NOTA TÉCNICA 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	19.000.000	Realização de obras emergenciais nos terminais fluviais

Transportes (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT)		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