



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 626, de 24 de outubro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 31/2013

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 626, de 24 de outubro de 2013, que *“Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 2.531.486.253,00, para o fim que especifica”*.

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 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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 626, de 24 de outubro de 2013, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 2.531.486.253,00 (dois bilhões, quinhentos e trinta e um milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, duzentos e cinquenta e três reais) em favor da unidade orçamentária “74902 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES – Ministério da Educação”.

O crédito tem por objetivo reforçar as dotações consignadas à ação “00IG - Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”, com a criação do novo subtítulo “6502 - Concessão de Financiamento Estudantil – FIES – Nacional (Crédito Extraordinário)”.

Na Exposição de Motivos (EM nº 00230/2013 MP), assinala-se que a suplementação de recursos é essencial para assegurar a continuidade de acesso de estudantes ao ensino superior não gratuito, por meio do pagamento de novos financiamentos e de aditamentos de financiamentos já contratados.

Segundo a mencionada EM, nos últimos três anos, houve um crescimento exponencial na demanda pelo FIES devido à redução da taxa de juros praticada no financiamento, à ampliação dos prazos de carência e de pagamento e à criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que dispensa a exigência de fiador para estudantes de menor renda. Portanto, a ausência ou redução desse instrumento de financiamento comprometeria a credibilidade da política de ampliação do acesso de jovens ao ensino superior, em face do não oferecimento de novas vagas ou da evasão desses estudantes das universidades, o que justifica a relevância e urgência do crédito.

Ainda de acordo com a citada EM, à época da edição da MP em análise encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional o PLN nº 15, de 16 de outubro de 2013, que tinha por objetivo abrir crédito suplementar para reforço da dotação relativa à despesa mencionada. Contudo, pela relevância e urgência da execução



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dessas despesas, fez-se necessária a abertura de crédito extraordinário, mediante a edição de medida provisória.

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 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.

A MP em comento não cria nova despesa, mas permite ampliá-la, uma vez que autoriza dotações para programação orçamentária já disponível, para a concessão de financiamento estudantil.

Pelo que consta no programa de trabalho anexo à MP, a fonte de recursos utilizada no crédito é a “388 Remuneração das Disponibilidades do Tesouro”, de exercícios anteriores, o que significa a utilização de superávit financeiro. Trata-se, portanto, de aplicação de fonte financeira, de modo que não ocorrerá impacto na geração do resultado primário.

O crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593/2012); Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei nº 12.708/2012) e Lei Orçamentária Anual para 2013 (Lei nº 12.798/2013). Também não há óbice quanto à observância da Lei nº 4.320/1964, nem quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consulta à execução orçamentária da programação ora suplementada, realizada em 29 de outubro de 2013, revelou que quase 88% do valor autorizado já foram executados (pagos), o que corroboraria a imprescindibilidade do crédito.

Entretanto, a consulta também revelou o enorme descompasso entre o valor constante na proposta orçamentária para 2013 e a alegada necessidade de recursos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para suportar a demanda por concessão de financiamentos estudantis ao longo do presente exercício financeiro.

No PLOA 2013 foram alocados R\$ 1.644,6 milhões, que remanesceram na respectiva lei orçamentária aprovada. Em 31 de maio deste ano foi editada a MP nº 616/2013 que consignou mais R\$ 2.932,1 milhões para a mesma finalidade. Agora vem a MP nº 626/2013 e destina mais R\$ 2.531,5 milhões, totalizando R\$ 7.108,2 milhões autorizados para a concessão de financiamentos estudantis. Os números revelam uma diferença de 332% entre o inicialmente planejado e o efetivamente destinado.

É importante anotar que o projeto de lei orçamentária anual para 2014, em tramitação, destaca apenas R\$ 1,5 bilhão para a ação “00IG Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”. Como os financiamentos precisarão ser renovados no próximo ano, mesmo se não houver aumento no número de participantes do programa, constata-se que haverá necessidade de aportar mais R\$ 5,6 bilhões para assegurar o funcionamento do FIES em 2014.

Quanto aos pressupostos constitucionais do crédito extraordinário 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, imprevisíveis e urgentes.

No caso em comento, considera-se que a relevância encontra-se demonstrada, no entanto, há reparos quanto à imprevisibilidade e à urgência.

Reforça esse argumento o fato de que o Poder Executivo sequer menciona na EM nº 230/2013 MP o requisito constitucional da imprevisibilidade.

Some-se a isso o envio, por intermédio da Mensagem Presidencial nº 427, de 14 de outubro de 2013, do PLN nº 15, de 2013-CN, que tinha por objetivo reforçar exatamente no mesmo valor a programação constante da MP nº 626. Ora, se havia risco à continuidade do FIES por qual razão se aguardou até 14 de outubro para tomar providências?



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Registre-se que após a edição da MP nº 626/2013, a Presidente da República, por meio da Mensagem nº 128, de 2013-CN, solicitou a retirada do citado PLN nº 15, o que já foi deferido pelo Presidente do Congresso Nacional.

Parece razoável supor que se fosse realizado um acompanhamento mais cuidadoso da execução orçamentária teria sido possível detectar a necessidade de suplementação com tempestividade suficiente para solucionar a questão por meio de projeto de lei e não por MP.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 626, de 24 de outubro de 2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 30 de outubro de 2013

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