realização de obras de mobilidade urbana municipal).

Parece claro, portanto, que os fatores determinantes do desempenho municipal na estruturação de suas políticas públicas não tem sido devidamente considerados na legislação federal, a qual se tem limitado a adotar expedientes superficiais de punição sem contribuir efetivamente para a criação de condições objetivas na realidade local para a boa gestão de políticas públicas.

Observe-se, por fim, que, quando a transferência de dotações orçamentárias federais encontra óbices legais para sua efetivação, o problema não é primariamente do município impedido do recebimento dos recursos, mas antes do próprio governo federal, que tem a responsabilidade de executar as dotações orçamentárias que lhe são conferidas e necessita entregar resultados à sociedade. Faz-se mister remover os impedimentos à realização de transferências de recursos e avançar na adoção de medidas que efetivamente empoderem as administrações municipais nas boas práticas de gestão pública.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 748, de 11 de outubro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos