



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 711, de 18 de janeiro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 9/2016

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 711, de 18 de janeiro de 2016, que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, no valor de R\$ 419.460.681,00, para os fins que especifica.”

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, a Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 711, de 18 de janeiro de 2016, que “*Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, no valor de R\$ 419.460.681,00, 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 711/2016 abre crédito extraordinário para os órgãos abaixo relacionados:

Discriminação	Aplicação
Poder Legislativo	11.197.467
- Câmara dos Deputados	9.747.467
- Tribunal de Contas da União	1.450.000
Poder Judiciário	301.215.747
- Supremo Tribunal Federal	1.947.467
- Superior Tribunal de Justiça	2.080.000
- Justiça Federal de Primeiro Grau	93.231.167
- Tribunal Regional Federal da 1a Região	1.018.467
- Tribunal Regional Federal da 2a Região	1.432.467
- Tribunal Regional Federal da 3a Região	1.990.467
- Tribunal Regional Federal da 4a Região	1.303.467
- Tribunal Regional Federal da 5a Região	776.467

- Justiça Militar da União	325.000
- Tribunal Superior do Trabalho	1.750.000
- Tribunal Regional do Trabalho da 1a Região - Rio de Janeiro	15.358.866
- Tribunal Regional do Trabalho da 2a Região - São Paulo	26.048.261
- Tribunal Regional do Trabalho da 3a Região - Minas Gerais	12.331.075
- Tribunal Regional do Trabalho da 4a Região - Rio Grande do Sul	14.195.086
- Tribunal Regional do Trabalho da 5a Região - Bahia	10.957.657
- Tribunal Regional do Trabalho da 6a Região - Pernambuco	7.353.352
- Tribunal Regional do Trabalho da 7a Região - Ceará	3.919.381
- Tribunal Regional do Trabalho da 8a Região - Pará/Amapá	5.408.685
- Tribunal Regional do Trabalho da 9a Região - Paraná	10.698.249
- Tribunal Regional do Trabalho da 10a Região - DF/Tocantins	5.064.292
- Tribunal Regional do Trabalho da 11a Região - Amazonas/ Roraima	3.355.968
- Tribunal Regional do Trabalho da 12a Região - Santa Catarina	4.931.659
- Tribunal Regional do Trabalho da 13a Região - Paraíba	3.572.227
- Tribunal Regional do Trabalho da 14a Região - Rondônia/Acre	3.652.924
- Tribunal Regional do Trabalho da 15a Região - Campinas/SP	21.343.119
- Tribunal Regional do Trabalho da 16a Região - Maranhão	2.836.769
- Tribunal Regional do Trabalho da 17a Região - Espírito Santo	3.467.162
- Tribunal Regional do Trabalho da 18a Região - Goiás	5.623.704
- Tribunal Regional do Trabalho da 19a Região - Alagoas	2.547.401
- Tribunal Regional do Trabalho da 20a Região - Sergipe	1.866.890
- Tribunal Regional do Trabalho da 21a Região - Rio Grande do Norte	2.799.320
- Tribunal Regional do Trabalho da 22a Região - Piauí	1.891.179
- Tribunal Regional do Trabalho da 23a Região - Mato Grosso	4.138.852
- Tribunal Regional do Trabalho da 24a Região - Mato Grosso do Sul	2.588.964
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal	19.068.670
- Conselho Nacional de Justiça	341.066

Defensoria Pública da União **100.000**
- Defensoria Pública da União 100.000

Ministério Público da União **106.600.000**
- Ministério Público Federal 51.000.000
- Ministério Público Militar 3.600.000
- Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios 17.000.000
- Ministério Público do Trabalho 35.000.000

Conselho Nacional do Ministério Público **347.467**
- Conselho Nacional do Ministério Público 347.467

Conforme a exposição de motivos nº 00011/2016 MP, de 18 de janeiro de 2016, o crédito ora proposto garantirá o atendimento de despesas com a Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos, conforme as condições estabelecidas nos arts. 11, inciso XXV e 17, § 9º, da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, LDO-2016.

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, provenientes do cancelamento de despesas primárias, conforme Anexo II.

Registre-se que tais programações do Anexo II 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.

Importa observar também que a Exposição de Motivos da MP assevera que o crédito aberto *“garantirá o atendimento de despesas com a Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos, conforme as condições estabelecidas nos arts. 11, inciso XXV e 17, § 9º, da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, LDO-2016.”*

Assim, a MP atende com clareza apenas ao que dispõe o art. 11, inciso XXV, da LDO 2016, ao discriminar em categoria de programação específica os recursos destinados ao pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

No entanto, a observância das exigências arroladas no art. 17, § 9º¹, da LDO 2016 não se encontra devidamente demonstrada na instrução da MP.

A nosso ver, os valores abertos a título de crédito extraordinário na MP em apreço deveriam estar amparados em demonstrativos encaminhados pelos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, nos quais restasse evidenciado o quantitativo de agentes públicos que fazem jus à ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, nos moldes impostos pela LDO 2016, o que permitiria ao Congresso Nacional aprovar a medida proposta sem qualquer margem de dúvida quanto aos valores envolvidos no pagamento de tal benefício.

IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Quanto aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, o *caput* do art. 62 combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição exigem que a medida

¹ LDO 2016, art. 17, § 9º - Até que lei específica disponha sobre valores e critérios de concessão, o pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio moradia, a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições, além de outras estabelecidas em lei: I - não exista imóvel funcional disponível para uso pelo agente público; II - o cônjuge ou companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente público, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio moradia; III - o agente público ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel no Município aonde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederem a sua mudança de lotação; IV - o agente público deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua lotação original; V - a indenização destinar-se-á exclusivamente ao ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira; e VI - natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

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 justificam-se pela necessidade de adequar-se às exigências legais e pelo fato de que o não pagamento dessas despesas inviabiliza o regular funcionamento dos demais Poderes, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, no que diz respeito à concessão do auxílio-moradia.

Os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política. Especialmente em relação ao requisito da relevância, alguns doutrinadores entendem que, ao tratar a medida provisória de assunto próprio de lei, seria, no mais das vezes, indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida. 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, 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.

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.

A exposição de motivos não traz justificativas para a imprevisibilidade dos gastos, embora o remanejamento proposto, com a indicação das fontes de recursos provenientes do cancelamento de despesas primárias, revele que as despesas com a Ajuda de Custo para Moradia dos Agentes Públicos estavam suficientemente previstas em programações genéricas, em desconformidade com o disposto no inciso XXV do artigo 11 da LDO 2016, que exige a discriminação em categoria de programação específica as dotações destinadas para tais despesas.

Portanto, trata-se de especificação de despesa prevista em programação genérica do orçamento, para atender a dispositivo da LDO 2016, visando dar maior transparência a esse benefício de natureza indenizatória.

Ressalte-se ainda que foi discriminado no § 3º do artigo 167 da Constituição rol exemplificativo de situações que autorizam a edição de Medidas Provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Esse rol, embora exemplificativo, revela certa vinculação, no que se refere à gravidade da situação, acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas.

Ou seja, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser drásticas, catastróficas, nas quais a segurança social se encontre em grave e iminente risco. E o pagamento de auxílio moradia a agentes públicos não se equipara às situações mencionadas na Constituição quanto à gravidade da situação.

Dessa forma, a correção deveria ter sido encaminhada por meio de projeto de lei de crédito adicional, uma vez que não caracterizada a imprevisibilidade exigida pelo § 3º do artigo 167 da Constituição. Esses são os subsídios.

Brasília, 2 de fevereiro de 2016.

SALVADOR ROQUE BATISTA JUNIOR

SÉRGIO TADAO SAMBOSUKE

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira