



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 30/2017

Brasília, 31 de julho de 2017.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP) nº 786, de 12 de julho de 2017, que *“Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF”*.

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, prevê:

“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.**”





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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”*.

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 e aspectos relevantes

A Medida Provisória (MP) nº 786, de 12 de julho de 2017, *“Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF”*.

Os primeiros cinco artigos da MP versam sobre a autorização concedida à União para participar de fundo com finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados para apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas das três esferas administrativas, até o limite de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais).

Esse fundo, conforme disposto no art. 2º, funcionará sob o regime de cotas, não terá natureza jurídica própria e será criado e representado por instituição financeira controlada pela União.

O art. 3º determina que a participação da União observará a disponibilidade orçamentária e financeira e se dará por meio de integralização de cotas.





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O Conselho de Participação, órgão colegiado que terá sua forma de funcionamento, composição e competência estabelecidos em ato do poder Executivo Federal, é instituído no art. 4º.

A contratação direta do agente administrador, mediante dispensa de licitação, está prevista no art. 5º.

Já o art. 6º, por sua vez, trata de outro tema: adiciona dispositivos à Lei nº 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de modo a possibilitar que os Ministros de Estado responsáveis pelas ações orçamentárias do PAC que tiveram dotações incluídas ou acrescidas na tramitação da lei orçamentária de 2017 possam discriminar aquelas ações a serem executadas por meio de transferência obrigatória.

Um terceiro assunto é o objeto do art. 7º da MP. Esse artigo modifica a Lei nº 12.712/2012 de modo a possibilitar que os Municípios também possam utilizar as garantias do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), administrado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF).

O art. 8º estabelece que ato do Poder Executivo federal regulamentará o contido na MP 786/2017.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EM) nº 00165/2017 MP, de 11 de julho de 2017, com a criação do fundo busca-se superar as dificuldades relatadas pelos gestores quanto à estruturação e desenvolvimento de projetos que possam incentivar as parcerias público-privadas e as concessões.

Para 2017, consta da citada EM, pretende-se alocar R\$ 40 milhões para integralização de cotas da União, o que somente ocorrerá com a correspondente anulação de outras autorizações de despesas já contidas no orçamento do corrente exercício. Para 2018 e 2019, estima-se a integralização anual de R\$ 70 milhões.

Destaca-se, também, que a MP apenas autoriza o uso de recurso federal para a integralização de cotas do fundo. A efetivação da despesa ocorrerá mais adiante, quando a ação orçamentária a ser criada oportunamente for executada.

Na sequência, argumenta-se que a nova redação dada ao art. 33 da Lei nº 12.712/2012 basicamente visa possibilitar a cobertura a projetos resultantes de





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

parcerias público-privadas na esfera municipal pelo Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).

Quanto às alterações na Lei nº 11.578/2007, informa-se que foi necessário, devido à relevância do montante envolvido (cerca de R\$ 1,5 bilhão), disciplinar a execução, por meio de transferência obrigatória no PAC, das programações identificadas com RP 3 que foram inseridas no orçamento de 2017 por emendas durante a tramitação do projeto.

3. Análise da adequação orçamentária e financeira

Como é mencionado na introdução desta nota técnica, 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 (Lei Complementar nº 101, de 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Sobre o tema, vale destacar o contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), a saber:

“Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

...

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

...

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

...





SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Na mesma linha, ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) em seu art. 16, preceitua que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (inciso I), bem como de declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira (inciso II).

A partir da leitura dos textos transcritos, resta evidente que a norma que aumenta a despesa pública deve estar acompanhada da estimativa de qual será seu impacto no exercício financeiro de vigência e nos dois seguintes, bem como deve demonstrar a correspondente compensação.

No caso em análise, especificamente quanto à autorização para a União participar de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos especializados para desenvolver projetos de concessão e parcerias público-privadas, registre-se que na mencionada EM há a informação de que o valor a ser integralizado pela União deverá ser R\$ 40 milhões este ano e R\$ 70 milhões nos dois anos seguintes.

Quanto à compensação dessa nova despesa, uma possibilidade foi aventada por órgão do próprio Poder Executivo, como se pode ver no item 14 da Nota Técnica nº 12318/2017-MP, do Departamento de Relações com Financiadores e Projetos Especiais, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: “Em termos orçamentários, para o exercício de 2017 e com a Medida Provisória em vigência, faz-se necessário encaminhar um projeto de lei para substituição de despesa, por meio de cancelamento de algum crédito e abertura de outro específico para esta ação. Isso pode ser feito com o cancelamento de crédito constante na LOA 2017 na ação orçamentária 217N – APOIO À ELABORAÇÃO DE ESTUDOS DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA, ...”.

Consulta realizada no Siga Brasil, com dados atualizados até 25/7/2017, mostrou que realmente há disponibilidade de R\$ 70 milhões na citada ação 217N. Essa dotação poderá ser usada para compensar a alocação de R\$ 40 milhões em





SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

uma ação específica para a aludida integralização de cotas. O que seria feito por meio de um projeto de crédito especial a ser submetido ao Congresso Nacional.

Em relação aos orçamentos para 2018 e 2019, a partir da criação da ação específica neste ano, é razoável supor que as respectivas propostas orçamentárias conterão as dotações necessárias para essa finalidade.

Considera-se também relevante destacar o seguinte trecho do item 17 da referida Nota Técnica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: "...é fundamental esclarecer que, a autorização contida na Medida Provisória não cria, por si, obrigação para a União. A integralização de cotas somente poderá ser concretizada havendo disponibilidade orçamentária-financeira, a ser atestada oportunamente pelo ordenador de despesas".

Por sua vez, no que se refere ao constante da alínea a do inciso III do § 6º do art. 117 da LDO 2017, transcrito anteriormente, observe-se que nos cinco primeiros artigos da MP há normas sobre a gestão, o controle e o funcionamento do fundo que se pretende criar.

Já a modificação promovida na Lei nº 11.578/2007 (art. 6º da MP), que transferiu, do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) para o Ministro de Estado responsável pela ação orçamentária, a faculdade de propor e discriminar como transferência obrigatória a ação do PAC que teve incluída ou acrescida programações durante a tramitação da proposta orçamentária para 2017, não tem repercussão direta sobre as finanças públicas.

De maneira semelhante, também se considera que as alterações efetuadas na Lei nº 12.712/2012 (art. 7º da MP) não terão efeitos diretos sobre os orçamentos públicos.

Ao final, convém apontar, como se sabe, que as medidas provisórias devem ser adotadas apenas em situações urgentes e relevantes, as quais não possam ser adequadamente atendidas pela via legislativa ordinária.

Registre-se, contudo, que a competência da nota técnica de adequação, tal como estabelecido pela Resolução nº 1, de 2002-CN, não abrange a análise desses pressupostos constitucionais de admissibilidade. O conteúdo deve se restringir ao fornecimento de subsídios aos parlamentares quanto à adequação da medida





SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

provisória às normas constitucionais e legais que tratam de matéria orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 786, de 12 de julho de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

