



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

NOTA TÉCNICA Nº 17/2007

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 367, de 30 de abril de 2007, quanto à adequação orçamentária e financeira.

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

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece: “O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de 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”.

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 46/2007-CN (nº 289/2007, na origem), a Medida Provisória (MP) nº 367, de 30 de abril de 2007, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes e da Defesa, no valor global de R\$ 420.575.010,00, para os fins que especifica.”

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

No que diz respeito ao Ministério da Defesa, a Medida Provisória (MP) em análise tem dois objetivos.

Primeiramente, a MP remaneja R\$ 350 milhões, no âmbito do Orçamento Fiscal, da ação “Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Aeroporto de Goiânia” para a ação “Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Adequação da Infra-Estrutura Aeroportuária – Nacional”.

A Exposição de Motivos (EM) nº 87/2007-MP, do Ministro de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, esclarece que a medida busca corrigir erro verificado no título da ação relativa à participação acionária da União no capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, o que impede a execução orçamentária das correspondentes programações no âmbito do Orçamento de Investimento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Segundo o expediente supracitado, o Congresso Nacional, ao apreciar o Projeto de Lei Orçamentária de 2007, entendeu ser inadequada a inclusão, pelo Poder Executivo, de despesas com investimentos aeroportuários no orçamento do Ministério do Turismo, razão pela qual remanejou os recursos em questão, por meio de emenda, para o orçamento do Ministério da Defesa, à conta de aumento da participação da União no capital da INFRAERO.

Entretanto, na efetivação dessa alteração, os recursos teriam sido alocados, inadequadamente, em ação similar a que constou do orçamento de 2006, denominada “OE34 – Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Aeroporto de Goiânia”. Esta ação restringiu a execução dos investimentos ao aeroporto de Goiânia, contrariando a previsão inicial de atendimento dos diversos aeroportos.

Para sanar tal erro material, foi votada Errata à Lei Orçamentária para 2007 (LOA/2007), na Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição. Contudo, uma vez que a referida Errata ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional e haja vista o risco de atraso no cronograma de execução de algumas obras em andamento em diversos aeroportos, julgou-se prudente fazer a retificação no presente crédito.

O segundo objetivo da MP no tangente ao Ministério da Defesa concerne ao Orçamento de Investimento. Alega a EM nº 87/2007-MP que as alterações realizadas nesse caso destinam-se a ajustar as dotações consignadas aos referidos aeroportos, constantes da Lei Orçamentária para 2007 - LOA/2007, às suas reais necessidades de execução.

Quanto à proposta de alteração do orçamento do Ministério dos Transportes, a Exposição de Motivos estabelece que o crédito ao Orçamento de Investimento daquele órgão tem por finalidade dar continuidade à implantação de empreendimentos voltados à revitalização, à ampliação e à modernização da infra-estrutura portuária nacional, sob responsabilidade das seguintes Companhias Docas, vinculadas à sua estrutura organizacional: Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA (R\$ 6.457.683,00); Companhia Docas do Estado da Bahia – CODEBA (R\$ 1.400.000,00); Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP (R\$ 6.018.799,00); e Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ (R\$ 23.628.528,00).

A EM nº 87/2007-MP esclarece que, em 2006, as mencionadas ações, voltadas à modernização das instalações portuárias, constaram do Orçamento de Investimento das Companhias Docas e compuseram o Orçamento Fiscal daquele órgão supervisor como aumento da participação da União em seus capitais. Os recursos correspondentes teriam sido empenhados e inscritos em Restos a Pagar, no âmbito do referido Ministério, no encerramento do exercício financeiro de 2006. Entretanto, não teriam sido repassados àquelas empresas os respectivos recursos financeiros. Como as aludidas ações não integram atualmente a LOA/2007, seria necessária a sua inclusão, a fim de que fosse viabilizada a sua execução.

Segundo a Exposição de Motivos, a relevância e a urgência da MP se justificam:

- no âmbito do Ministério da Defesa, pelo risco iminente de colapso nas atividades aeroportuárias – uma vez que diversos aeroportos operam no limite de sua capacidade – com eventual comprometimento da segurança, limitação ao tráfego aéreo, prejuízo ao desenvolvimento e do fomento do turismo e da expansão da economia nacional, especialmente nas regiões onde se situam os aeroportos a serem beneficiados;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

b) no âmbito do Ministério dos Transportes, pela necessidade de atuação imediata e incisiva do Governo Federal, mediante a elevação de seus investimentos em portos nacionais.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º 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, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame da adequação orçamentária e financeira: “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.”

Consoante o exposto no item II desta Nota Técnica, a EM nº 87/2007-MP declara que, em 2006, as ações contempladas na Medida Provisória e relativas a investimentos em portos constaram do Orçamento de Investimento das Companhias Docas e compuseram o Orçamento Fiscal daquele órgão supervisor como aumento da participação da União em seus capitais. Os recursos correspondentes teriam sido empenhados e inscritos em Restos a Pagar, no âmbito do referido Ministério, no encerramento do exercício financeiro de 2006. Entretanto, não teriam sido repassados àquelas empresas os respectivos recursos financeiros. Como as aludidas ações não integram atualmente a LOA/2007, seria necessária a sua inclusão, a fim de que fosse viabilizada a sua execução.

Quanto à declaração supramencionada, faz-se a seguinte única ressalva. Nem todas as ações contempladas na MP em exame compuseram o Orçamento Fiscal do Ministério dos Transportes, na LOA/2006, como aumento da participação da União nos capitais das Companhias Docas respectivas.

Cumpre esclarecer, adicionalmente, que a maior parte das ações relativas a portos já tinha sido prevista na LOA/2005, e foi incorporada ao Orçamento de Investimento da LOA/2006 por intermédio de crédito extraordinário aprovado pela MP nº 287, de 28/3/2006, convertida na Lei nº 11.333, de 25/7/2006. Por seu turno, apenas três das doze ações contempladas na MP nº 376/2007, em análise, constaram da proposta orçamentária para 2006, como demonstra a tabela a seguir.

TABELA 1 – MP Nº 367, DE 30/4/2007 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – RESTOS A PAGAR 2005/2006

Ações oriundas da LOA/2005 (Lei nº 11.100, de 25/1/2005)	
COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO	
Recuperação da Pavimentação da Estrada de Acesso ao Cais de Capuaba – No Estado do Espírito Santo	2.103.991
Recuperação do Pátio dos Berços 201 e 202 no Cais Comercial de Vitória (ES) – No Estado do Espírito Santo	973.142
Recuperação do Sistema Viário Interno no Cais de Capuaba (ES) –	865.988



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

No Estado do Espírito Santo	
Recuperação da Plataforma Operacional do Cais do Porto de Vitória nos Berços 101, 102 e 103 – No Estado do Espírito Santo	997.490
COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	
Construção do Complexo Administrativo Portuário no Porto de Santos (SP) – No Estado de São Paulo	150.000
Remoção de Destroços no Canas de Acesso ao Porto de Santos (SP) – No Estado de São Paulo	3.900.000
COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO	
Implantação de Balanças no Porto do Rio de Janeiro (RJ) – No Estado do Rio de Janeiro	103.178
Dragagem do Canal de Acesso da Bacia de Evolução no Porto de Itaguaí – No Estado do Rio de Janeiro	20.000.000
Ações oriundas da LOA/2006 (Lei nº 11.306, de 16/5/2006)	
COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO	
Implantação do Sistema de Defensas no Porto de Vitória (ES) – No Estado do Espírito Santo	1.517.072
COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA	
Estudos e Projetos para Racionalização da Operação Portuária e Proteção ao Meio Ambiente – No Estado da Bahia	1.400.000
COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	
Construção do Complexo Administrativo Portuário no Porto de Santos	1.968.799
Ação oriunda da MP nº 324, de 4/10/2007, convertida na Lei nº 11.388, de 14/12/2006	
COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO	
Ampliação da Rede Elétrica no Porto do Rio de Janeiro (RJ) – No Estado do Rio de Janeiro	3.525.350

Verifica-se que, do total do volume de recursos do crédito extraordinário proposto que se referem a saldos de recursos do Tesouro Nacional de anos anteriores e transferidos às Companhias Docas somente em 2007, 78% são relativos a Restos a Pagar de 2005. Não obstante as ações correspondentes à LOA/2005 terem sido incorporadas à LOA/2006, como observado acima, novamente não se verificou o repasse total dos recursos inscritos em Restos a Pagar de 2005 às respectivas Companhias Docas. Assim, outra vez a realização dos investimentos em portos não ocorreu por completo, fato que ensejou a abertura de novo crédito extraordinário propondo sua inclusão no orçamento vigente.

Apesar de restarem claras as razões pelas quais se propõe a inclusão, na lei orçamentária em vigor, das ações constantes do crédito adicional, questionamos a validade do instrumento utilizado para levá-la a cabo: uma medida provisória, em vez de um projeto de lei.

O art. 62 da Constituição Federal estatui 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. O § 3º do art. 167 estabelece que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Visto que muitas das ações objeto da MP em exame vêm sendo incluídas nas leis orçamentárias há pelo menos dois anos, consideramos implausível a alegação de imprevisibilidade das despesas correspondentes. Adicionalmente, ao resolver não transferir os recursos inscritos em Restos a Pagar de 2005 para as Companhias Docas no decorrer do exercício de 2006, parece-nos irrazoável que o Poder Executivo recorra ao argumento da “urgência” para justificar a edição de nova medida provisória para incluir as obras portuárias supracitadas no orçamento em vigor, sem apresentar qualquer justificativa fundamentada em acontecimentos supervenientes ou conjuntura particularmente diversa daquelas verificadas em 2005 ou 2006.

É imperioso ressaltar que uma 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 alcada. 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”. A despesa “não prevista”, por outro lado, é aquela que o administrador teria condições de antecipar e, portanto, de aportar recursos, mas não o fez em face das escolhas contidas no planejamento que adotou e submeteu à aprovação legislativa.

Por fim, relevamos discrepância identificada, relativa à seguinte ação constante do Orçamento Fiscal da LOA/2005, a qual ensejou parte da suplementação proposta pela MP nº 367/2007, em exame: “26.846.0909.0E14.0002 – Participação da União no Capital – Companhia Docas do Rio de Janeiro – Dragagem do Canal de Acesso da Baía de Evolução no Porto de Sepetiba – Rio de Janeiro”. A MP consigna R\$ 20.000.000,00 para a ação que deveria corresponder, no Orçamento de Investimento daquela Companhia Docas, à participação acionária supracitada. Entretanto, no descritor da ação a ser suplementada, com funcional-programática 26.784.0230.7376.0033, em vez de constar “Porto de Sepetiba”, encontra-se “Porto de Itaguaí”. Consultada, a Coordenação das Empresas Estatais Federais – DEST, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informou que ambos os nomes referem-se ao mesmo porto, e que a alteração do descritor da ação lhes foi solicitada pela respectiva Companhia Docas.

Esses são os subsídios julgados pertinentes.

Brasília, 8 de maio de 2007.

EDSON MARTINS DE MORAIS
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD