



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 24/2015

Brasília, 7 de agosto de 2015.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 686, de 30 de julho de 2015, que "Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 9.820.639.868,00, para os fins que especifica, e dá outras providências".

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

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.

Por sua vez, o § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, preceitua que "quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução".

No art. 19 da citada norma, consta que compete ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação



SENADO FEDERAL Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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”.

2. Síntese da medida provisória

A Medida Provisória (MP) nº 686, de 30 de julho de 2015, em seu art. 1º, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 9.820.639.868,00 (nove bilhões, oitocentos e vinte milhões, seiscentos e trinta e nove mil, oitocentos e sessenta e oito reais) para diversos órgãos orçamentários.

Conforme o Anexo I da citada MP, esse montante está distribuído da seguinte forma:

- R\$ 35.862.575,00 (trinta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, quinhentos e setenta e cinco reais) em favor do Ministério da Educação – MEC, especificamente para a unidade orçamentária “26290 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP”, na ação/subtítulo “20RN.6500 Avaliação da Educação Superior e da Pós-Graduação – Nacional (Crédito Extraordinário)”;
- R\$ 4.606.500.000,00 (quatro bilhões, seiscentos e seis milhões e quinhentos mil reais) para o órgão “71000 - Encargos Financeiros da União” na unidade orçamentária “71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, na ação/subtítulo “000K.6500 Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres naturais (Leis nº 12.096, de 2009, e nº 12.409, de 2011) – Nacional (Crédito Extraordinário)”;
- R\$ 5.178.277.293,00 (cinco bilhões, cento e setenta e oito milhões, duzentos e setenta e sete mil, duzentos e noventa e três reais) para o



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito", unidade orçamentária "74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES - Min. da Educação", sendo R\$ 4.200.000.000,00 (quatro bilhões e duzentos milhões de reais) para a ação/subtítulo "00IG.6500 Concessão de Financiamento Estudantil - FIES - Nacional (Crédito Extraordinário)", R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) para a ação/subtítulo "00M2.6500 Integralização de cotas do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC - Nacional (Crédito Extraordinário), e R\$ 578.277.293,00 (quinhentos e setenta e oito milhões, duzentos e setenta e sete mil, duzentos e noventa e três reais) na ação/subtítulo "20RZ.6500 Administração do Financiamento Estudantil - FIES - Nacional (Crédito Extraordinário)".

A partir das fontes de recursos indicadas no programa de trabalho (Anexo I) pode-se constatar que o crédito utilizará R\$ 952.294.000,00 (novecentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e noventa e quatro mil reais) provenientes de superávit financeiro (Fonte 380) e R\$ 8.868.345.868,00 (oito bilhões, oitocentos e sessenta e oito milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e oito reais) da arrecadação do exercício corrente (Fontes 100, 118 e 188).

No Anexo II consta o cancelamento de programações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia vinculada ao MEC, no valor global de R\$ 578.277.293,00 (quinhentos e setenta e oito milhões, duzentos e setenta e sete mil, duzentos e noventa e três reais), sendo R\$ 116.426.176,00 (cento e dezesseis milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, cento e setenta e seis reais) provenientes da ação/subtítulo "20RQ.0001 Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica - Nacional", e R\$ 461.851.117,00 (quatrocentos e sessenta e um milhões, oitocentos e cinquenta e um mil, cento e dezessete reais) da ação/subtítulo "12KV.0001 Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares - Nacional".

Em seu art. 2º, por sua vez, a MP nº 686/2015 autoriza a contratação da operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2, a cargo do Ministério da Defesa.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Na Exposição de Motivos (EM nº 109/2015 MP), assinala-se que, no Ministério da Educação, os recursos consignados ao INEP têm por intuito garantir a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE a cerca de 500 mil estudantes.

No caso do órgão Encargos Financeiros da União - EFU, informa-se que o crédito viabilizará "o pagamento de subvenção econômica referente ao Programa de Sustentação do Investimento - PSI a fim de atender às finalidades previstas na Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, tendo em vista a redução de dotação orçamentária durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, PLOA-2015, no Congresso Nacional, e a necessidade de atualização monetária do repasse de valores devidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP".

Já em relação ao órgão Operações Oficiais de Crédito, menciona-se que o crédito visa suplementar as dotações da unidade orçamentária 74902 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES – Min. da Educação para as seguintes finalidades: (a) assegurar a continuidade de acesso de estudantes ao ensino superior não gratuito, por meio do pagamento de novos financiamentos e da renovação de contratos já formalizados; (b) pagar as despesas com administração do programa; e (c) aportar recursos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.

Quanto à autorização para abertura da contratação da operação de crédito externa para financiamento do Projeto FX-2, que tem por finalidade a aquisição de 36 (trinta e seis) aeronaves novas de caça Gripen, o Ministério do Planejamento esclarece que a "referida autorização visa atender ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo da competência privativa do Senado Federal, estabelecida no art. 52, *caput*, inciso V, da Constituição".

3. Análise

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



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

Antes de prosseguir, é imprescindível evidenciar que a MP nº 686/2015 formaliza dois objetos distintos, que não guardam relação entre si. O primeiro, disposto no art. 1º, consiste no crédito extraordinário de R\$ 9,8 bilhões aberto em favor de diversas unidades orçamentárias relacionadas no Anexo I. O outro, disposto no art. 2º, consiste na autorização para contratação da operação de crédito para financiar a aquisição de caças (Projeto FX-2).

No que diz respeito ao crédito extraordinário, observa-se que todas as ações relacionadas no Anexo I da MP (Programa de Trabalho com a aplicação dos recursos) já constavam da LOA/2015. Portanto, o crédito suplementa ações cujas dotações, em boa parte, já haviam sido empenhadas, conforme se constatou em consulta à execução orçamentária realizada em 5 de agosto de 2015.

Dessa maneira, considera-se que o referido crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593/2012); Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080/2015) e Lei Orçamentária Anual para 2015 (Lei nº 13.115/2015), bem como observa a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Embora a Constituição admita a abertura dessa modalidade de crédito sem a indicação da origem dos recursos, não se pode deixar de analisar o decorrente impacto fiscal que a MP nº 686/2015 poderá ter.

O crédito aberto totaliza R\$ 9,8 bilhões, compreendendo R\$ 5,6 bilhões de despesas primárias e R\$ 4,2 bilhões de despesas financeiras. No caso das despesas primárias, se não houver recursos primários suficientes para atendê-las, o aumento do contingenciamento será inevitável diante de limites de empenho e de pagamento definidos com vistas a dar cumprimento à meta de resultado primário.

Considerando-se as fontes de recursos, observa-se que o crédito será custeado por R\$ 952,3 milhões arrecadados no exercício anterior (superávit



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

financeiro) e R\$ 8,9 bilhões no exercício atual, sendo que, desses, R\$ 578,3 milhões são provenientes do cancelamento de despesas primárias, conforme Anexo II.

Como não há informações, nem evidências, quanto à ocorrência de excesso de arrecadação no presente exercício, dos R\$ 5,6 bilhões de despesas primárias autorizados no crédito extraordinário, R\$ 5,0 bilhões concorrerão com despesas já autorizadas, o que pode provocar uma elevação do contingenciamento no mesmo montante.

Registre-se que as programações relacionadas no Anexo II (Cancelamento) contam com valores suficientes para comportar o remanejamento apresentado no crédito.

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

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

- no âmbito do INEP, possibilitar a aplicação integral do ENADE, incluindo mais 500 mil estudantes;
- no caso do EFU, evitar a paralisação do Programa de Sustentação do Investimento – PSI;
- no FIEES e FGEDUC, assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos aditamentos de renovação semestral e a contratação de novos financiamentos.

No caso em comento, considera-se que a relevância e a urgência encontram-se demonstradas, pois sem a tempestiva suplementação das programações haveria o risco de as correspondentes atividades serem suspensas ou não serem executadas na dimensão necessária.

Todavia, há reparos quanto ao atendimento do pressuposto constitucional da imprevisibilidade das despesas relacionadas no crédito. Em reforço a essa tese, cite-se que a EM nº 109/2015 MP é omissa nesse aspecto. Não há, na referida



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exposição de motivos, nenhuma justificativa acerca da imprevisibilidade dessas despesas.

No caso das ações do ENADE e do FIES, políticas públicas já consolidadas, não parece ser difícil realizar uma previsão mais apurada da necessidade de recursos ao longo do ano.

Também no caso do PSI, como o problema teve origem durante a tramitação e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, considera-se que houve tempo suficiente para que o Poder Executivo enviasse projeto de lei de crédito suplementar ao Congresso Nacional.

Deve-se ressaltar ainda a ausência de menção ao Anexo II – Programa de Trabalho (Cancelamento) no texto da MP nº 686/2015. Embora o cancelamento indicado seja relativamente pequeno em relação ao montante do crédito, por uma questão de técnica legislativa, ele deveria ser mencionado.

Avançando agora a análise para o segundo objeto da MP nº 686/2015, a autorização para contratar operação de crédito expressa no art. 2º, a reflexão inicial a ser feita incide sobre o fato de o consentimento para realizar a operação de crédito ter sido dado por meio de uma medida provisória.

Para essa análise, vale anotar que o art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição, veda a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária, excetuados os créditos extraordinários. Assim, caso se entenda que autorização para contratar operação de crédito é matéria orçamentária, não se poderia utilizar medida provisória para conceder a autorização, salvo se essa autorização estivesse consubstanciada em um crédito extraordinário.

No caso em análise, a autorização expressa no art. 2º da MP nº 686/2015, por não estar acompanhada do programa de trabalho correspondente, não se configura um crédito. E, além disso, ressalte-se, não está relacionada ao crédito extraordinário aberto por meio do art. 1º.

Por sua vez, quando se entende que a autorização para contratar operação de crédito não é estritamente matéria orçamentária, embora possa guardar relação com o tema, também parece ser razoável aceitar a possibilidade de utilizar uma medida provisória específica como o instrumento formalizador da autorização.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Antes de ir adiante nessa segunda linha de raciocínio, é relevante observar o disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), art. 32, *caput*, § 1º e inciso I, a seguir transcritos:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; (destaque nosso)

...

Vê-se, portanto, que de acordo com a LRF são três, e apenas três, as hipóteses para conceder a autorização, a saber: no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou em lei específica.

No caso em exame, a primeira hipótese deve ser logo descartada, pois o texto da LOA/2015 não contém a autorização. A segunda hipótese, crédito adicional, também deve ser descartada, pois, como foi exposto anteriormente, a autorização concedida no art. 2º da MP nº 686/2015 não possui todos os elementos necessários para qualificá-la como um crédito adicional. A terceira hipótese, da mesma forma, pois a MP nº 686 não é uma lei específica, haja vista que contém dois objetos bem distintos: abertura de crédito extraordinário, no art. 1º; e autorização para contratar operação de crédito, no art. 2º.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 686, de 30 de julho de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira.

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