



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER nº , de 2016 - CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, sobre a Medida Provisória nº 722, de 2016, que *Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 180.000.000,00, para os fins que especifica.*

Autor: **Poder Executivo**

Relator: **Deputado Ronaldo Fonseca**

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal, a Presidenta da República, por intermédio da Mensagem nº 177/2016, na origem, submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016, que “Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 180.000.000,00, para os fins que especifica”.

O Programa de Trabalho, na forma de anexo à MP, demonstra que os recursos abertos pelo crédito são aplicados na unidade orçamentária (UO) “20101 – Presidência da República”, ação “2017 – Comunicação Institucional – Nacional”, no valor de R\$ 85,0 milhões, e ação “4641 – Publicidade de Utilidade Pública – Nacional”, no importe de R\$ 15,0 milhões, bem como na UO “51101 – Ministério do Esporte – Administração Direta”, ação “14TQ – Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 – Nacional”, no montante de R\$ 80,0 milhões.

A Exposição de Motivos - EM nº 00075/2016/MP, de 27 de abril de 2016, esclarece que o crédito ora proposto, no âmbito da Presidência da República, “permitirá a realização de campanhas de comunicação relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - RIO 2016 e de divulgação das medidas de prevenção e orientação ao combate do mosquito Aedes Aegypti, transmissor do vírus da Dengue, Zika e Febre Chikungunya”. No âmbito do Ministério do Esporte, “possibilitará a finalização da implantação de infraestruturas esportivas para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - RIO 2016”. À medida provisória foram apresentadas 5 (cinco) emendas.

É o relatório.



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

II - VOTO DO RELATOR

O art. 2º, § 6º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, atribui à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO o exame e a emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme art. 62 e art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Consoante o art. 5º da citada Resolução, a Comissão deve emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º, os quais se passam a examinar.

II.1. Exame do aspecto constitucional – pressupostos de relevância e urgência

O §3º do art. 167 da Constituição Federal dispõe que “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”.

Por sua vez, o art. 62 estabelece que “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

A EM nº 00075/2016/MP, que acompanha o presente crédito, justifica a relevância e urgência, no âmbito da Presidência da República, devido à proximidade dos Jogos Rio 2016 e em face do aumento de casos de microcefalia em recém-nascidos, associados ao Zika vírus, o que, segundo a EM, torna essencial a realização de campanha de divulgação das medidas de prevenção e orientação ao combate do mosquito transmissor. No tocante ao crédito aberto em favor do Ministério do Esporte, a sobredita EM pondera a imprescindibilidade dessas despesas para a realização dos Jogos Rio 2016 bem como pela falta de previsão durante a elaboração da Lei Orçamentária de 2016.

Consoante a Nota Técnica (NT) nº 21, de 2016¹, a exposição de motivos não apresenta justificativas para a imprevisibilidade dos gastos. Aduz a NT, quanto ao requisito da relevância, que alguns doutrinadores entendem, ao tratar a medida provisória de assunto próprio de lei, ser indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida. Haja vista que o crédito extraordinário constitui um dos instrumentos destinados a alterar lei a orçamentária, inegável que seu conteúdo trate de matéria própria de lei.

No tocante ao critério da urgência, o Supremo Tribunal Federal tem exigido a demonstração objetiva desse requisito em termos de lapso-temporal e não

¹ A NT nº 21-2016 apresenta subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.

A respeito dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, o art. 167, § 3º, da Constituição relaciona parâmetros para aferição dessas condições, ao estabelecer que somente se admite abertura de crédito extraordinário “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (grifei).

Em relação a esse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4048, nos seguintes termos:

III. (...) Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. (grifei)

Especificamente em relação à Medida Provisória nº 722/2016, no âmbito da ADI 5513², o Ministro Gilmar Mendes, também com fundamento no art. 167, §3º, concedeu liminar, em 30 de abril de 2016, para suspender parcialmente a sua vigência, na parte em que abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, sob as rubricas Comunicação Institucional (R\$ 85 milhões) e Publicidade de Utilidade Pública (R\$ 15 milhões), conforme abaixo:

“(...) defiro parcialmente a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário (art. 21, V, do RISTF), para suspender parcialmente a vigência da Medida Provisória n. 722, de 28 de abril de 2016, apenas na parte em que abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, sob as rubricas Comunicação Institucional (R\$ 85.000.000,00) e Publicidade de Utilidade Pública (R\$ 15.000.000,00).”

Para fundamentar tal decisão, o Ministro Gilmar Mendes, ao confrontar a despesa suspensa do ato normativo com o disposto no art. 167, § 3º, CF/88, afirma que:

²<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5513&classe=ADI&origem=AP&curso=0&tipoJulgamento=M>



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Nada está a indicar que essas sejam, de fato, despesas imprevisíveis e urgentes. São despesas ordinárias. Certamente, não se pode dizer que os gastos com publicidade, por mais importantes que possam parecer ao Governo no quadro atual, sejam equiparáveis às despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, que compõem o parâmetro estabelecido no art. 167, § 3º, da Constituição. (original com grifo).

Dessa forma, as despesas com publicidade e comunicação institucional constantes do Anexo I da Medida Provisória não se enquadram nas situações passíveis de utilização de crédito extraordinário previstas na Constituição, devendo a alteração ter sido proposta por meio de projeto de lei de crédito adicional.

Quanto ao crédito destinado ao Ministério do Esporte, o simples fato da despesa não ter sido prevista no orçamento não demonstra sua imprevisibilidade. Resta salientar, contudo, que referido crédito, no valor de R\$ 80 milhões, destinado à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro, não foi suspenso pelo Ministro Gilmar Mendes, que assim decidiu:

“(...) a proximidade dos Jogos Olímpicos torna a urgência qualificada e não há nos autos elementos que permitam, em análise inicial, típica de providências cautelares, infirmar o caráter extraordinário do crédito, ainda que as condições para sua abertura possam ser resultado de má gestão”.

Nesse sentido, entendo que o crédito aberto em favor do Ministério do Esporte atende os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, haja vista as considerações elencadas na Exposição de Motivos que acompanham a Medida Provisória em análise justificam a adoção da medida.

II.2. Exame da adequação financeira e orçamentária

Consoante o § 1º do art. 5º da Resolução nº 01, de 2002, “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”.

Da análise da medida provisória, não se vislumbra contrariedade às normas orçamentárias e financeiras vigentes, sobretudo no tocante à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000); à sua compatibilidade com o Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13.1.2016) e com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30.12.2015); e com sua adequação à Lei Orçamentária para 2016 (Lei nº 13.255, de 14.1.2016).



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Observa-se que o crédito extraordinário será custeado em sua totalidade com recursos provenientes do cancelamento de despesas primárias, conforme discrimina o Anexo II da Medida Provisória.

II.3. Verificação do cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

O § 1º do art. 2º da Resolução nº 01-CN de 2002, prevê que “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato”.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00075/2016/MP, de 27 de abril de 2016, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN acerca do envio de documento expondo a motivação da edição da medida provisória.

II.4. Exame do mérito

Tendo em vista a relevância e a urgência explicitadas na EM nº 00075/2016/MP, e em conformidade com a liminar deferida pelo Ministro Gilmar Mendes em face da ADI 5513, entendo meritória a edição da Medida Provisória em exame no que tange o crédito, no valor de R\$ 80 milhões, destinado à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro, devendo-se suprimir a programação em favor da Presidência da República, sob as rubricas Comunicação Institucional (R\$ 85 milhões) e Publicidade de Utilidade Pública (R\$ 15 milhões), e por consequência, o cancelamento oferecido no Anexo II da presente Medida Provisória, no valor de R\$ 100 milhões.

II.5. Análise das Emendas

Foram apresentadas, no prazo regimental, 5 (cinco) emendas a esta medida provisória.

O art. 4º 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, disciplina a matéria acerca das emendas oferecidas às Medidas Provisórias.

Além disso, o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, o qual *dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*, estabelece que somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

No que tange às matérias contidas nas **emendas nºs. 00001, 00003, 00004 e 00005**, verifica-se que as mesmas estão adequadas do ponto de vista orçamentário e financeiro, na medida em que não se vislumbra aumento da despesa ou



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

diminuição da receita. Ademais as proposições estão compatíveis com o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN, uma vez que têm como objetivo suprimir parcialmente dotação do crédito aberto pela Medida Provisória ora proposta, no que tange a programação do órgão 20000 - Presidência da República, do Anexo I, e o respectivo cancelamento constante do Anexo II. Quanto ao mérito, acolho tais emendas, na forma de projeto de lei de conversão anexo, por considerar que as despesas parcialmente suprimidas não atendem o caráter de imprevisibilidade e urgência exigido pelo art. 167, § 3º, da CF/88, conforme liminar concedida em face da ADI 5513.

Da análise da **emenda nº. 00002**, verifica-se que a matéria nela contida conflita com o disposto no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, razão pela qual deve ser **inadmitida**.

II.6. Conclusão

Diante do exposto, somos **pela aprovação da medida provisória nº 722, de 2016, e das emendas nºs. 00001, 00003, 00004 e 00005, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo; e pela inadmissão da emenda nº 00002**.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Ronaldo Fonseca
Relator



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

ANEXO I

(Ao Parecer da MP 722 de 2016 – CN

DEMONSTRATIVO DE QUE TRATA O ART. 70, III, “c” DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN
(Emenda que deve ser inadmitida)

Nº Emenda	Autor (a)	Fundamento	Parecer
00002	Valdir Colatto	Art. 111 Resol.1/06-CN	Inadmitida



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO nº , de 2016 – CN
(Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016)

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 80.000.000,00, para os fins que especifica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), na forma dos Anexos I e II.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado Ronaldo Fonseca
Relator

ÓRGÃO: 51000 Ministério do Esporte
UNIDADE: 51101 Ministério do Esporte - Administração Direta

ANEXO I
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES - R\$ 1,00

ÓRGÃO: 51000 Ministério do Esporte
UNIDADE: 51101 Ministério do Esporte - Administração Direta

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES - R\$ 1,00

FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	PROGRAMA / AÇÃO / SUBTÍTULO / PRODUTO		E	G	R	M	I	F	VALOR	
			S	N	P	O	U	T		
2035	Esporte, Cidadania e Desenvolvimento								80.000.000	
ATIVIDADES										
27 812	2035 20JP	Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer , Inclusão Social e Legado Social								80.000.000
27 812	2035 20JP 0001	Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer , Inclusão Social e Legado Social - Nacional								80.000.000
			F	3	2	30	0	118		6.000.000
			F	3	2	40	0	118		40.000.000
			F	3	2	90	0	118		32.000.000
			F	4	2	40	0	118		2.000.000
TOTAL - FISCAL										80.000.000
TOTAL - GERAL										80.000.000