



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 740, de 13 de julho de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 39/2016

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 740, de 13 de julho de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Excelentíssimo Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 740, de 14 de julho de 2016, que “Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça do Trabalho, no valor de R\$ 353.771.447,00, 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 DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 740/2016 abre crédito extraordinário em favor da Justiça do Trabalho, conforme discriminado a seguir:

Discriminação	Aplicação	Origem dos recursos
Tribunal Superior do Trabalho	1.351.000	0
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - Rio de Janeiro	2.942.449	1.729.449
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região - São Paulo	72.284.996	12.642.996
Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região - Minas Gerais	18.306.000	3.663.000
Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região - Rio Grande do Sul	29.819.000	29.115.000
Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região - Bahia	132.066.454	131.145.454
Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região – Pernambuco	4.014.511	266.511
Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região - Ceará	2.768.000	0
Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região -	3.515.000	900.000

Pará/Amapá		
Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região - Paraná	23.108.307	19.292.307
Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região - Distrito Federal/Tocantins	14.844.445	8.763.445
Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região - Amazonas/Roraima	225.000	225.000
Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região - Santa Catarina	4.238.000	0
Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região – Paraíba	1.150.000	0
Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região - Rondônia/Acre	8.116.500	2.803.500
Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP	18.975.000	6.075.000
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região – Maranhão	2.417.136	1.400.136
Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região - Goiás	960.497	921.497
Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região – Sergipe	5.396.051	4.923.051
Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região - Rio Grande do Norte	4.893.782	3.067.782
Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região - Piauí	300.000	0
Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região - Mato Grosso	852.106	136.106
Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região - Mato Grosso do Sul	1.227.213	600.213
Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2015, relativo a:		126.101.000
Recursos Próprios Não Financeiros	0	14.793.000
Recursos de Convênios	0	111.308.000
Total Geral	353.771.447	353.771.447

Conforme a exposição de motivos nº 00147/2016 MP, de 12 de julho de 2016, o crédito ora proposto, segundo justificativas apresentadas pela Justiça do Trabalho, visa o atendimento de despesas contratuais de caráter continuado para garantir a prestação de serviços públicos essenciais à população.

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que trata da *apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias, estabelece que 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.”*

Na análise da Medida Provisória nº 740, não se vislumbra contrariedade à Lei nº 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Ressalte-se que a indicação da origem de recursos, conforme se depreende do disposto no art. 167, V, da Constituição, não é obrigatória na abertura de crédito

extraordinário. Apesar disso, indicou-se que o crédito extraordinário relativo a esta MP será custeado, em parte, com recursos provenientes do cancelamento de despesas financeiras, no montante de R\$ 227.670.447, conforme discrimina o Anexo II da Medida Provisória; e o restante pelo superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2015, no valor de R\$ 126.101.000, em consonância com o disposto na Exposição de Motivos.

IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

A medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis, conforme disposto no *caput* do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição.

Segundo a exposição de motivos, a relevância e a urgência do crédito justificam-se uma vez que o não atendimento imediato do pleito pode ocasionar a interrupção da prestação jurisdicional trabalhista em nível nacional ainda no mês de agosto do corrente exercício, causando irreparáveis prejuízos, em razão da falta de recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado.

Quanto à imprevisibilidade, o mesmo documento afirma restar configurada, “uma vez que todo o planejamento anual para 2016 se desfez por fatos alheios à vontade do gestor, em função dos vultosos cortes realizados quando da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2016 pelo Congresso Nacional, que corresponderam a 33% do total de recursos para atividades e a 59% dos destinados aos projetos. Em termos de valores, foram aproximadamente R\$ 900 milhões, o que representa 58,8% do orçamento aprovado para atividades e projetos no exercício em curso”.

Ademais, a Exposição de Motivos da MP 740/2016 informa que a proposta de Medida Provisória está em conformidade com a decisão proferida em consulta realizada pelo Ministério da Fazenda – MF ao Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Aviso no 246/MF, de 24 de junho de 2016, no âmbito do Processo nº 020.056/2016-8, julgado em 06 de julho de 2016, em Sessão Ordinária do Plenário, Acórdão 1716/2016-TCU-Plenário, no qual restou consignado que “é cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado”.

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.

A respeito 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 relaciona parâmetros para aferição dessas condições, ao estabelecer que somente será admitida abertura de crédito extraordinário “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (grifei).

Com base nesse artigo, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no âmbito da ADIN 4048, no seguinte teor:

III. (...) Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. (grifei)

Conforme exposto, nota-se que as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser imprevisíveis, drásticas e catastróficas, nas quais a segurança social se encontre em grave e iminente risco, exigindo a atuação imediata do Poder público.

As despesas objeto do crédito extraordinário em análise são despesas previsíveis, tanto é que referidas despesas foram estimadas quando da elaboração do projeto de Lei Orçamentária. Assim, a verificação de que o montante disponível no orçamento era insuficiente para o pleno atendimento dessas despesas era possível desde quando o orçamento foi aprovado.

Uma vez verificada a insuficiência de recursos, e o potencial prejuízo aos serviços essenciais, deveriam ter sido adotadas medidas desde o início do exercício para sanar essa deficiência. Conforme destacado na consulta realizada pelo Ministério da Fazenda ao Tribunal de Contas da União, no âmbito do Processo nº 020.056/2016-8:

“os cortes havidos nas dotações da Justiça do Trabalho quando da aprovação da LOA-2016 geraram uma situação peculiar, cuja solução passa ou pela alteração da LDO-2016 ou pela abertura de crédito extraordinário, pois a execução de despesas aprovadas em razão de tais créditos é a única que não está sujeita à condicionante exigida pelo art. 55, § 13 da LDO-2016”.

Assim, em que pese a imprevisibilidade dos cortes efetuados ao longo do processo orçamentário, o envio de projeto de lei com alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como do projeto de crédito suplementar poderia ter ocorrido logo no início do exercício.

O não envio desses projetos no início do ano culminou na ausência de tempo necessário para que referidas medidas sejam aprovadas tempestivamente pelo Poder Legislativo, sem prejuízos à continuidade dos serviços essenciais da justiça do trabalho. Com isso, adotou-se como solução a abertura de crédito extraordinário que, conforme destacado, encontra amparo no Acórdão nº 1716/2016-TCU-Plenário, que entendeu ser:

cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado, nos casos em que a insuficiência de dotação orçamentária possa gerar ônus para a União em razão da ocorrência de obrigação de despesa corrente de caráter inadiável independentemente da previsão de crédito orçamentário, o que levará ao inevitável reconhecimento e confissão de dívida nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar 101/2000.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 740, de 13 de julho de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 18 de julho de 2016.

Tiago Mota Avelar Almeida
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira