



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 679, de 23 de junho de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 17/2015

Assunto: Análise da Medida Provisória nº 679, de 23 de junho de 2015, que “Dispõe sobre autorização para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, de que trata a Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009, e altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, a Lei nº 12.035, de 2009, que institui o Ato Olímpico, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da Medida Provisória

A Medida Provisória em análise, editada de acordo com o disposto na Constituição Federal, art. 62, *“Dispõe sobre autorização para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, de que trata a Lei no 12.035, de 1º de outubro de 2009, e altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, a Lei nº 12.035, de 2009, que institui o Ato Olímpico, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública”*.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De acordo com a Exposição de Motivos nº 0005/2015 MCIDADES/MJ/MF/MPOG/MME/ME da MPV 679/2015, em 23/06/2015, a MPV 679/2015 tem o objetivo viabilizar a implantação de diversas ações necessárias à boa realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, consubstanciando providências que necessitam de algum tempo de antecedência em relação aos eventos.

Frisa a EM que a Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009, em seu art. 12, determinou que o Governo Federal, observadas as responsabilidades definidas em instrumento próprio e na legislação, promoverá a disponibilização para a realização dos Jogos Rio 2016, sem qualquer custo para o Comitê Organizador, de serviços de sua competência, incluindo energia elétrica.

Ainda de acordo com a EM, o inciso IV do art. 13 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, estabeleceu os usos dos recursos da CDE. O comando legal determina que poderão ser repassados recursos dessa conta às concessionárias de distribuição para prover recursos e permitir a amortização de operações financeiras vinculados à indenização por ocasião da reversão das concessões ou para atender à finalidade de modicidade tarifária.

Nesse contexto, a Medida Provisória proposta dispõe sobre a autorização para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, de que trata a Lei no 12.035, de 1º de outubro de 2009. A Medida Provisória autoriza os agentes de distribuição, responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica nas áreas de concessão onde serão realizados os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a executar todos os procedimentos para garantir o fornecimento temporário de energia elétrica em conformidade com os requisitos e prazos determinados pelo Comitê Olímpico Internacional - COI, por meio do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A proposição normativa estabelece que os recursos para a execução dos procedimentos a serem realizados pelos concessionários serão repassados pelo Governo Federal nos termos do art. 13 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, e que estes recursos serão contabilizados separadamente. Esses procedimentos serão acompanhados pela Aneel, de modo a garantir a adequada prestação dos serviços.

Além disso, a EM acrescenta-se também a proposta de alteração da mencionada Lei no 12.035, de 2009, e da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida. Tal ajuste é motivado pela necessidade de viabilizar a utilização de imóveis para acomodação de atletas, técnicos e demais profissionais diretamente vinculados ao evento, durante o período de sua realização. Assim, as alterações dos dispositivos em tela possibilitariam a adoção de tal solução por meio dos imóveis produzidos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, ainda não alienados aos beneficiários finais.

Outro fator que se agrega à necessidade de reforma de tais diplomas diz respeito à execução de diversas obras, sobretudo as viárias e de mobilidade urbana, em curso na cidade do Rio de Janeiro, que estão provocando a desapropriação de diversos imóveis e o consequente reassentamento de famílias para outras moradias. Nesse aspecto, a intensiva produção de unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, também se configuraria como uma resposta apropriada.

Ainda de acordo com a EM, Haveria um óbice, no entanto, decorrente do fato de os reassentamentos atingirem cidadãos de diversas classes sociais, que não apenas as originalmente concebidas como beneficiárias do PMCMV. Desse modo, exsurge a necessidade de se excepcionar a aplicação dos dispositivos estabelecidos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

no art. 3º da Lei no 11.977, de 2009, particularmente aqueles referentes ao limite de renda familiar mensal e aos critérios de seleção de beneficiários.

Para que tal excepcionalidade não subverta a sistematicidade do PMCV, no sentido de oferecer subvenções econômicas a famílias de baixa renda para aquisição de imóvel residencial, é previsto que o poder público municipal ou estadual restituirá integralmente os recursos aportados pelo Fundo de Arrendamento Residencial, no momento da alienação do imóvel ao beneficiário final cuja renda venha a exceder o limite de renda familiar mensal atualmente fixado em R\$ 1.600,00.

Por fim, segundo a EM, propõe-se a alteração da Lei no 11.473, de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, a fim de adequar a atuação da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE no âmbito das ações de segurança a serem implementadas em grandes eventos, tais como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016.

De acordo com o Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, a SESGE tem por objetivo definir, planejar, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as ações de segurança para os grandes eventos. As ações de segurança sob responsabilidade dessa Secretaria, compreendem todos os serviços considerados essenciais que tenham a finalidade de responder a qualquer incidente relevante, como catástrofes civis ou outro acontecimento que coloque em risco a segurança da população em geral, dos convidados, das delegações e das comitivas participantes dos eventos. Para o alcance desse desiderato, cabe à SESGE promover a integração entre os órgãos de segurança pública federais, estaduais, distritais e municipais envolvidos com a segurança desses eventos.

Segundo a referida EM, a proposta de alteração do diploma normativo em questão visa justamente a ampliar as possibilidades de intercâmbio cooperativo entre as diferentes unidades da federação e está inserida no contexto de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

compromissos firmados junto ao Tribunal de Contas da União, em decorrência do Acórdão nº 159/2015, que recomendou ao Ministério da Justiça a adequação das atividades exercidas pelos servidores na SESGE, inclusive, com os devidos ajustes normativos para a viabilização do pagamento de diárias a colaboradores eventuais.

Para a Exposição de Motivos, para o desenvolvimento de suas atividades, a SESGE precisa contar com colaboradores capazes de exercer atividades de chefia, supervisão e assessoramento, fixados e lotados provisoriamente naquele órgão, com exercício no Distrito Federal ou em qualquer dos Estados em que estejam sendo realizados os grandes eventos. Nesse sentido, é imprescindível que a Secretaria conte com a colaboração de militares e de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo de vários entes da Federação, fato viabilizado pela alteração do diploma legal.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é tão somente aferir a conformação dos termos da Medida



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentárias e financeiras.

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz o regramento para o aumento de despesas, conforme dispositivos abaixo.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Assim, a MP 679 irá provocar uma série de despesas, que não possuem caráter continuado, uma vez que devem ser realizadas antes dos Jogos Olímpicos, em meados de 2016. Essas despesas estão sendo criadas por ato normativo (medida provisória) e já estavam previstas em lei. Porém, o ato que aumente



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

despesas deve obedecer às normas do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive trazendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, fato que não foi demonstrado.

Dessa forma, apesar de as despesas que serão geradas se referirem a ações já previstas em leis, é necessário que o ato que gere tais despesas venha acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 679, de 23 de junho de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 2 de julho de 2015.

Vincenzo Papariello Júnior
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos