



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 21/2016

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016, que “*Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 180.000.000,00, 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 DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 722/2016 abre crédito extraordinário para as unidades orçamentárias relacionadas a seguir:

Discriminação (UOs)	Aplicação
20101 - Presidência da República	100.000.000
51101 - Ministério do Esporte - Administração Direta	80.000.000
Total Geral	180.000.000

Conforme a exposição de motivos nº 00075/2016 MP, de 27 de abril de 2016, o crédito ora proposto, no âmbito da Presidência da República, permitirá a

realização de campanhas de comunicação relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - RIO 2016 e de divulgação das medidas de prevenção e orientação ao combate do mosquito *Aedes Aegypti*, transmissor do vírus da Dengue, Zika e Febre Chikungunya. No âmbito do Ministério do Esporte, possibilitará a finalização da implantação de infraestruturas esportivas para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - RIO 2016.

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que trata da *apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias, estabelece que 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.”*

Na análise da Medida Provisória nº 722, não se vislumbra contrariedade à Lei nº 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Ressalte-se que a indicação da origem de recursos, conforme se depreende do disposto no art. 167, V, da Constituição, não é obrigatória na abertura de crédito extraordinário. Apesar disso, observa-se que o crédito será custeado em sua totalidade com recursos provenientes do cancelamento de despesas primárias, conforme discrimina Anexo II da Medida Provisória.

IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

A medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis, conforme disposto no *caput* do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição.

Segundo a exposição de motivos, a relevância e a urgência do crédito justificam-se, no caso do crédito em favor da Presidência da República, pelo fato de o País apresentar na atualidade situação de alta vulnerabilidade para ocorrência de epidemias transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, com aumento substancial de novos casos de microcefalia em recém-nascidos, associados ao Zika vírus, o que torna essencial a realização de campanha de divulgação das medidas de prevenção e orientação ao combate do mosquito transmissor que surtam efeitos imediatos, sinalizando ao mundo as medidas que estão sendo adotadas para o seu combate, dada a proximidade da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - RIO 2016.

Quanto ao crédito aberto em favor do Ministério do Esporte, a relevância e urgência têm por fundamento a imprescindibilidade dessas despesas para realização dos Jogos e por não terem sido previstas quando da elaboração da Lei Orçamentária de 2016.

A exposição de motivos não traz justificativas para a imprevisibilidade dos gastos.

Os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política. Especialmente em relação ao requisito da relevância, alguns doutrinadores entendem que, ao tratar a medida provisória de assunto próprio de lei, seria, no mais das vezes, indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida. 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, o Supremo Tribunal Federal tem 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.

A respeito 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 relaciona parâmetros para aferição dessas condições, ao estabelecer que somente será admitida abertura de crédito extraordinário “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (grifei).

Com base nesse artigo, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no âmbito da ADIN 4048, no seguinte teor:

III. (...) Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. (grifei)

Especificamente em relação à Medida Provisória em análise (MP 722/2016), no âmbito da ADI¹ 5513, o ministro Gilmar Mendes, também com fundamento no art. 167, §3º, concedeu liminar para suspender parcialmente a sua vigência, na parte em que abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, sob as rubricas

¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade

Comunicação Institucional (R\$ 85 milhões) e Publicidade de Utilidade Pública (R\$ 15 milhões). Nas palavras² do Ministro:

Nada está a indicar que essas sejam, de fato, despesas imprevisíveis e urgentes. São despesas ordinárias. Certamente, não se pode dizer que os gastos com publicidade, por mais importantes que possam parecer ao Governo no quadro atual, sejam equiparáveis às despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, que compõem o parâmetro estabelecido no artigo 167, parágrafo 3º, da Constituição.

Conforme exposto, nota-se que as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser drásticas, catastróficas, nas quais a segurança social se encontre em grave e iminente risco, exigindo a atuação imediata do Poder público.

As despesas com publicidade e comunicação institucional constantes do Anexo I da Medida Provisória não se enquadram nas situações passíveis de utilização de crédito extraordinário previstas na Constituição, devendo a alteração ter sido proposta por meio de projeto de lei de crédito adicional.

Quanto ao crédito destinado ao Ministério do Esporte, o simples fato da despesa não ter sido prevista no orçamento não demonstra sua imprevisibilidade. Resta salientar, contudo, que referido crédito, no valor de R\$ 80 milhões, destinado à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro, não foi suspenso pelo ministro Gilmar Mendes. Nas palavras do Ministro³, “(...) a proximidade dos Jogos Olímpicos torna a urgência qualificada e não há nos autos elementos que permitam, em análise inicial, típica de providências cautelares, infirmar o caráter extraordinário do crédito, ainda que as condições para sua abertura possam ser resultado de má gestão”.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 5 de maio de 2016.

Tiago Mota Avelar Almeida
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=315645>

³ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=315645>