



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 750, de 1 de novembro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 49/2016

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 750, de 1º de novembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 750, de 1º de novembro de 2016, que *“Abre crédito extraordinário, em favor da Câmara dos Deputados, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça do Trabalho e da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no valor de R\$ 82.562.979,00, 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 750/2016 (MPV 750/2016) abre crédito extraordinário para os órgãos abaixo relacionados:

Discriminação	Aplicação (R\$)
Poder Legislativo	24.701.537
- Câmara dos Deputados	24.701.537
Poder Judiciário	57.861.442
- Superior Tribunal de Justiça	9.827.915
- Justiça Federal de Primeiro Grau	18.638.755
- Tribunal Regional Federal da 5ª Região	2.100.000
- Justiça Militar da União	3.870.000
- Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - Rio de Janeiro	15.789.758
- Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região - Minas Gerais	2.535.361
- Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região - Rio Grande do Sul	642.000
- Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região - Pernambuco	523.004
- Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região - Pará/Amapá	369.000
- Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região - Amazonas/Roraima	1.398.500

- Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região - Santa Catarina	498.753
- Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região - Goiás	403.140
- Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região - Mato Grosso	495.000
- Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região - Mato Grosso do Sul	170.256
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal	600.000

Conforme a exposição de motivos nº 00302/2016 MP, de 1º de novembro de 2016, o crédito ora proposto possibilitará o atendimento:

a) na Câmara dos Deputados, de despesas com custeio administrativo e operacional, tais como a terceirização de mão de obra, a exemplo dos serviços de informática, limpeza e conservação, vigilância e operação de equipamentos de áudio e vídeo, serviços de impressão corporativa e a compra de materiais de consumo;

b) no Superior Tribunal de Justiça, de despesas de manutenção do órgão, tais como serviços de limpeza, apoio administrativo e secretariado, serviços postais e de telecomunicações, água, energia elétrica, serviços de vigilância, manutenção predial, manutenção de máquinas e equipamentos de processamento de dados, manutenção de softwares, entre outros serviços essenciais;

c) na Justiça Federal, de despesas contratuais de caráter continuado para garantir a prestação dos serviços públicos oferecidos pelo órgão;

d) na Justiça Militar da União, de despesas contratuais de natureza continuada, tais como terceirização de mão de obra para serviços de vigilância, limpeza e conservação, manutenção do parque tecnológico, pagamento de aluguéis de imóveis, manutenção da estrutura física e das dependências do Superior Tribunal Militar e dos Órgãos de 1ª Instância (Auditorias);

e) na Justiça do Trabalho, no âmbito de seus diversos Tribunais Regionais, de despesas com:

- na 1ª Região - Rio de Janeiro, a contratação de empresa para manutenção do painel de média tensão do Prédio-Sede, a realização de despesa com aluguel do edifício onde funcionam as Varas do Trabalho no Município de Niterói, as aquisições de material de expediente, os compromissos assumidos relativos às atividades de comunicação e divulgação institucional e a manutenção dos serviços de tecnologia da informação;

- na 3ª Região - Minas Gerais, a realização de despesas contratuais e serviços continuados do Tribunal no presente exercício, tais como água, energia elétrica e telefonia;

- na 4ª Região - Rio Grande do Sul, a manutenção geral, tais como energia elétrica, água e esgoto, telefonia e correios, e manutenção predial;

- na 6ª Região - Pernambuco, diversos contratos, tais como água e luz, até o final do presente exercício;

- na 8ª Região - Pará/Amapá, a manutenção predial e locação de imóveis já firmados no presente exercício;

- na 11ª Região - Amazonas/Roraima, contratos de telecomunicações e com empresa de vigilância;

- na 12ª Região - Santa Catarina, diversos contratos, tais como água e energia, até o final do presente exercício;

- na 18ª Região - Goiás, a manutenção de contratos vigentes, tais como fornecimento de água, luz e serviços de telefonia;

- na 23ª Região - Mato Grosso, a contratação de serviços técnicos especializados de organização e aplicação de provas, bem como outros custos decorrentes do certame; e

- na 24ª Região - Mato Grosso do Sul, o custeio, de caráter continuado, tais como água, luz, manutenção predial e contratos de aluguel dos imóveis; e

f) na Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, de despesas com os serviços necessários à continuidade dos processos, cuja parte seja beneficiária da justiça gratuita.

A exposição de motivos que informa o crédito em análise registra, ainda, que “a presente Medida Provisória está em conformidade com a decisão proferida em consulta realizada pelo Ministro da Fazenda ao Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão nº 1716/2016, pelo Plenário daquela Corte nos autos do Processo nº TC 020.056/2016-8”. Referido *decisum* está assim ementado:

SUMÁRIO: CONSULTA. ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS PARA SUPRIR A INSUFICIÊNCIA DE DOTAÇÃO QUE POTENCIALMENTE PODE ACARRETER A DESCONTINUIDADE DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS, TAIS COMO A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS QUE DEVEM SER OBRIGATORIAMENTE ASSEGURADOS PELO ESTADO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE.

(...)

- Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde que atendidos os requisitos da medida provisória, a serem avaliados pelo Congresso Nacional, quanto à relevância e urgência, e desde que atendidos os requisitos da despesa quanto à imprevisibilidade e à urgência, conforme estabelecido pela Constituição Federal no art. 62, §1º, inciso I, alínea d, combinado com o art. 167, § 3º, 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, 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.

Acerca dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade, o Poder Executivo argumenta: (i) quanto à relevância e urgência, que o não atendimento imediato do pleito poderia ocasionar o risco de descontinuidade das atividades essenciais dos órgãos beneficiados pela medida; (i) em relação à imprevisibilidade, que a magnitude dos cortes realizados pelo Congresso Nacional durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária de 2016 constitui fato imprevisível

e alheio à vontade dos órgãos, pelo que restam observados os ditames de índole constitucional pertinentes à matéria.

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*”.

Na análise da Medida Provisória nº 750, não se vislumbra contrariedade à Lei nº 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 (LRF), Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com efeito, a modalidade utilizada para a abertura do crédito encontra guarida no inc. III do art. 41 da Lei 4.320/1964. No que concerne às disposições da LRF, a medida não prevê crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, pelo que observa o § 4º do art. 5º da norma em questão.

O crédito destina recursos a ações já existentes na Lei 13.255/2016 (LOA-2016) e, nesse passo, acha-se automaticamente compatível com o Plano Plurianual em vigor (Lei 13.249/2016 – PPA 2016-2019).

Por fim, a MPV atende aos comandos do art. 46 da Lei 13.242/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016- LDO-2016), dado que não inova no código ou no título das ações objeto do crédito e indica a classificação das despesas quanto ao identificador de resultado primário, de acordo com o disposto no § 4º do art. 6º. Especificamente, trata-se de despesas primárias obrigatórias (ressalvadas pela LDO-2016) – RP 1, e despesas primárias discricionárias não abrangidas pelo PAC – RP 2.

Considerando-se as fontes de recursos, observa-se que o crédito será parcialmente custeado (R\$ 21.338.755,00) por Recursos do Tesouro arrecadados no exercício corrente (fonte 181 – Recursos de Convênios) provenientes do cancelamento de despesas financeiras em reserva de contingência, conforme Anexo II da MPV 750/2016. Quanto ao restante (R\$ 61.224.224,00), não foi indicada a fonte compensatória do crédito. Consigna-se, entretanto, que, a teor do inc. V, art. 165 da Constituição Federal, a obrigatoriedade de indicar a fonte de recursos não se aplica no caso de créditos adicionais extraordinários.

De se ver, por outro lado, que a abertura do crédito em exame possui, necessariamente, reflexos negativos sobre a obtenção do resultado primário previsto para o presente exercício na LDO-2016. Desse modo, deve o Poder Executivo implementar medidas para compensar ou minimizar o impacto deletério do crédito na execução orçamentária e financeira da União, tendo em conta os resultados fiscais projetados para o corrente período.

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, ambos da Constituição Federal.

O requisito de relevância é de natureza essencialmente política. 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.

Por sua vez, no que concerne aos requisitos da urgência e da imprevisibilidade – este último somente aplicável às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários – a própria Constituição confere ao intérprete os 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 esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. 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 (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se, portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser drásticas, catastróficas, nas quais a segurança social se encontre em sério e iminente risco.

Não é o caso da MPV 750/2016.

O argumento de urgência não se sustenta quando são indicadas em socorro a tal alegação despesas relacionadas à comunicação e divulgação institucional, à impressão corporativa e à aquisição de material de expediente, por exemplo.

Ademais, as despesas objeto do crédito extraordinário em análise são ordinárias, meridianamente previsíveis. Não se pode conceber que os dispêndios de origem contratual e de natureza continuada citados para justificar a medida (a exemplo de água, energia elétrica e aluguel de imóveis) sejam tidos como impossíveis de prever. Ao contrário, tais encargos são da atividade corriqueira da administração pública, reiterando-se ao transcurso de cada mês.

De fato, ao indicar que a imprevisibilidade decorre dos ajustes empreendidos pelo Congresso Nacional quando da tramitação da LOA-2016, os órgãos interessados deixam antever que referidas despesas foram projetadas e devidamente incorporadas quando da proposição do projeto de Lei Orçamentária. Trata-se, por conseguinte, de despesas previsíveis, porém não suficientemente dotadas na LOA.

Assim, uma vez verificada a insuficiência de recursos e o potencial prejuízo aos serviços essenciais, caberia a tempestiva adoção de providências para sanar citada deficiência: a medida adequada e cabível seria a abertura de crédito adicional, do tipo suplementar. Nesse sentido, não prospera o argumento de que a presente Medida Provisória seria a única via capaz de tratar adequadamente a situação em comento, pois, desde o início do exercício, poderia ter sido submetido ao Congresso Nacional pedido de suplementação de recursos para atender às finalidades objeto do presente crédito extraordinário.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 750, de 1º de novembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 4 de novembro de 2016.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira