



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 37/2018

Brasília, 17 de setembro de 2018.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018, que “Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus - Abram e dá outras providências”.

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

1 Introdução

Cuida-se da Medida Provisória nº 850, de 2018, editada pelo Exmo. Sr. Presidente da República com vistas a autorizar o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus - Abram e dar outras providências.

O trâmite da matéria no Parlamento encontra disciplina de *status* constitucional. Segundo comando insculpido no art. 62, § 9º, da Carta Magna, cabe a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

No âmbito do Congresso Nacional, a tramitação de medidas provisórias é disciplinada pela Resolução nº 1, de 2002-CN, que, em seu art. 19, determina:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

A abrangência do exame acerca da adequação orçamentária e financeira a que alude o dispositivo acima é definida no art. 5º, § 1º, da mesma Resolução nº 1, de 2002-CN. De acordo com o dispositivo, a avaliação deve alcançar 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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Destarte, a presente Nota Técnica tem por objetivo atender o disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, fornecendo os subsídios que consideramos cabíveis à apreciação da adequação orçamentária e financeira da medida provisória em apreço.

2 Síntese da Medida Provisória

Conforme destacado, o Exmo. Sr. Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, com esteio no art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018.

Seu art. 1º dispõe que “fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Agência Brasileira de Museus – Abram, serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com a finalidade de gerir instituições museológicas e seus acervos e promover o desenvolvimento do setor cultural e museal”.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De acordo com o art. 3º da norma, o orçamento da Abram será composto de: I - os recursos oriundos de contribuições sociais, nos termos do disposto no § 4º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990; II - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses; III - as rendas e os emolumentos provenientes de serviços prestados a pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado; IV - os recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; V - os rendimentos de aplicações financeiras; VI - emolumentos administrativos, receitas decorrentes de inscrições em processos seletivos e o produto da venda de publicações, produtos licenciados, material técnico, dados e informações; VII - as rendas de qualquer natureza, resultantes do exercício de atividades que lhe sejam afetas ou da exploração de imóveis e acervos sob sua responsabilidade; VIII - as doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado; IX - o produto da venda de ingressos; e X - as rendas e as receitas provenientes de outras fontes.

O art. 10 da MP determina que a Abram firmará contrato de gestão com o Poder Executivo federal para execução de suas finalidades. Já a contratação de pessoal, de acordo com o art. 15, será realizada sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Ainda, o art. 20 da norma autoriza o Poder Executivo federal a promover, a partir da data de instituição da Abram, a extinção do Instituto Brasileiro de Museus – Ibram, cujos bens serão incorporados ao patrimônio da União e geridos pelo Ministério da Cultura. No § 4º desse artigo está previsto que “os saldos das dotações consignadas no Orçamento Geral da União em favor do Ibram no exercício financeiro



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de sua extinção serão utilizados pela União e pelo Ministério da Cultura, mediante abertura de créditos adicionais para atender às finalidades do disposto nesta Medida Provisória”.

O art. 21 da MP assevera que os servidores do Plano Especial de Cargos da Cultura do Quadro de Pessoal do Ibram, após sua extinção, serão redistribuídos para o Ministério da Cultura e poderão ser cedidos à Abram, independentemente do exercício de cargo de direção ou de gerência: I - pelo prazo de até cinco anos, contado da data de instituição da Abram, com ônus ao cedente; e II - após o prazo de que trata o inciso I, com ônus ao cessionário.

A MP ainda altera, por meio de seu art. 23, os §§ 3º e 4º do art. 8º da Lei nº 8.029 de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, devido, segundo a Exposição de Motivos EMI nº 171/MP/MinC/MEC-PR, de 10 de setembro de 2018, à necessidade de readequação da lei para a criação da Abram como um Serviço Social Autônomo e para dar a devida destinação à parcela da composição orçamentária a ser percebida a partir da contribuição parafiscal destinada ao SEBRAE.

Ainda de acordo com a referida Exposição de Motivos, o art. 24 da MP propõe um pequeno ajuste no parágrafo 3º do art. 14 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, para que servidores que não ocupem o primeiro e o segundo escalão na organização social também possam ser cedidos pelo poder público, desde que já estejam ocupando cargos efetivos na unidade a que pertence a atividade a ser publicizada.

Por fim, o art. 26 da MP assevera que, para fins do disposto no § 4º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 1990, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae deverá, no prazo de vinte dias, contado da data de instituição da Abram,



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

remanejar, transpor ou transferir para a Abram as dotações orçamentárias aprovadas no seu orçamento referente ao exercício financeiro no qual a Abram venha a ser instituída, mantida a mesma classificação funcional-programática, expressa por categoria de programação em seu menor nível, incluídos os títulos, os descritores, as metas e os objetivos, além do detalhamento por esfera orçamentária, grupos de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso.

3 Análise da adequação financeira e orçamentária da medida provisória

Consoante registrado em tópico introdutório, a presente Nota Técnica visa trazer subsídios à apreciação sobre a adequação orçamentária e financeira da medida provisória em análise. Segundo o art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, a referida adequação deve abranger a análise da repercussão das medidas versadas na proposição sobre a receita e a despesa da União, bem como o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a LRF e as leis de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentárias da União.

Nesse aspecto, registre-se que a MP em análise trata de comando autorizativo, sem efeito imediato, que dependerá de posterior ato do Poder Executivo federal para regulamentar o disposto na referida norma. Desse modo, possível impacto nas contas públicas ficaria postergado para o momento em que a Abram for efetivamente implantada.

De qualquer forma, não se vislumbram alterações sobre a receita ou sobre a despesa da União, pois não há na MP dispositivos que tenham reflexos sobre esses agregados. Poderia se aventar, no entanto, que medidas como a criação da Abram



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

retirariam parte do controle do Estado e representariam uma forma de contornar os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95 (Emenda do Teto de Gastos).

No tocante ao orçamento da agência, parte relevante dos recursos será oriunda de contribuições sociais, nos termos do disposto no § 4º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, hoje destinadas ao Sebrae, ou seja, haverá apenas a redistribuição de recursos entre entidades do sistema S¹. Note-se que esses recursos, derivados da contribuição parafiscal atualmente destinada ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, já não transitam pelo orçamento da União.

Com a implantação da Abram, deve ocorrer a extinção do Ibram. Todo o patrimônio do instituto será revertido à União. De acordo com a citada Exposição de Motivos, esses bens incluem 27 unidades museológicas, como consta do art. 20 da MP nº 850/2018.

Durante os cinco primeiros anos, a Abram poderá contar com servidores que hoje integram o quadro do Ibram, cedidos pelo Ministério da Cultura, com ônus, nesse período, para o cedente. Após os cinco primeiros anos de existência da Abram, o ônus passa a ser da Agência.

Como consta da Exposição de Motivos, a Abram terá quadro de pessoal próprio sob regime do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho e recrutamento por meio de processo seletivo público. Ainda, publicará manual de licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive de

¹ Estima-se que a ordem de grandeza desses recursos seja de R\$ 200 milhões, conforme notícia do G1: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/09/11/sebrae-decide-ir-ao-stf-contra-mp-que-tira-verba-da-entidade-e-transfere-para-agencia-de-museus.ghtml>



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

publicidade, compras, alienações e locações com anuênciā do Conselho Deliberativo. A estrutura de governança será constituída pelo Conselho Deliberativo, pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Fiscal.

No que concerne aos requisitos constitucionais de urgência e relevância da edição da Medida Provisória em tela, a Exposição de Motivos EMI nº 171/MP/MinC/MEC-PR destaca que a motivação seria a condição atual do acervo histórico brasileiro e o recente desastre ocorrido no Museu Nacional sob a gestão da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ no qual foi perdido parte inestimável do acervo histórico. De acordo ainda com a EMI, o fato evidenciou a urgência em modernizar a estrutura dos imóveis que abrigam o patrimônio artístico e cultural do país.

4 Conclusão

São essas as informações que consideramos relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018, no que tange à adequação orçamentária e financeira.

Juci Melim Junior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos