



# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 697, de 8 de outubro de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 35/2015

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 697, de 8 de outubro de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira.

## I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, a Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 697, de 8 de outubro de 2015, que *“Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor de R\$ 950.246.149,00, para os fins que especifica.”*

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

A Medida Provisória nº 697/2015 abre crédito extraordinário para os órgãos abaixo relacionados:

| ÓRGÃO   | VALOR (R\$) | FINALIDADE  |
|---|-------------|---|
| Ministério da Justiça (Administração direta)              | 15.000.000  | Assistência a refugiados e a solicitantes de refúgio, inclusive sírios, e também a imigrantes haitianos, por meio do estabelecimento de parcerias com Estados, Municípios, outros órgãos públicos, organizações da sociedade civil, entidades e organismos internacionais, além de fortalecer a rede de Centros de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados e permitir a execução de outras medidas destinadas ao acolhimento, integração e assentamento. |
| Ministério das Relações Exteriores (Administração direta) | 300.000.000 | Continuidade do funcionamento das representações diplomáticas no exterior, tendo em vista o súbito aumento dos custos decorrentes da variação cambial, impactando as obrigações contratuais dos 227 postos de representação. Os recursos permitirão honrar gastos tais  |

|  |             |  |
|--|-------------|--|
|  |             | como aluguéis de imóveis oficiais, salários de auxiliares locais e auxílio-moradia a servidores, entre outros.   |
| Ministério dos Transportes (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT) | 19.000.000  | Realização de obras emergenciais nos terminais fluviais dos Municípios de Manacapuru e Humaitá, ambos no Estado do Amazonas, cuja infraestrutura foi seriamente danificada pelas enchentes dos rios da região, em virtude das intensas chuvas precipitadas no norte do País, o que coloca em risco a segurança das pessoas e agrava os danos ao patrimônio público.  |
| Ministério da Defesa (Administração direta)  | 6.246.149   | Ações da garantia da lei e da ordem no Estado do Mato Grosso do Sul, face a conflitos entre indígenas e proprietários rurais nos municípios de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista e Ponta Porã.  |
| Ministério da Integração Nacional (Administração direta)                                   | 610.000.000 | Atendimento às populações vítimas de desastres naturais, notadamente nos casos reconhecidos pelo Governo Federal como situação de emergência ou estado de calamidade pública, tendo por consequência os riscos a que as populações daquelas localidades do País estão expostas, como secas por longos períodos na Região Nordeste, chuvas excessivas e alagamento nas Regiões Norte e Sul e desmoronamentos de encostas na Região Sudeste. |

### 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.”

Considerando-se as fontes de recursos, observa-se que o crédito será custeado em sua totalidade por recursos arrecadados no exercício atual, fonte 100, sendo que, desses, R\$ 340.246.149,00 são provenientes do cancelamento de despesas primárias, conforme Anexo II, nas seguintes programações:

- a) R\$ 15.000.000,00 na ação “Administração da Unidade” do Ministério da Justiça;
- b) R\$ 19.000.000,00 na ação “Implantação do Trem de Alta Velocidade – TAV” da Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL vinculada ao Ministério dos Transportes;
- c) R\$ 1.802.252,00 na ação “Obtenção de Sistema de Defesa Antiaérea” do Ministério da Defesa;

- d) R\$ 4.443.897,00 na ação “Administração da Unidade” do Ministério da Defesa; e
- e) R\$ 300.000.000,00 na ação “Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano” do Ministério das Cidades.

Registre-se que tais programações contam com valores suficientes para comportar o remanejamento apresentado no crédito.

Deve-se ressaltar apenas a ausência de menção a esse mesmo Anexo II no texto da Medida Provisória. Embora o cancelamento de programações não seja obrigatório no crédito extraordinário, por uma questão de técnica legislativa, ele deveria ser mencionado.

Como não há informações, nem evidências, quanto à ocorrência de excesso de arrecadação no presente exercício, dos R\$ 950.246.149,00 de despesas primárias autorizados no crédito extraordinário, R\$ 610.000.000,00 concorrerão com despesas já autorizadas, o que pode provocar uma elevação do contingenciamento no mesmo montante ou comprometer o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LDO/2015.

Sobre esse aspecto, cabe destacar que, embora não seja obrigatória a especificação das fontes de recursos quando da abertura de um crédito extraordinário, contribuiria para a transparência da gestão governamental caso a Medida Provisória viesse acompanhada de uma memória de cálculo que demonstrasse como será realizada a compensação de seu respectivo impacto orçamentário e financeiro.

#### **IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS**

Quanto aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, o caput do art. 62 com o § 3º do art. 167 da Constituição exigem que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Segundo a exposição de motivos, a relevância e a urgência do crédito têm por base, de forma resumida, estas justificativas:

*“a) quanto ao MJ, pela necessidade de garantir condições de vida adequada a milhares de imigrantes haitianos e refugiados e solicitantes de refúgio, principalmente, oriundos da Síria, os quais são abrigados em locais com estrutura deficiente para o atendimento desse contingente. Ressalta-se que há tendência de aceleração dessa realidade, além do risco de ausência de atendimento básico por parte dos Estados, e a possibilidade de os referidos imigrantes estarem suscetíveis ao aliciamento para trabalho escravo e à cooptação para o tráfico de drogas, uma vez que não possuem o domínio da língua portuguesa; b) no MRE, pelo risco da descontinuidade na prestação dos serviços de representação diplomática no exterior, haja vista o expressivo aumento de custos decorrente da variação cambial, prejudicando a prestação de serviços a comunidade brasileira no exterior e o descumprimento de contratos de aluguel e de manutenção dos consulados e embaixadas, causando prejuízos a imagem do País no exterior; c) no que diz respeito ao MT, devido à situação crítica da infraestrutura dos citados terminais fluviais e por*

estes proverem acesso à principal via de tráfego dos Municípios, o que impõe a execução de intervenções tempestivas para restabelecer sua capacidade operacional, de forma a permitir a circulação de pessoas e mercadorias, inclusive de gêneros de primeira necessidade, com segurança e evitar o isolamento de localidades e o desabastecimento de gêneros de primeira necessidade, como alimentos e remédios; d) em relação ao MD, pela necessidade de garantir a lei e a ordem, além de assegurar a incolumidade da vida da população em região de conflito no Estado do Mato Grosso do Sul; e e) no que concerne ao MI, pelas graves consequências e os sérios transtornos oriundos dos desastres naturais, sendo a atuação governamental essencial para minorar os efeitos acarretados aos moradores das localidades prejudicadas, em diversas regiões brasileiras, como a carência de alimentos, de água para consumo e a recuperação das estruturas físicas avariadas.”

Quanto à imprevisibilidade, a exposição de motivos traz as seguintes justificativas: “a) no MJ, pelo incremento do fluxo de imigrantes haitianos, refugiados e solicitantes de refúgio, principalmente, os oriundos da Síria, que escolhem o Brasil como destino, considerando a tradição histórica de acolhida, solidariedade e de proteção dos direitos humanos de refugiados e imigrantes, reflexo das recentes crises humanitárias que vem ocorrendo em alguns países, deixando-os em situação de emergência e vulnerabilidade social, com violação generalizada dos direitos humanos, o que provoca, forçosamente, o deslocamento de um contingente de pessoas muito além do estimado; b) no caso do Ministério das Relações Exteriores, devido ao fato que durante o processo de elaboração da proposta orçamentária não existia indicações, pelos institutos especializados, ou expectativa de mercado, que apontassem para desvalorização cambial na medida atual, contrariando todas as estimativas futuras. Acrescenta-se que a representatividade da moeda estrangeira no orçamento do MRE é da ordem de 80%; c) em relação ao Ministério dos Transportes, pelas intensas chuvas precipitadas neste exercício, no norte do País, que provocaram enchentes em vários rios da Região Amazônica, dentre eles o Rio Solimões, o que ocasionou o colapso das estruturas portuárias. Embora as chuvas sejam parte do ciclo hidrológico, a intensidade deste ano foi atípica fazendo o fenômeno conhecido como “terras caídas” ser mais intenso nos portos de Manacapuru e Humaitá; d) no Ministério da Defesa, pela dimensão do conflito social no Mato Grosso do Sul, que tomou uma proporção muito maior diante de fatos isolados, tais como a morte de um indígena da tribo Guarani-Kaiowa, com disparos de arma de fogo no final de agosto, e a invasão de fazendas nos Municípios de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista e Ponta Porã, impossibilitando que a polícia local conseguisse arcar com o embate, culminado no pedido do Governador do Estado à Presidência da República para o emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem; e e) no que se refere ao MI, devido à ocorrência de desastres naturais, nas suas modalidades e dimensões, o que exige uma atuação rápida e contundente do Governo Federal, nos casos reconhecidos como situação de emergência ou estado de calamidade pública.”

Os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política. Especialmente em relação ao requisito da relevância há doutrinadores que entendem que ao tratar a medida provisória assunto próprio de lei, seria, no mais das vezes, indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida. E considerando que o crédito extraordinário é um dos instrumentos destinados a alterar lei a orçamentária, inegável que seu conteúdo trata de matéria própria de lei.

Quanto ao critério da urgência tem o Supremo Tribunal Federal enfrentado a questão exigindo a demonstração objetiva desse requisito em termos de lapso-temporal e não simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.

Já em relação ao requisito da imprevisibilidade que só se aplica às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários, associada ao requisito de urgência pelo art. 167, § 3º, a própria Constituição confere parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

Art. 167 (...)

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Como se vê, foi criado nesse parágrafo um rol exemplificativo de situações que autorizam a edição de Medidas Provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Esse rol, embora seja exemplificativo, revela certa vinculação, no que se refere à gravidade da situação, que deve ser um acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas. Ou seja, as situações devem ser drásticas, catastróficas, nas quais a segurança social se encontre em grave e iminente risco.

As justificativas elencadas para a imprevisibilidade dos gastos não se equiparam às situações mencionadas na Constituição quanto à gravidade da situação, especialmente no tocante aos créditos destinados aos Ministérios da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Integração Nacional.

Acrescente-se ainda, em relação ao crédito para o Ministério das Relações Exteriores, que o impacto da alta do dólar em relação ao real poderia ter sido estimado nos primeiros meses de 2015, quando o dólar já havia subido consideravelmente em relação ao patamar de 2014. Quanto ao crédito para o Ministério da Integração Nacional enfraquece a justificativa de imprevisibilidade o fato de não haver a especificação do desastre natural ou da calamidade pública que justificou a abertura do crédito, aparentando um reforço de dotação para calamidades futuras. Portanto, nesses dois casos, considera-se que houve tempo suficiente para que o Poder Executivo enviasse projeto de lei de crédito suplementar ao Congresso Nacional.

Esses são os subsídios.

Brasília, 16 de outubro de 2015.

**SÉRGIO TADAO SAMBOSUKE**  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira