



Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 26 de janeiro de 2007.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 346, de 22 de janeiro de 2007, que *“Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00, para os fins que especifica.”*

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a quem compete examinar e emitir parecer sobre Medidas Provisórias que abram crédito extraordinário, conforme dispõe o § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 01, de 2002-CN, que estabelece, *verbis*:

“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”.

No art. 62, § 9º, a Constituição estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. No caso de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, conforme previsto no § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Determina, ainda, o art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria deverá elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória, a ser encaminhada aos relatores e demais membros da comissão mista.

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

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória, publicada no DOU em 22 de janeiro de 2007 – edição extra, abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00, com a seguinte destinação:

ORÇAMENTO FISCAL

ÓRGÃO	SUPLEMENTAÇÃO
Presidência da Republica	20.000.000
Ministério dos Transportes	116.783.639
Ministério da Cultura	6.000.000
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	9.400.000
Encargos Financeiros da União	300.000.000
TOTAL	452.183.639

A Medida Provisória apenas menciona que a abertura do crédito “correrá à conta de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional e de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional” (*sic*), nada mais contendo em seu texto sobre a origem circunstanciada dos recursos a serem empregados.

De acordo com a Exposição de Motivos – EM nº 009/2007/MP, de 17 de janeiro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha a Medida Provisória em exame, o crédito tem por finalidade viabilizar ações de diversos órgãos e entidades, referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA e de dissolução e liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE.

Alega a EM que o processo de liquidação da RFFSA teve início em dezembro de 1999, com previsão de conclusão em cento e oitenta dias, tendo sido o prazo sucessivamente postergado, acarretando elevado custo de manutenção. Isto causaria ainda o desembolso com o pagamento de condenações judiciais, que poderiam estar classificadas como precatórios, na forma da lei, se a liquidação tivesse sido concluída no prazo inicialmente previsto, “bem como o elevado nível da conta de prejuízos acumulados desde o início do processo”.

Quanto à Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE, após historiar o longo e difícil processo de sua desestatização e a conclusão pela inviabilidade e consequente liquidação, relata-se que a União sucederá a FRANAVE em dissolução/liquidação, nos direitos e obrigações, assumindo todo o ativo e passivo remanescentes, juntamente com o contencioso judicial, sob a supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com as despesas à conta da entidade liquidanda e complementarmente por conta do Ministério dos Transportes.

As dotações, para cada Ministério, têm as seguintes destinações e justificativas:

Presidência da República

A Advocacia-Geral da União - AGU será a detentora da capacidade postulatória e deverá operacionalizar o contencioso judicial e extrajudicial da RFFSA, o que pode reduzir o valor das condenações judiciais impostas e das despesas relativas aos escritórios de advocacia, atualmente contratados.

Ministério dos Transportes

No que tange ao Ministério dos Transportes, os recursos têm por fim:

- a) Administração direta: absorverá as atividades necessárias ao funcionamento do processo de Inventariança da RFFSA;
- b) VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – absorverá a mão-de-obra proveniente da Empresa extinta, pelo instituto da sucessão trabalhista, com a garantia dos direitos trabalhistas, objetivando a alocação de todo o contingente nos trabalhos da inventariança e em novos projetos de revitalização do setor ferroviário brasileiro;
- c) ANTT – assumirá a responsabilidade pela fiscalização dos bens operacionais e gestão dos contratos de arrendamento das malhas ferroviárias, firmados pela extinta RFFSA;



d) Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT ficará incumbido da auditoria, supervisão e controle da estrutura ferroviária oriunda da extinta RFFSA, bem como do controle patrimonial e contábil dos bens operacionais vinculados aos contratos de arrendamento, dos bens não-operacionais que lhe forem transferidos e dos ativos operacionais devolvidos pelas concessionárias, na forma prevista nos contratos de arrendamento, inclusive quanto à sua destinação; adicionalmente, caber-lhe-á o cumprimento do disposto nos Termos de Ajuste de Conduta - TAC, celebrados entre a extinta RFFSA e o Ministério Público;

Ministério da Cultura

Em relação a esse Ministério, o crédito permitirá a assunção, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, da gestão e manutenção dos bens móveis e imóveis de valor histórico, artístico e cultural de propriedade da RFFSA.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Esse Ministério, por meio das Secretarias do Patrimônio da União e de Recursos Humanos, responderá pela regularização e destinação dos bens imóveis e pela gestão da complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA.

Encargos Financeiros da União – Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda

Cria-se o Fundo Contingente da extinta RFFSA, de natureza contábil, visa a assegurar transparência ao processo, especialmente no que diz respeito aos pagamentos de condenações judiciais, que não contam com o necessário depósito para garantir penhoras e outros passivos que passam à responsabilidade da União; às participações acionárias aos respectivos acionistas minoritários; às ações judiciais que imponham encargos patrimoniais à VALEC, na condição de sucessora trabalhista; às despesas necessárias para o eventual levantamento de gravames judiciais incidentes sobre bens; e aos gastos operacionais relativos à regularização, administração e venda dos imóveis não-operacionais da extinta RFFSA. A parcela do crédito relativa ao Fundo será alocada em ação específica em Encargos Financeiros da União - EFU.

Quanto a urgência e relevância, aventa-se que são justificadas pela necessidade de atuação imediata do Governo, tendo em vista:

- a) o risco de colapso operacional dos serviços ferroviários prestados por empresas concessionárias que se utilizam da via permanente da RFFSA,



em razão da possibilidade de penhora desse patrimônio, em virtude do seu endividamento;

- b) a incapacidade da Empresa de gerar receitas próprias para o custeio e pagamento do seu passivo;
- c) a necessidade de definição de uma política para o setor ferroviário, de forma a atrair novos investimentos; e
- d) a incapacidade de a FRANAVE dar cumprimento a despesas obrigatórias, como pessoal e sentenças judiciais, dada a impossibilidade de lhe serem repassados recursos financeiros a título de subvenção econômica, além dos sérios prejuízos causados ao erário decorrentes dos altos custos de manutenção da empresa, cuja inviabilidade econômica foi comprovada.

A EM afirma ainda que a proposição está em conformidade com as disposições do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição, e que será atendida com recursos Ordinários do Tesouro Nacional e com Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional.

A EM não informa as medidas que serão adotadas para evitar prejuízos ao alcance da meta de superávit primário estabelecida no art. 2º da Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (LDO 2007).

A Medida Provisória e seus anexos não contêm disposições alheias à matéria orçamentária de que tratam, respeitando assim o princípio da exclusividade orçamentária.

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

3.1 – Verificações iniciais

I) AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO CANCELAMENTO DE DOTAÇÕES

Não constam as informações habituais (ademas, exigidas pelo art. 63, § 5º, da LDO/2007), acerca da confirmação do cancelamento de dotações e se as mesmas são ou não provenientes de emendas parlamentares, vez que não se indica na Medida Provisória a origem dos “Recursos Ordinários do Tesouro Nacional” a serem aplicados nos créditos abertos (pelo que não se sabem se quaisquer dotações vêm de ser canceladas).

II) COMPATIBILIDADE DAS FONTES

As fontes dos recursos utilizados são compatíveis com o destino preconizado pelo respectivo crédito.

Destaca-se a abertura de créditos para operações especiais a título de “Encargos do Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviaria Federal S.A.” na UO “71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIAO /71101 - RECURSOS SOB SUPERVISAO DO MINISTERIO DA FAZENDA”. Este Fundo é criado pelo art. 6º da Medida Provisória 353, de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

22 de janeiro de 2007 (DOU 22.01.2007, Edição Extra, o mesmo veículo de publicação da Medida Provisória em exame), que em seu inciso I autoriza a emissão de títulos de dívida no valor de R\$ 300.000.000, correspondendo ao crédito aberto. Tendo em vista a força de lei conferida às Medidas Provisórias pelo art. 62 da Constituição Federal desde a sua edição, devemos considerar formalmente atendida a exigência de autorização legislativa prévia para a instituição de fundos (art. 167, IX, da Carta Magna). Destarte, é compatível a utilização de recursos da fonte 144 para a operação especial em tela.

III) ANEXO DE OBRAS IRREGULARES

Não constam créditos para projetos individuais de obras, não sendo aplicável a verificação de constarem as ações beneficiadas no Anexo de Obras Irregulares da lei orçamentária.

IV) EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS CRÉDITOS PROPOSTOS E CANCELADOS

Encontram-se abertas todas as dotações, nos valores indicados na Medida Provisória, sem registro de movimentação até 24/01/2007.

CRÉDITOS DO ORÇAMENTO DE 2007 – DOTAÇÕES ABERTAS

Ação	Crédito Extraordinário	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
03.092.0580.869M.0101	20.000.000	20.000.000	0	0	0
26.846.0225.0C30.0101	5.753.739	5.753.739	0	0	0
26.122.0225.09IX.0101	48.875.000	48.875.000	0	0	0
26.846.0901.0C31.0101	5.000.000	5.000.000	0	0	0
26.122.0237.09IU.0101	42.829.900	42.829.900	0	0	0
26.273.0237.09LL.0101	1.025.000	1.025.000	0	0	0
26.125.0224.869U.0101	3.000.000	3.000.000	0	0	0
26.783.0224.869V.0101	10.300.000	10.300.000	0	0	0
13.391.0167.86AV.010	6.000.000	6.000.000	0	0	0
04.122.0750.86AT.0101	9.400.000	9.400.000	0	0	0
28.846.0909.09LK.0101	300.000.000	300.000.000	0	0	0

Fonte: SIAFI, Sistema SIAFI2007, Transação >CONSULTORC, acesso em 24.01.2007

Não há registro de pagamentos de restos a pagar para as ações com dotações abertas pela presente MP.

Como visto acima, não se indicam as dotações canceladas.

V) APLICAÇÃO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR COMO FONTE

Não se prevê a utilização do superávit financeiro do exercício anterior como fonte de recursos do crédito extraordinário.

VI) EFEITO SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto ao resultado primário, a Medida Provisória não contém o demonstrativo exigido pelo art. 63, § 14, da LDO/2007 para os projetos de lei de créditos adicionais.

O efeito negativo no resultado primário corresponde integralmente ao valor do crédito, uma vez que não se indicam quaisquer cancelamentos. Ainda que seja citado o endividamento como fonte apenas para parcela do crédito (os R\$ 300.000.000 do Fundo Contingente da RFFSA), todos os valores indicados como “Recursos Ordinários do Tesouro” não têm como contrapartida qualquer cancelamento dos mesmos recursos, o que implica serão contabilizados como déficit e terão de ser financiados mediante o mesmo recurso ao endividamento.

Por conseguinte, o saldo final implica em redução ao superávit primário de R\$ 452.183.639. Neste sentido, não se observa a iniciativa de evidenciar o cuidado elencado no mencionado artigo 63 § 14 da LDO/2007, que exige que o Poder Executivo demonstre nos projetos de lei que os créditos adicionais “não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais” da referida lei. Naturalmente, a exigência de tal demonstração implica necessariamente na vedação a que o crédito adicional solicitado mediante projeto de lei impacte o resultado primário (caso contrário, não haveria motivo para se exigir o demonstrativo).

Por tal motivo, a medida proposta não se conforma à meta fiscal prevista no art. 2º da LDO/2007.

VII) COMPATIBILIDADE COM O PPA (Lei 10.933/2004, redação alterada pela Lei 11.318/2006)

Em relação à exigência do art. 167 § 1º da Constituição, a MP somente prevê créditos para investimentos nos seguintes subtítulos:

UNIDADE : 20114 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO PROGRAMA: 0580 DEFESA JURIDICA DA UNIAO 03 0920580 869M 0101 REPRESENTACAO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA UNIAO - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO) VALOR: 2.000.000
UNIDADE : 39252 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT PROGRAMA: 0224 EXPLORACAO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIARIO E FERROVIARIO 26 7830224 869V 0101 MANUTENCAO E GESTAO DOS ATIVOS FERROVIARIOS - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO) VALOR: 2.000.000

Não se pode considerar *a priori* a ação considerada (869V - Manutenção e Gestão dos Ativos Ferroviários) como passível de encerramento no próprio exercício, mesmo considerando-lhe o pequeno valor. Trata-se, ademais, do início das obras envolvidas, exatamente porque não constam do PPA ou da própria Lei Orçamentária¹.

Quanto a este ponto, porém, a Constituição condiciona o início de investimentos à sua inclusão no Plano Plurianual ou a lei específica que autorize a respectiva inclusão (/CF88). O primeiro subtítulo encontra-se incluído no PPA 2004/2007², o que não ocorre com o segundo.

¹ Segundo a versão do autógrafo encaminhado à sanção presidencial.

² Fonte: Sistema SIGA Brasil, Universo PPA 2004-2007 Despesa Execução.



O próprio Plano, porém, ao tempo em que autoriza aos créditos extraordinários serem os veículos da inclusão de obras no PPA, exige para tanto (art. 5º, § 11, da Lei 10.933/2004, com a redação alterada pela Lei 11.318/2006) que:

A inclusão de ação orçamentária, se plurianual, poderá ocorrer por meio de crédito especial ou extraordinário, desde que esses apresentem, a partir do exercício de 2006, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

Desta forma, a mencionada ação (869V - Manutenção e Gestão dos Ativos Ferroviários) não consta do PPA, nem constam da Medida Provisória os elementos necessários à sua inclusão, estando a MP em desacordo com o art. 167, § 1º, da Constituição Federal (nos termos regulamentados pelo art. 5º, § 11, da Lei 10.933/2004, com a redação alterada pela Lei 11.318/2006).

3.2 – Considerações sobre o atendimento aos pressupostos constitucionais (relevância, urgência e imprevisibilidade)

I) CRITÉRIOS GERAIS

Conforme 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 Constituição, a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Preliminarmente, importa destacar que a Constituição Federal estabelece, no art. 167, § 3º, que “*a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62*”. Tal é a hipótese para a abertura de crédito extraordinário que eclode das disposições constitucionais.

Não sendo a despesa caracterizada como “**imprevisível e urgente**”, nem correspondendo a situação àquelas hipóteses em que a lei orçamentária admite a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo promover a alteração orçamentária por meio de projeto de lei.

É imperioso reiterar, por óbvio que pareça, que despesa “imprevisível” não é sinônimo de despesa “não-prevista”. A despesa “imprevisível” é aquela em relação à qual não haveria meio de o administrador antecipar a sua ocorrência, tendo em vista derivar de acontecimento fortuito que escapa à sua alçada. Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 167, § 3º, exemplifica os fatos, considerados imprevisíveis, que justificam a abertura de crédito extraordinário como sendo os “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, todos representando álea extraordinária de características excepcionais para o Estado Nacional. A despesa “não-prevista”, por outro lado, é aquela que o administrador teria condições de antecipar e, portanto, de aportar recursos, mas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

não o fez em face das escolhas contidas no planejamento que adotou e submeteu à aprovação legislativa. Caso a Administração resolva incluir, ao longo do exercício financeiro, uma despesa inicialmente “não-prevista” (ou prevista em montantes insuficientes) em seu rol de gastos, será necessária a abertura de um crédito suplementar ou especial. Jamais poderá ser empregada a modalidade de crédito extraordinário, em face de não se tratar de despesa “imprevisível”.

Do contrário, estar-se-ia violando a prerrogativa do Poder Legislativo de autorizar as despesas da União, em grave afronta à repartição dos Poderes estabelecida na Constituição da República.

II) AÇÕES INCOMPATÍVEIS COM O INSTRUMENTO DO CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

No caso concreto, as justificativas apresentadas concentram-se todas no mérito administrativo dos projetos, enfatizando-lhes a relevância (que não se discute). No entanto, não se dão ao trabalho de expor nenhum fato objetivo acerca da impossibilidade de previsão das referidas despesas, nem qualquer caso fortuito ou força maior que tenha alterado as condições de execução de qualquer das ações listadas ao longo do presente exercício.

Ao contrário, todas as ações contempladas no presente crédito extraordinário dizem respeito somente a duas realidades básicas: os processos de liquidação da antiga Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da atual Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE).

Ora, como a própria Exposição de Motivos põe de relevo, o processo de liquidação da RFFSA já está em andamento desde dezembro de 1999, sem que se tenha atingido a sua conclusão. Os créditos abertos pela Medida Provisória em exame, refletindo as medidas administrativas contempladas na Medida Provisória 353 e no Decreto 6018, ambos de 22 de janeiro de 2007, sequer representam solução imediata da liquidação de todos os bens e direitos: simplesmente reorganizam a ação do governo federal nesse longo processo de reordenamento patrimonial, atribuindo a outros entes públicos as responsabilidades patrimoniais e administrativas que até então incidiam sobre a pessoa jurídica RFFSA. Todas providências evidentemente meritórias, que não merecem qualquer reparo, mas jamais a ensejar a edição de Medidas Provisórias, em flagrante abuso da competência constitucional do Poder Executivo

Nenhuma circunstância se verifica, sequer sobre a urgência, quanto mais sobre a imprevisibilidade. Trata-se de um passo a mais no longo caminho da regularização de bens e direitos do acervo patrimonial da RFFSA, passo este previsível desde o início de sua liquidação e que não tem nenhuma excepcionalidade em relação ao que vinha sendo conduzido no âmbito da liquidação ordinária.

Alega-se prejuízos ao Erário, prejuízos estes que vinham sendo sistematicamente incorridos desde o início do processo de liquidação, e que não deixam de ocorrer em razão da alteração jurídico-patrimonial da massa liquidada, dado que decorrem das circunstâncias econômicas dos bens patrimoniais remanescentes e das obrigações preexistentes. Portanto, não serão as alterações introduzidas pelo conjunto de Medidas Provisórias que virão a estancar os prejuízos constantes decorrentes da liquidação, por mais válidas que sejam para sustentar a continuidade dos inúmeros atos posteriores necessários à completa liquidação. Ao contrário, fossem as despesas suscitadas pela presente MP apenas uma realocação de despesas dentro da Administração Federal,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

desnecessário seria qualquer projeto de crédito adicional: bastaria um Decreto do Executivo realinhando as dotações em função das alterações provenientes da extinção da empresa envolvida e da redistribuição de atribuições a outros órgãos, conforme faculta o artigo 74 da LDO/2007. A abertura do crédito extraordinário demonstra, assim, exatamente a assunção de novas despesas por parte da União, fato este dificilmente compatível com a alegação esgrimida de que são urgentes, inadiáveis e imprevisíveis as despesas para evitar prejuízos ao Erário.

Desta forma, as medidas contempladas no crédito extraordinário não atendem, de forma alguma, à exigência constitucional de imprevisibilidade e sequer de urgência que legitimam a edição de Medida Provisória, devendo ser veiculadas pelos instrumentos constitucionais do projeto de lei de crédito adicional.

Do mesmo modo, o processo de liquidação da FRANAVE, objeto do Decreto 6020 de 22 de janeiro de 2007, representa a adoção de medidas já preconizadas por Grupo de Trabalho no âmbito do Executivo, e consistentes no início de um processo de liquidação. Conquanto não exista qualquer ressalva à justeza de tal medida, inequivocamente necessária, esta mesma circunstância (e o longo processo anterior de busca de alternativas para a FRANAVE, iniciado em 1990) é exatamente a evidência da previsibilidade da medida: se tal recomendação técnica já existia, como afirma a EM, nada justifica que o Poder Executivo omita no Projeto de Lei Orçamentária para 2007 as medidas orçamentárias necessárias ao início do processo de liquidação, para editar medida provisória nos primeiros dias do exercício, antes mesmo da sanção do orçamento, com as mesmas providências anteriormente preconizadas.

Portanto, nenhuma razão há para subtrair ao Poder Legislativo o seu papel de fonte da norma legal, que só se atribui ao Executivo em circunstâncias excepcionais que estão longe de acontecer no caso concreto.

As ações objeto da Medida Provisória, portanto, não podem em hipótese alguma beneficiar-se de qualquer interpretação pela imprevisibilidade, e sequer pela urgência. Reitere-se que o Poder Executivo sequer menciona em sua Exposição de Motivos o requisito constitucional da imprevisibilidade, nem muito menos tenta demonstrá-lo. Limita-se a argumentar “relevância e urgência”. Não se nega relevância às ações envolvidas, sendo a urgência de algumas passível de discussão, mas em qualquer caso os atributos apresentados pelas providências não fundamentam o rito excepcionalíssimo do crédito extraordinário.

É clara, portanto, a impossibilidade de utilização de crédito extraordinário neste caso. O emprego deste tipo de medida legislativa não pode ser vulgarizado a fim de servir como sortilégio à suplantação de uma restrição prevista na própria Constituição. **A observância aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, insculpidos no § 3º do art. 167 de nossa Magna Carta, constitui aspecto basilar no exame da adequação financeira orçamentária do crédito em exame.** Não se configura, portanto, a imprevisibilidade que constitui requisito do crédito extraordinário previsto no art. 167, § 3º, da Constituição, para a programação contemplada Medida Provisória em exame.

3.3 – Síntese das verificações

Em síntese às verificações efetuadas, temos que:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- a) a Medida Provisória, não obstante indicar a origem dos “Recursos Ordinários do Tesouro Nacional” a serem aplicados nos créditos que abre, não indica quais dotações pretende sejam canceladas para abrir caminho ao gasto aberto, em desacordo com a exigência do art. 63, § 5º, da LDO/2007 quanto à Exposição de Motivos que deve acompanhar os projetos de alteração do Orçamento;
- b) por conseguinte, não há como inferir-se senão que a totalidade dos valores dos créditos abertos impactará negativamente o resultado primário, num montante de R\$ 452.183.639;
- c) portanto, a Medida Provisória não se conforma à meta fiscal prevista no art. 2º da LDO/2007 e não oferece o demonstrativo de que não afeta o resultado primário previsto pelo art. 65, § 14, da lei de diretrizes orçamentárias.

Ainda que a ocorrência citada na alínea ‘c’ retro seja exigida, na literalidade da LDO/2007, apenas para “projetos de lei de créditos adicionais”, os princípios de responsabilidade na gestão fiscal, ação planejada e prevenção de riscos, insculpidos no art. 1º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendam a vigilância, por parte do Poder Legislativo, das demonstrações acima indicadas, caso não sejam voluntariamente proporcionadas pelo Executivo.

Adicionalmente, a Medida Provisória contempla ação plurianual, indicada no item 3.1, inc. VII, desta Nota Técnica, que constam do PPA, sem trazer em anexo específico os elementos necessários à sua inclusão (nos termos regulamentados pelo art. 5º, § 11, da Lei 10.933/2004, com a redação alterada pela Lei 11.318/2006), contrariando assim o art. 167, § 1º, da Constituição Federal.

Por fim, as despesas para as quais a Medida Provisória abre crédito extraordinário, **não se revestem da condição essencial da imprevisibilidade**, único fundamento para a abertura de crédito extraordinário, a teor do art. 167, § 3º da Constituição Federal.

Por conseguinte, tendo em vista a inadequação orçamentária acima exposta, cabe-nos suscitar à apreciação da Comissão a hipótese prevista no parágrafo único do artigo 8º da Resolução 01/2002-CN, de arquivamento da Medida Provisória por inadequação orçamentária oriunda do descumprimento da condição essencial da imprevisibilidade contida no art. 167, § 3º da Constituição Federal.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 346, de 22 de janeiro de 2007, quanto à adequação orçamentária e financeira.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos do Senado Federal