



## NOTA TÉCNICA Nº 23-2017

**Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 781, de 23 de maio de 2017, 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 781, de 23 de maio de 2017, que *“Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, 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

Em breve sinopse, a Medida Provisória nº 781/2017 (MPV 781/2017) promove a alteração de diversos dispositivos da Lei Complementar 79/1994 e da Lei 11.473/2007, tocando aspectos pertinentes ao financiamento e ao funcionamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e da Força Nacional de Segurança Pública.

Especialmente, a MPV 781/2017 veda o contingenciamento dos recursos do Funpen e determina a transferência obrigatória de parte da dotação anual do Fundo, estabelecendo condicionantes para a realização do repasse à revelia da legislação que seria aplicável caso a operação ocorresse via transferência voluntária (art. 3º-A, incluído no texto da Lei Complementar 79/1994). A medida inclui, ainda, militares e policiais da União, inclusive militares temporários, além de ex-servidores civis de todas as esferas, entre os agentes que poderão tomar parte da Força Nacional em caráter voluntário (art. 2º da MPV 781/2017).

Segundo a exposição de motivos nº 00071/2017 MJSP MP, de 23 de maio de 2017, a medida proposta visa a (i) ampliar a aplicabilidade dos recursos do Funpen com vistas à modernização e ao aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro; (ii) **autorizar a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal sem o estabelecimento de convênio ou**

congêneres; (iii) autorizar a transferência de recursos do Funpen a fundos dos Municípios sem o estabelecimento de convênio ou congêneres; (iv) estabelecer a obrigatoriedade da observância de critérios, parâmetros, condições e de contrapartida por parte do ente que recebe os recursos previamente definidos em ato do Poder Executivo federal; (v) estipular monitoramento, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos por parte do Poder Executivo federal; (vi) estabelecer obrigação de prestar contas ao ente que recebe os recursos e hipóteses de devolução dos valores não utilizados na forma e no tempo pactuados a serem definidas em ato do Poder Executivo federal; e (vii) assegurar ao Tribunal de Contas da União e ao Controle Interno do Poder Executivo da União acesso à documentação atinente aos programas custeados com os recursos do Funpen.

Acerca dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, o Poder Executivo argumenta que tais exigências restam evidentemente cumpridas “diante do cenário de ‘estado de coisas inconstitucional’ declarado pelo Supremo” Tribunal Federal, bem como da “necessidade de afastar-se a burocracia dos convênios e demais formas existentes hoje obrigatórias para a utilização de recursos do Funpen”.

Importa registrar, por oportuno, que a presente Medida Provisória adota, em larga medida, o texto aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ressalvados os destaques, do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2017, referente à Medida Provisória 755/2016 – revogada pela MPV em análise.

### 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 ou 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”.

Pois bem. Do cotejamento entre o texto da MPV 781/2017 com as normas orçamentárias e financeiras vigentes, constata-se incompatibilidade de suas disposições com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 2016 – LDO 2017).



Especificamente, estabelece o art. 3º-A da MPV 781/2017 que a União deverá repassar parte da dotação orçamentária do Funpen aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere. Por seu turno, o § 12, art. 117, da LDO 2017 traz a seguinte previsão:

§ 12. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:  
I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;  
II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;  
III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e  
IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas

Ainda que se possa argumentar que a MPV 781/2017 indica requisitos de habilitação dos beneficiários do repasse e estabelece limites anuais de despesa, a medida nada dispõe sobre a forma e os elementos atinentes à necessária prestação de contas dos recursos repassados. Nesse cenário, infringe o inc. IV, § 12 do art. 117, acima transcrito.

Há, ademais, desrespeito ao art. 62, § 1º, inc. III, da Constituição Federal, que obsta a edição de medida provisória sobre matéria reservada à lei complementar. É que a MPV 781/2017 dispõe ser vedado o contingenciamento de recursos do Funpen, mediante a inclusão do § 6º ao art. 3º da Lei Complementar 79/1994.

O contingenciamento consiste em retardamento ou não execução de parte da despesa programada na Lei Orçamentária Anual, habitualmente em virtude da insuficiência de receitas. Trata-se da limitação de empenho e movimentação financeira referida pelo art. 8º da LRF. De se ver, portanto, que a matéria tem evidentes implicações sobre a gestão orçamentária e financeira da União.

Ocorre, todavia, que a Constituição Federal reserva à lei complementar disposições sobre finanças públicas (art. 163, inc. I) e normas de gestão financeira (art. 165, § 9º, inc. II), matérias que claramente abrigam a limitação de empenho e movimentação financeira objeto do dispositivo incluído pela MPV 781/2017.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 781, de 23 de maio de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 29 de maio de 2017.



Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira