



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

NOTA TÉCNICA Nº 24/2007

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 381, de 5 de julho 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 90/2007-CN (nº 453/2007, na origem), a Medida Provisória (MP) nº 381, de 5 de julho de 2007, que “abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 6.334.721.758,00, para os fins que especifica.”

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A MP nº 381/2007 abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 6.334.721.758,00 em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, distribuídos conforme o quadro abaixo.

Órgão/ Unidade Orçamentária	R\$ 1,00
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	242.790.763
Anexo I	140.033.352
Secretaria Especial de Portos	140.033.352
Anexo II	102.757.411
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	742.897
Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	563.058
Companhia Docas do Pará - CDP	175.000
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	100.390.846
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	885.610
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	800.000
Anexo I	800.000
Ministério de Minas e Energia (Administração Direta)	800.000



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

MINISTÉRIO DA SAÚDE	824.746.039
Anexo I	824.746.039
Fundação Nacional de Saúde	824.746.039
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	2.119.942.680
Anexo I	2.119.942.680
Ministério dos Transportes (Administração Direta)	233.000.000
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	2.000.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	1.884.942.680
MINISTÉRIO DA DEFESA	444.000.000
Anexo I	222.000.000
Ministério da Defesa (Administração Direta)	222.000.000
Anexo II	222.000.000
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO	222.000.000
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	1.099.612.326
Anexo I	1.099.612.326
Ministério da Integração Nacional (Administração Direta)	419.282.000
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF	528.594.628
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	151.735.698
MINISTÉRIO DAS CIDADES	1.602.829.950
Anexo I	1.602.829.950
Ministério das Cidades (Administração Direta)	1.273.486.950
Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU	115.343.000
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	214.000.000
ANEXO I - TOTAL	6.009.964.347
ANEXO II - TOTAL	324.757.411
TOTAL GERAL	6.334.721.758

Os recursos necessários à abertura do crédito extraordinário em análise decorreram de:

I – superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 6.009.964.347,00, sendo:

- a) R\$ 2.665.099.276,00 de Recursos Ordinários;
- b) R\$ 2.520.119.032,00 de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (Cide - Combustíveis);
- c) R\$ 824.746.039,00 de Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas; e

II – repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no valor de R\$ 324.757.411,00.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Ressalte-se que, dos recursos alocados no Anexo I da MP em exame, R\$ 324.757.411,00 destinam-se à transferência de recursos para investimentos por parte de empresas estatais: R\$ 102.757.411,00 para diversas Companhias Docas (vinculadas à Presidência da República), e R\$ 222.000.000,00 para a INFRAERO (vinculada ao Ministério da Defesa).

A Exposição de Motivos (EM) nº 151/2007-MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentou um resumo da programação constante do crédito extraordinário, assim como as razões de relevância e urgência que teriam motivado e justificado a edição da Medida Provisória nº 381/2007.

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.”

O crédito extraordinário analisado consigna R\$ 232 milhões para a ação “008Y - Apoio à Construção do Rodoanel – Trecho Sul – No Estado de São Paulo”, na programação da unidade orçamentária “39101 – Ministério dos Transportes”. Entretanto, a Lei Orçamentária vigente, a LOA/2007 (Lei nº 11.451, de 7.2.2007), já prevê R\$ 59 milhões para a ação “7640 – Construção do Rodoanel – Trecho Sul – no Município de São Paulo – no Estado de São Paulo”, na unidade orçamentária “39252 – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes”. As dotações de ambas as ações são classificadas como “investimento” (grupo de natureza de despesa (GND) = 4).

O art. 65 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 – LDO/2007 (Lei nº 11.439, de 29.12.2006), estabelece ser vedada, na abertura de créditos extraordinários, a criação de novos códigos e títulos para ações já existentes. Na falta de esclarecimento por parte da exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória, sobre como as duas ações podem referir-se a obras distintas, parece-nos razoável considerá-las referentes à mesma obra e concluir, por conseguinte, que houve desrespeito à determinação contida no art. 65 da LDO/2007.

O § 12 do art. 63 da LDO/2007 estabelece que “nos casos de abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, as exposições de motivos conterão informações relativas a:

I – superávit financeiro do exercício de 2006, por fonte de recursos;

II – créditos reabertos no exercício de 2007 e seus efeitos sobre o superávit referido no inciso I deste parágrafo;

III – valores do superávit financeiro já utilizados para fins de abertura de créditos adicionais, detalhando-os por projeto de lei e medida provisória em tramitação no Congresso Nacional, inclusive o ato a que se referir a exposição de motivos, demonstrando-se o saldo do superávit financeiro do exercício de 2006 por fonte de recursos.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

A EM nº 151/2007-MP não provê qualquer informação acerca do detalhamento do histórico de utilização, como fonte de recursos para outros créditos adicionais anteriormente reabertos ou aprovados, do saldo do superávit financeiro de 2006 que está sendo utilizado como fonte de recursos da MP nº 381/2007. Não obstante o *caput* do supracitado art. 63 referir-se a créditos propostos por projetos de lei, consideramos que o procedimento sugerido pelo seu § 12 deveria ser igualmente adotado nos casos de créditos abertos por medidas provisórias. Se assim não for, estar-se-á comprometendo a transparência tão desejável e necessária ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos por parte do próprio governo, das instituições públicas e da sociedade.

Apesar de restarem claras as razões pelas quais se incluíram, na lei orçamentária em vigor, as ações constantes do crédito adicional, questionamos a validade do instrumento utilizado para levar a cabo sua inclusão: 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 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 – como as atividades relativas à manutenção da malha rodoviária federal, por exemplo – constam das leis orçamentárias ano após ano, e em nada se assemelham a despesas “*decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública*”, consideramos implausível eventual alegação de imprevisibilidade dos gastos correspondentes. De todo modo, destacamos que a EM nº 151/2007-MP é absolutamente omissa no tangente à imprevisibilidade das ações objeto das suplementações autorizadas pela Medida Provisória.

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 alçada. Nesse sentido, como visto acima, 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.

Esses são os subsídios julgados pertinentes.

Brasília, 11 de julho de 2007.

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