Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 730, de 8 de junho de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 29/2016

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 730, de 8 de junho de 2016, que *"Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral, no valor de R$ 150.000.000,00, para o fim que especifica."*

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

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

> Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.

De acordo com o art. 2º, § 6º, da referida Resolução, quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve requisitos a serem abordados quando do exame de

compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: "*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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*".

Para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente Medida Provisória (MP) suplementa a ação orçamentária "Pleitos Eleitorais" em R$ 150 milhões. Nos termos da Exposição de Motivos – EM nº 00102/2016/MPDG, o crédito permitirá a recomposição da dotação orçamentária com a finalidade de custear despesas com alimentação de mesários, repasse às Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, suporte administrativo, aquisição de material de consumo e despesas com deslocamento nas eleições municipais de outubro de 2016.

Ainda nos termos da EM, tal recomposição faz-se necessária tendo em vista que houve redução de R$ 256,6 milhões, por meio de emendas, em relação ao valor de R$ 750,0 milhões inicialmente alocado na Proposta Orçamentária de 2016, o que correspondeu a um corte de 34,2% na dotação da ação. Diante do cenário fiscal restritivo, foram reavaliados os custos envolvidos na realização das eleições municipais e acordada com os Tribunais Regionais Eleitorais uma redução de R$ 106,6 milhões em relação à previsão inicial. Dessa forma, permanece a necessidade de suplementação no valor de R$ 150,0 milhões na referida ação, para garantir a realização das eleições municipais de 2016.

A relevância e a urgência do presente crédito justificar-se-iam, de acordo com a EM, uma vez que os procedimentos licitatórios inerentes ao pleito estão sobrestados por insuficiência de recursos orçamentários, colocando em risco a realização das eleições municipais do outubro próximo. A imprevisibilidade ficaria caracterizada pelo advento das emendas supressivas na referida ação.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária (art. 62 da Constituição Federal - CF). Além disso, nos termos do art. 167, § 3º, da CF, dispositivo inserido na seção que trata dos orçamentos, a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Portanto, os três requisitos seguintes devem ser observados na adoção de medida provisória para abrir crédito extraordinário: urgência, relevância e imprevisibilidade.

O requisito da urgência faz-se presente pois restam apenas quatro meses para o pleito eleitoral de 2016. Também o requisito da relevância se adequa plenamente ao caso, uma vez que os recursos garantirão a realização das eleições, algo de fundamental importância num regime democrático.

Entretanto, não é possível afirmar que o requisito da imprevisibilidade está satisfeito. Os eventos previstos no calendário eleitoral, dos quais o mais importante é a realização das eleições propriamente ditas, não se encaixam no modelo preconizado pela Constituição, que exemplifica como sendo despesas imprevisíveis as que são decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. O argumento utilizado na exposição de motivos, segundo o qual a imprevisibilidade decorreria dos cancelamentos de dotações por meio de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual durante a tramitação no Congresso Nacional não se sustenta. Ao emendar o projeto, o Congresso Nacional faz escolhas políticas. A redução de uma dotação proposta no orçamento, por si só, não pode configurar evento imprevisível, afinal cabe ao Congresso discutir e aprovar a lei orçamentária. Fosse assim, o Poder Executivo poderia utilizar crédito extraordinário para recompor qualquer dotação que tivesse sido cancelada durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual, o que foge completamente do modelo definido pela Constituição.

É importante registrar que a Constituição Federal, pelo que se depreende *a contrario sensu* do disposto no inciso V do art. 167, não exige a indicação da origem dos recursos quando da abertura de crédito extraordinário.

Ressalvado o desrespeito ao requisito da imprevisibilidade, as demais normas orçamentárias e financeiras vigentes (Lei nº 4.320/1964; Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 /2000; Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 e Lei Orçamentária Anual 2016) foram observadas.

Convém informar que o escopo desta Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 730, de 9 de junho de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 14 de junho de 2016

Augusto Bello de Souza Neto
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos