



# **Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 702, de 17 de dezembro de 2015**

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 40/2015

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 702, de 17 de dezembro de 2015, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 37.579.334.525,00, 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



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

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”.

## **2. Síntese da medida provisória**

A Medida Provisória (MP) nº 702, de 17 de dezembro de 2015, em seu art. 1º, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 37.579.334.525,00 (trinta e sete bilhões, quinhentos e setenta e nove milhões, trezentos e trinta e quatro mil, quinhentos e vinte e cinco reais) para diversos órgãos orçamentários.

Conforme o Anexo I da citada MP, esse montante está distribuído da seguinte forma:

- R\$ 2.500.000.000 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) em favor do Ministério da Saúde, especificamente para a unidade orçamentária “36901 – Fundo Nacional de Saúde”, na ação “8585 Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”, distribuído por diversas Unidades da Federação;
- R\$ 10.990.000.000 (dez bilhões e novecentos e noventa milhões de reais) para o Ministério do Trabalho e Emprego, na unidade orçamentária “38101 – Ministério do Trabalho e Emprego”, na ação “0643 - Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar nº 110, de 2001)”;
- R\$ 8.989.334.525 (oito bilhões, novecentos e oitenta e nove milhões, trezentos e trinta e cinco mil, quinhentos e vinte e cinco reais) para o Ministério das Cidades, na Unidade Orçamentária “56101 – Ministério das Cidades”, na ação “Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)”;



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

- R\$ 15.100.000.000 (quinze bilhões e cem milhões de reais) para o Órgão Encargos Financeiros da União, na unidade Orçamentária “71101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, na ação “000K – Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096, e 2009 e nº 12.409, de 2011).

A partir das fontes de recursos indicadas no programa de trabalho (Anexo I) pode-se constatar que o crédito utilizará recursos da arrecadação do exercício corrente (Fontes 100, 151 e 153). No Anexo II consta o cancelamento de programações do Fundo Nacional da Saúde, no valor global de R\$ 2.500.000.000 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).

Na Exposição de Motivos (EM nº 218/2015 MP), assinala-se que, no âmbito do Ministério da Saúde, o crédito permitirá atender ao crescimento da demanda por procedimentos em média e alta complexidade, ambulatorial e hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com o reforço e a intensificação dos serviços de atenção à saúde da população nos Estados e Municípios que apresentam alta incidência das epidemias de dengue, chikungunya e zika vírus.

No caso do Ministério do Trabalho e Emprego, possibilitará o pagamento, em 2015, de passivos e valores devidos relativos ao complemento da atualização monetária do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, nos termos da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.

Já em relação ao órgão Ministério das Cidades, viabilizará o pagamento de passivos e valores devidos, neste exercício, relacionados à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas, conforme dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Por fim, quanto aos Encargos Financeiros da União, o crédito visa garantir o pagamento de passivos e valores devidos, no corrente exercício, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, em operações de



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

financiamento destinadas à produção, aquisição e exportação de bens de capital e à inovação tecnológica no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento.

### **3. Análise**

Como 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.

No que diz respeito ao crédito extraordinário em exame, observa-se que todas as ações relacionadas no Anexo I da MP (Programa de Trabalho com a aplicação dos recursos) já constavam da LOA/2015. Dessa maneira, considera-se que o referido crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593/2012); Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080/2015) e Lei Orçamentária Anual para 2015 (Lei nº 13.115/2015), bem como observa a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Embora a Constituição admita a abertura dessa modalidade de crédito sem a indicação da origem dos recursos, não se pode deixar de analisar o decorrente impacto fiscal que a MP nº 702/2015 poderá ter.

O crédito aberto totaliza R\$ 37,58 bilhões, sendo integralmente composto de despesas primárias. Vale destacar que, tratando-se dessa modalidade de despesa, se não houver recursos primários suficientes para atendê-las, o aumento do contingenciamento será inevitável diante de limites de empenho e de pagamento definidos com vistas a dar cumprimento à meta de resultado primário. Registre-se que as programações relacionadas no Anexo II (Cancelamento), de apenas R\$ 2,5 bilhões, não contam com valores suficientes para comportar o remanejamento apresentado no crédito.

Quanto aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, a partir da leitura combinada do *caput* do art. 62 com o § 3º do art. 167 da Constituição, resta



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

evidente que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Segundo a supracitada exposição de motivos, a relevância e a urgência do crédito têm por base estas justificativas:

- No âmbito do Ministério da Saúde, pelo fato de o País apresentar na atualidade situação de alta vulnerabilidade para ocorrência de epidemias de dengue, chikungunya e zika vírus;
- Nos Ministérios do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, em decorrência da necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União;

No caso em comento, considera-se que a relevância e a urgência encontram-se demonstradas, tendo em vista as justificativas anteriormente apresentadas. Todavia, há reparos quanto ao atendimento do pressuposto constitucional da imprevisibilidade das despesas relacionadas no crédito. Em reforço a essa tese, cite-se que, na EM nº 218/2015, não há nenhuma justificativa acerca da imprevisibilidade dessas despesas.

No caso do Ministério da Saúde pode-se entender estar presente o critério da imprevisibilidade, tendo em vista especialmente a proliferação do vírus zika pelo país. No entanto, quanto aos demais recursos suplementados no crédito em exame, não há como se cogitar a existência de imprevisibilidade. Isso porque são recursos destinados a cumprir determinações do Tribunal de Contas da União prolatadas em abril de 2015.

Deve-se ressaltar, por fim, a ausência de menção ao Anexo II – Programa de Trabalho (Cancelamento) no texto da MP nº 702/2015. Embora o cancelamento indicado seja relativamente pequeno em relação ao montante do crédito, por uma questão de técnica legislativa, ele deveria ser mencionado.



**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

**4. Considerações finais**

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 702, de 17 de dezembro de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 24 de dezembro de 2015

André Miranda Burello  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos