



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2014.

Brasília, 1º de setembro de 2014.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 655, de 25 de agosto de 2014, que *“Abre crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.400.000.000,00, para fins que especifica”*.

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

1. Introdução

O § 9º do art. 62 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que cabe 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.

O § 6º do art. 2º da Resolução nº 1/2002-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 supracitada Resolução, 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.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN, 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 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 655, de 25 de agosto de 2014, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos 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”.

O crédito tem por objetivo reforçar com R\$ 5,4 bilhões as dotações já consignadas à ação “00IG - Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”, no subtítulo “6503 - Concessão de Financiamento Estudantil – FIES – Nacional (Crédito Extraordinário)”.

Na Exposição de Motivos (EM nº 139/2014 MP), pontua-se que a adição 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 EM nº 139/2014 MP, 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



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que dispensa a exigência de fiador para estudantes de menor renda.

Assim, a ausência ou redução do FIES como 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.

3. Análise

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 Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

A CF/88 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 as fontes utilizadas no crédito são “300 - Recursos Ordinários” e “329 - Recursos de Concessões e Permissões”, que correspondem à utilização do superávit financeiro apurado em exercícios anteriores.

Note-se que o valor de R\$ 5,4 bilhões consignado ao FIES refere-se a despesas financeiras, e que, portanto, não impacta no cálculo do resultado primário. Assim, para o crédito em análise, não há a necessidade de compensação para a manutenção da meta de superávit primário.

No que se refere ao 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



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

(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.

Cumprе destacar que a MP nº 642, de 17 de abril de 2014, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 4,9 bilhões para o FIES. A Exposição de Motivos da MP nº 642 (EM nº 61/2014 MP) trazia justificativas praticamente idênticas às da presente MP para a necessidade daquele crédito.

Consulta à execução orçamentária da programação do FIES, realizada à época da publicação da MP nº 642/2014, em 24 de abril de 2014, revelou que quase 91,5% do valor inicial autorizado já havia sido executado. Nova consulta, realizada em 28 de agosto de 2014, demonstrou que todo o valor autorizado anteriormente à MP nº 655/2014 já havia sido executado, bem como parte do valor previsto nesta MP. Essas verificações corroboram a imprescindibilidade do crédito.

Entretanto, as consultas também permitiram perceber o grande descompasso entre o valor constante na proposta orçamentária para 2014 (PLOA 2014) e a alegada necessidade de recursos para suportar a demanda por concessão de financiamentos estudantis ao longo do exercício financeiro. Foi proposto R\$ 1,5 bilhão no PLOA 2014, mais R\$ 4,9 bilhões no crédito extraordinário da MP nº 642/2014 e agora mais R\$ 5,4 bilhões de crédito extraordinário.

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 da lei orçamentária daquele ano.

Tanto a Exposição de Motivos da MP nº 642/2014 quanto da MP nº 655/2014 relatam que houve um crescimento exponencial na demanda pelo FIES nos últimos três anos. Entretanto, essa constatação não foi considerada na dotação constante dos PLOAs de 2013 e 2014.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O alerta sobre essa situação já havia sido dado em outubro de 2013, quando da elaboração da nota técnica de adequação orçamentária e financeira relativa à MP nº 626/2013, como apresentado a seguir:

“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 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, evidencia-se que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas, ao mesmo tempo, relevantes, imprevisíveis e urgentes.

No caso em comento, considera-se que a relevância e urgência encontram-se demonstradas. Todavia, pelo que foi exposto anteriormente, pode-se constatar a previsibilidade da necessidade dos recursos para o FIES. Frise-se que o requisito constitucional da imprevisibilidade não foi apresentado na Exposição de Motivos da MP nº 655/2014, em análise nesta nota técnica.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 655, de 25 de agosto de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.


Juci Melim Junior

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

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.