



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 44
de 2017

***Análise da adequação
orçamentária e financeira da
Medida Provisória nº 799, de 4 de
setembro de 2017***

**Fidelis Antonio Fantin
Junior**
Consultor de Orçamento e
Fiscalização Financeira

Endereço na Internet:
[http://www2.camara.leg.br/a-
camara/estruturaadm/conof](http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof)
e-mail: conof@camara.gov.br

Setembro de 2017

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 44/ 2017

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 799, de 4 de setembro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 799, de 4 de setembro de 2017, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 47.000.000,00 (quarenta e sete milhões de 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 799/2017 abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 47.000.000,00, para a ação 217S – Emprego das Forças Armadas em apoio à Segurança Pública nos Estados Brasileiros, no programa de trabalho da unidade orçamentária 52101 – Ministério da Defesa – Administração Direta, mediante cancelamento na unidades orçamentárias e programações relacionadas a seguir:

R\$ 1,00

Discriminação (UOs)	Cancelamento
Ministério da Defesa – Administração Direta	
Participação Brasileira em Missões de Paz	27.000.000
Comando da Aeronáutica	
Integralização do Capital Social Inicial da Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S.A. – ALADA	1.000.000
Modernização e Revitalização de Aeronaves e Sistemas Embarcados	2.000.000
Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	2.000.000
Comando do Exército	
Aprestamento do Exército	10.000.000
Comando da Marinha	
Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	4.796.405
Ações de Caráter Sigiloso	152.530
Publicidade de Utilidade Pública	51.065
Total	47.000.000

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



A Exposição de Motivos EM nº 00197/2017-MP, de 4 de setembro de 2017, que acompanha a referida Medida Provisória, informa que a medida “possibilitará o atendimento de ações emergenciais por meio do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem – GLO, para minimizar a grave ameaça à segurança e preservar a ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”.

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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Em que pese o fato de que o art. 43 da Lei 4.320, de 1964, não exigir cancelamentos compensatórios em crédito extraordinário, a Medida Provisória promove cancelamentos no exato valor das aplicações, representando boa prática em consonância com a necessidade de equilíbrio fiscal estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente.

Também não se verificou infringência aos demais dispositivos pertinentes da legislação orçamentária se mostram atendidos, em especial aqueles relativos especificamente a créditos extraordinários, constantes da LDO.

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.

Ressalte-se que os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política e é sujeito a certo grau de subjetividade.

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 orçamentária, é plausível considerar que seu conteúdo trata de matéria própria de lei.

O Poder Executivo justifica a relevância da medida “por graves problemas de segurança enfrentados pela população do Estado do Rio de Janeiro, nos quais a atuação das Forças Armadas foi determinada direta e expressamente pelo Presidente da República, no período de 28 de julho a 31 de dezembro de 2017, por meio do Decreto de 28 de julho de 2017”. Também alega ser “evidente” a urgência de tais despesas “pela própria realidade social e pelos fatos, que se constituem como emergência nacional, o que leva à necessidade de atuação subsidiária e excepcional dos militares”.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



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 da Constituição 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, quanto 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.

A justificação neste quesito, segundo o Executivo, “baseia-se na consideração de que é impossível estimar previamente os custos orçamentários dessa operação, por tratar de medida excepcional, e o Ministério da Defesa e as Forças Armadas não têm condições de avaliar, antes da determinação do Presidente da República, qual o tamanho da área de atuação, a duração da operação, quais ações serão realizadas, o efetivo de militares necessário ao cumprimento da missão e os custos associados ao deslocamento da tropa”.

Em função de certo grau de subjetividade em relação aos diversos requisitos da medida, é temerário fazer qualquer afirmação no âmbito técnico. Ainda que se possa fazer questionamentos em relação à situação da segurança pública naquele estado, bem como quanto à comparação entre o volume de gastos públicos *versus* eficiência nas ações, não é possível fazer uma afirmação conclusiva quanto ao atendimento dos citados pressupostos constitucionais.

Contudo, parece razoável afirmar que as justificativas, especialmente quanto à imprevisibilidade, são frágeis. Assim, naturalmente, ficam afirmações mais conclusivas a respeito da validade, ou não, de tais requisitos por conta da análise política.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 11 de setembro de 2017.

Fidelis Antonio Fantin Junior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD