



# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 709, de 30 de dezembro de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 7/2016

**Assunto:** subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 709, de 30 de dezembro 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 709, de 30 de dezembro de 2015, que “Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, da Secretaria de Aviação Civil e da Secretaria de Portos, no valor de R\$ 1.318.639.330,00 (um bilhão, trezentos e dezoito milhões, seiscentos e trinta e nove mil, trezentos e trinta reais), 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 709/2015 abre crédito extraordinário para as unidades orçamentárias relacionadas a seguir:

R\$ 1,00	
Discriminação (UOs)	Aplicação
<b>ANEXO I – Fiscal e Seguridade</b>	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Administração Direta)	30.039.480
Fundo Nacional de Saúde	232.952.388
Ministério da Cultura (Administração Direta)	2.500.000
Ministério dos Esportes (Administração Direta)	47.536.000
Ministério da Defesa (Administração Direta)	143.251.462
Ministério da Integração Nacional (Administração Direta)	744.500.000
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	5.000.000
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM	2.000.000
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS	2.000.000
Superintendência do Desenvolvimento do Cento-Oeste - SUDECO	5.000.000
Ministério do Turismo (Administração Direta)	72.750.000
Transferências Constitucionais – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	8.000.000
Sub Total	1.295.529.330
<b>ANEXO III – Investimento das Estatais</b>	
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO	2.000.000
Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA	250.000
Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA	3.460.000
Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP	17.000.000

Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN	400.000
Sub Total	23.110.000
Total Geral	1.318.639.330

A Exposição de Motivos EM nº 00243/2015-MP, de 30 de dezembro de 2015, que acompanha a referida Medida Provisória, assim estabelece a finalidade das programações elencadas:

1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o crédito permitirá o fomento ao setor agropecuário, mediante a implantação e modernização da infraestrutura de apoio à produção e manutenção de vias de escoamento danificadas por intempéries, objetivando a elevação da produtividade, a redução de custos e o aumento da renda no campo.

2. Ministério da Saúde, o crédito garantirá o ressarcimento às farmácias credenciadas no âmbito do Programa Farmácia Popular, referente aos medicamentos que possuem a contraparte de copagamento pelo usuário, que correspondem a aproximadamente três milhões de usuários atendidos mensalmente, para o tratamento de rinite, glaucoma, osteoporose, dislipidemia e de doença de Parkinson, bem como de utilização de fralda geriátrica. Possibilitará, ainda, a aquisição de equipamentos para unidades de saúde de atenção especializada para o atendimento da população de diversas localidades.

3. Ministério da Cultura, a medida visa atender diversas ações culturais, como a virada cultural de Osasco, no Estado de São Paulo, e ações de infraestrutura cultural nos Municípios de Arroio dos Ratos, São Francisco de Assis e Dona Francisca, no Estado do Rio Grande do Sul.

4. Ministério do Esporte, o crédito permitirá a divulgação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro, por meio da nova campanha "#SomosTodosBrasil", que visa mobilizar, sensibilizar e envolver o maior número de pessoas, chamando a atenção da sociedade brasileira para o evento histórico que acontecerá em 2016. Além disso, a medida possibilitará a implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer.

5. Ministério da Defesa, o crédito permitirá apoiar a operação do Exército Brasileiro no combate ao mosquito transmissor do vírus da Dengue, Zika e Febre Chikungunya (*Aedes Aegypti*), por pelo menos três meses. A operação contará com 1.000 militares por Estado da Federação e do Distrito Federal, totalizando 27.000 militares, bem como a realização de obras de infraestrutura básica nas localidades da região da Calha Norte, com o propósito de melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento econômico e social nas localidades, consolidando a presença do Estado brasileiro nas áreas mais remotas do País.

6. Ministério da Integração Nacional o crédito permitirá: na Administração direta, o apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, com vistas a melhorar a qualidade de vida das populações que habitam nos Municípios localizados nas regiões estagnadas e proporcionar dinamização das economias locais, a realização de ações de caráter preventivo destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade dos desastres com ações estruturais e não estruturais, a conclusão das obras de integração do Rio São Francisco com as bacias da Região Nordeste para levar segurança hídrica a 390 cidades da região, e a execução de obras de construção de infraestrutura hídrica de pequeno vulto e de suas ações complementares, visando assegurar o aumento da oferta de água em quantidade e qualidade de forma sustentável; na CODEVASF, o apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, com vistas a melhorar a qualidade de vida das populações que habitam nos Municípios localizados nas regiões estagnadas e proporcionar dinamização das economias locais; na SUDAM, a promoção de investimentos em infraestrutura econômica para assegurar a sinergia entre projetos e propiciar a expansão dos investimentos regionais; no DNOCS, a execução de obras de construção de infraestrutura hídrica de pequeno vulto e de suas ações complementares,

visando assegurar o aumento da oferta de água em quantidade e qualidade de forma sustentável; e, na SUDECO, a promoção de investimentos em infraestrutura econômica para assegurar a sinergia entre projetos e propiciar a expansão dos investimentos regionais.

7. Ministério do Turismo, o crédito viabilizará a adequação de infraestrutura para expansão das atividades do setor e a melhoria da qualidade dos produtos ofertados, permitindo, assim, o aumento do fluxo de turismo e do tempo de permanência dos turistas, com a conseqüente melhora da renda e a geração de empregos.

8. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, o crédito garantirá a recomposição de pagamento a menor a diversos Municípios, em decorrência de incorreção no cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios na partilha de recursos de que trata a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

9. No âmbito do Orçamento de Investimentos, o crédito em favor da Secretaria de Aviação Civil permitirá à INFRAERO o pagamento de desapropriações necessárias às obras do Aeroporto de Viracopos, que estão sob a responsabilidade dessa empresa, conforme as regras do contrato de concessão, sendo os pagamentos resultados de decisões judiciais.

10. Na Secretaria de Portos, o crédito permitirá a conclusão de obras em fase final que necessitam de pagamentos residuais imprevistos. Além disso, possibilitará a realização de projetos, estudos e obras relevantes e imprescindíveis para as Companhias Docas do Estado do Espírito Santo, do Estado da Bahia, do Estado de São Paulo e do Estado do Rio Grande do Norte.

### **III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

O § 1º do 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 04 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 provenientes do cancelamento de dotações orçamentárias primárias, nos seguintes órgãos, na forma que segue:

1. Anexo II – Fiscal e Seguridade:
  - a) R\$ 30.039.480,00 na programação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
  - b) R\$ 8.000.000,00 na programação do Ministério da Fazenda;
  - c) R\$ 32.952.388,00 na programação do Ministério da Saúde;
  - d) R\$ 2.500.000,00 na programação do Ministério da Cultura;
  - e) R\$ 24.568.692,00 na programação do Ministério do Esporte;
  - f) R\$ 238.968.770,00 na programação do Ministério da Defesa;
  - g) R\$ 38.500.000,00 na programação do Ministério da Integração Nacional;
  - h) R\$ 200.000.000,00 na programação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e
  - i) R\$ 770.000.000 na programação do Ministério das Cidades.
2. Anexo IV – Investimentos das Estatais:
  - a) R\$ 2.000.000,00 na programação da Secretaria de Aviação civil; e
  - b) R\$ 21.110.000,00 na programação da Secretaria de Portos.

Destaque-se que não foram apresentadas justificativas na referida exposição de motivos acerca da possibilidade de efetivação dos cortes nas programações indicadas, com demonstração da inexistência de prejuízo à continuidade das ações atingidas. Em especial, ressaltem-se as programações abrangidas pelo “Programa Bolsa Família”, classificadas como RP 1 – obrigatórias -, com R\$ 200 milhões e as programações do MCMV destinadas à integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, com R\$ 720 milhões.

#### **IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS**

Com relação aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, o caput do art. 62 combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal exigem que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Segundo a exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, a relevância e a urgência do crédito têm por base, as justificativas adiante elencadas:

a) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pela necessidade imediata de desenvolver ações para minimizar os efeitos das adversidades climáticas no meio rural em diversas localidades do País;

b) Ministério da Saúde, pela necessidade de assegurar os pagamentos às farmácias credenciadas no mês subsequente após o processamento das Autorizações de Dispensação de Medicamentos e Correlatos - ADM; e pela necessidade inadiável de aquisição de equipamentos para unidades de saúde de atenção especializada em várias localidades, para garantir o devido atendimento à população, sob pena de não permitir o funcionamento normal dessas unidades;

c) Ministério da Cultura, pela necessidade de realização de eventos culturais iminentes, com o objetivo de envolver os cidadãos em uma grande interação, estimulando a convivência no espaço público e fortalecendo a produção cultural;

d) Ministério do Esporte, pela necessidade premente de divulgação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro, de forma a mobilizar, sensibilizar e envolver o maior número de pessoas, chamando a atenção da sociedade brasileira para o evento histórico que acontecerá em 2016;

e) Ministério da Defesa, pelo fato de o País apresentar, na atualidade, situação de alta vulnerabilidade para a ocorrência de epidemias de dengue, zika vírus e chikungunya. Contribui para esse cenário a ampla dispersão dos mosquitos transmissores destas infecções em todas as regiões, a circulação simultânea dos quatro sorotipos da dengue e a vulnerabilidade de grande contingente da população brasileira. A urgência justifica-se, ainda, pelo aumento substancial de novos casos de microcefalia em recém-nascidos no País, associados ao zika vírus, bem como novos casos de dengue, e a necessidade de amenizar a situação precária de diversos Municípios na região do Calha Norte;

f) Ministério da Integração Nacional, pela necessidade de reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres por meio de ações preventivas estruturais e não estruturais, além do aumento da oferta de água em quantidade e qualidade, por intermédio da conclusão das obras de integração do Rio São Francisco com as bacias da Região Nordeste, o que levará segurança hídrica à região do semiárido nordestino, assolada por severa crise hídrica nos últimos anos; e por meio de obras de infraestrutura hídrica de pequeno vulto e de ações complementares;

g) Ministério do Turismo, pela necessidade de incrementar rapidamente a infraestrutura turística em diversos locais, em função da necessidade de aproveitamento das oportunidades no setor de turismo em 2016, criando condições para melhor receber o turista;

h) no âmbito do Orçamento de Investimento, em favor das Secretarias de Aviação Civil e de Portos, pelo risco iminente de interrupção de diversas ações que se encontram em andamento, bem como a necessidade de garantir a continuidade dos investimentos nos respectivos projetos de infraestrutura.

Esclarece também que a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.

A Exposição de motivos não traz justificativas com relação ao pressuposto da imprevisibilidade.

Ressalte-se que os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política. Com relação ao requisito da relevância há doutrinadores que entendem que ao tratar a medida provisória de assunto próprio de lei, seria, na maioria das vezes, indiscutível a ocorrência de relevância para legitimar a adoção da medida. Por isso, considerando que o crédito extraordinário é um dos instrumentos utilizados para alterar a lei a orçamentária, inegável que seu conteúdo trata de matéria própria de lei.

A respeito do 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.

Quanto ao requisito da imprevisibilidade que só se aplica às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários, associada ao requisito de urgência contido no 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 verifica, foi estabelecido 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.

Como já antes mencionado, não foram apresentadas, na Exposição de Motivos que acompanha a medida, as justificativas referentes ao requisito da imprevisibilidade dos gastos constantes do crédito extraordinário.

Portanto, consideradas as informações contidas na Exposição de Motivos que acompanha a referida Medida Provisória, depreende-se que se acham atendidos os pressupostos constitucionais da relevância e urgência, contudo, não há justificativas com relação ao requisito de imprevisibilidade.

Esses os subsídios.

Marcelo de Rezende Macedo  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira