



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 642, de 17 de abril de 2014

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 14/2015

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 642, de 17 de abril de 2014, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.100.000.000,00, para os fins que especifica”*.

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

1. Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Por sua vez, o § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, preceitua que *“quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução”*.

No art. 19 da citada norma, consta que compete ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber: *“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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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”.

2. Síntese da medida provisória

A Medida Provisória (MP) nº 642, de 17 de abril de 2014, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 5.100.000.000,00 (cinco bilhões e cem milhões de reais), sendo R\$ 4.900.000.000,00 (quatro bilhões e novecentos milhões de reais) em favor da unidade orçamentária “74902 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES – Ministério da Educação”, e R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) para a unidade orçamentária “52101 – Ministério da Defesa (Administração Direta)”.

O crédito tem por objetivo reforçar com R\$ 4,9 bilhões as dotações já consignadas à ação “00IG - Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”, com a criação do novo subtítulo “6503 - Concessão de Financiamento Estudantil – FIES – Nacional (Crédito Extraordinário)”, bem como alocar R\$ 0,2 bilhão para a ação “14VW – Apoio Logístico às Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro”, que está sendo criada.

Na Exposição de Motivos (EM nº 61/2014 MP), assinala-se que a suplementação de recursos para o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES é essencial para assegurar a continuidade de acesso de estudantes ao ensino superior não gratuito, por meio do pagamento de novos financiamentos e da renovação semestral de contratos já formalizados.

Segundo a mencionada EM, nos últimos três anos, houve um crescimento exponencial na demanda pelo FIES devido à redução da taxa de juros praticada no financiamento, à ampliação dos prazos de carência e de pagamento e à criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que dispensa a exigência de fiador para estudantes de menor renda. Portanto, a ausência ou redução desse instrumento de financiamento comprometeria a credibilidade da política de ampliação do acesso de jovens ao ensino superior, em face do não oferecimento de novas vagas ou da evasão desses estudantes das universidades, o que justificaria a relevância e urgência do crédito.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ainda de acordo com a citada EM, à época da edição da MP em análise, encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional o PLN nº 1, de 2014-CN, encaminhado pela Mensagem Presidencial nº 35, de 6 de março de 2014, com objetivo de abrir crédito suplementar para reforço da mesma programação orçamentária relativa ao FIES constante deste crédito. Contudo, pela relevância e urgência da execução dessas despesas, e pela possibilidade de não aprovação do referido PLN em tempo hábil, o Ministério da Educação solicitou a abertura de crédito extraordinário.

Além disso, aponta-se que os recursos destinados ao Ministério da Defesa têm por finalidade possibilitar o emprego imediato das forças armadas para garantia da lei e da ordem no Estado do Rio de Janeiro, principalmente na região do Complexo da Maré. Relata-se que os recentes ataques às Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs exigiram a pronta participação da União para preservar a ordem pública.

3. Análise

Como é mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Como se sabe, a Constituição permite a abertura de crédito extraordinário mesmo sem a indicação de recursos correspondentes. No caso específico, consta do programa de trabalho anexo à MP que a fonte utilizada no crédito é a “300 - Recursos Ordinários”, que corresponde à utilização do superávit financeiro apurado em exercícios anteriores.

Note-se que embora a parcela de R\$ 4,9 bilhões consignada ao FIES refira-se a despesas financeiras, e que, portanto, não têm impacto no cálculo do resultado primário, a outra parcela de R\$ 0,2 bilhão, alocada ao Ministério da Defesa,



SENADO FEDERAL Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

financiará a realização de despesas primárias. Nesse caso, a manutenção da meta de superávit primário exigirá, como compensação, a não execução no mesmo montante de despesas primárias atualmente autorizadas.

Sob o aspecto formal, o crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593/2012); Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei nº 12.919/2013) e Lei Orçamentária Anual para 2014 (Lei nº 12.952/2014). Também não há óbice quanto à observância da Lei nº 4.320/1964, nem quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consulta à execução orçamentária da programação do FIES ora suplementada, realizada em 24 de abril de 2014, revelou que quase 91,5% do valor autorizado já foi executado, o que corroboraria a imprescindibilidade do crédito.

Entretanto, a consulta também revelou o enorme descompasso entre o valor constante na proposta orçamentária para 2014 e a alegada necessidade de recursos para suportar a demanda por concessão de financiamentos estudantis ao longo do presente exercício financeiro. São R\$ 1,5 bilhão na proposta e mais R\$ 4,9 bilhões no crédito.

Em 2013 o montante autorizado e executado na concessão de financiamentos estudantis alcançou R\$ 7,3 bilhões, quantia 356% superior ao R\$ 1,6 bilhão do projeto.

É no mínimo curioso verificar que nos últimos anos o Poder Executivo percebe apenas no início do ano seguinte que a dotação constante do PLOA não será suficiente para assegurar o pleno funcionamento do FIES.

A propósito cabe lembrar que o alerta sobre essa situação já havia sido dado em outubro do ano passado quando da elaboração da nota técnica de adequação orçamentária e financeira relativa à MP nº 626/2013, como se pode comprovar no texto transcrito abaixo:

“É importante anotar que o projeto de lei orçamentária anual para 2014, em tramitação, destaca apenas R\$ 1,5 bilhão para a ação “00IG Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”. Como os financiamentos precisarão ser renovados no próximo ano, mesmo se não houver aumento no número de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

participantes do programa, constata-se que haverá necessidade de se aportar mais R\$ 5,6 bilhões para assegurar o funcionamento do FIES em 2014.”¹

Quanto aos pressupostos constitucionais do crédito extraordinário em análise, a partir da leitura combinada do *caput* do art. 62 com o § 3º do art. 167 da Constituição, resta evidente que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, imprevisíveis e urgentes.

No caso em comento, considera-se que a relevância e urgência encontram-se demonstradas. Todavia, pelo que foi exposto anteriormente, há reparos quanto à imprevisibilidade da necessidade de recursos para o FIES.

Reforça esse argumento a constatação de que o Poder Executivo sequer menciona na EM nº 61/2014 MP o requisito constitucional da imprevisibilidade.

Diante dos fatos apontados, parece razoável supor que o governo federal tem optado sistematicamente por não alocar no momento tempestivo (na proposta orçamentária) o montante de recursos necessário ao funcionamento adequado do FIES, preferindo fazê-lo por meio de créditos extraordinários.

As razões para tal fato decorrem, principalmente, do intrincado modelo de demonstração do resultado primário utilizado quando da aprovação da lei orçamentária e da forma como a apuração é feita durante a execução, estando diretamente ligado às fontes de financiamento disponíveis em cada momento. Por isso, o Congresso Nacional, embora tenha ciência do problema, fica impossibilitado de ajustar os valores quando da apreciação do projeto de lei orçamentária².

Por fim, é relevante citar que o mencionado crédito suplementar destinado a reforçar a mesma programação orçamentária do FIES constante desta MP em análise (PLN nº 1, de 2014-CN) foi aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em 8 de abril e aguarda inclusão na ordem do dia do Congresso Nacional.

¹ Alerta semelhante consta do Parecer Setorial da área temática IV, aprovado em 12 de dezembro de 2013 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 642, de 17 de abril de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 24 de abril de 2014.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos