



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF

MP 383/2007 - NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 25/2007

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 383, de 16 de agosto de 2007, que “Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, do Meio ambiente, da Defesa, da Integração Nacional, das Cidades e de Operações Oficiais de Crédito, no valor global de R\$ 1.253.983.299,00, para os fins que especifica”.

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que estabelece:

“Art. 19. 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”.

O exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias, consoante o disposto no art. 5º, § 1º, da supracitada Resolução, “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”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 383, de 16 de agosto de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, do Meio ambiente, da Defesa, da Integração Nacional, das Cidades e de Operações Oficiais de Crédito, no valor global de R\$ 1.253.983.299,00 (um bilhão duzentos e cinqüenta e três milhões novecentos e oitenta e três mil duzentos e noventa e nove reais), para atender a programações ditas relevantes e urgentes a cargo dos seguintes Órgãos:

R\$ 1,00

ÓRGÃO	SUPLEMENTAÇÃO
Presidência da República – Secretaria Especial de Portos	21.470.000
Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA	16.000.000
Companhia das Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	5.470.000
Ministério dos Transportes	154.079.000
Ministério do Meio Ambiente	3.000.000
Ministério da Defesa	100.000.000
Ministério da Integração Nacional	39.800.000
Ministério das Cidades	855.454.299
Operações Oficiais de Crédito	58.710.000
TOTAL	1.253.983.299

As dotações para cada órgão e unidade orçamentária têm as seguintes destinações e justificativas:

a) Presidência da República

Segundo informações do Executivo, constantes da E.M. que acompanha a MP, o crédito permitirá à Secretaria Especial de Portos transferir recursos à Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA e à Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, a título de participação da União no capital dessas empresas, com vistas à realização de obras emergenciais de recuperação, reforço e adequação de infra-estrutura nos portos de Ilhéus e Natal.

No caso do porto de Ilhéus sustenta o Poder Executivo que “as obras decorrem do desmoronamento causado pela fuga de material pelas fedas existentes na linha de estacas e pranchas do cais, que abriu uma grande cratera ao longo de sua extensão, provocada pela erosão do aterro hidráulico, com desmonte do piso sobre o qual transitam carretas e guindaste, colocando em risco a continuidade das operações portuárias.”

Já no caso do porto de Natal justifica-se a medida para “o aumento do quantitativo de tomadas para energização dos contêineres e da capacidade das subestações de energia que fornecerão carga elétrica em potência e amperagem adequadas, bem como a execução de serviços de recuperação e reforço da pavimentação do Porto, de forma a garantir o suporte exigido pelas operações dos contêineres frigorificados, em face da intensificação de sua movimentação, a partir do mês de agosto, quando, além do embarque de peixes e camarões, inicia-se o de frutas tropicais a serem exportadas para a Europa.”

b) Ministério dos Transportes

Os recursos destinam-se à realização de obras emergenciais em rodovias federais, em diversas unidades da federação, danificadas em virtude de intenso e prolongado período de chuvas. Segundo o Poder Executivo, há necessidade de intervenções urgentes para recuperação imediata, tendo em vista o agravamento do estado de trafegabilidade das rodovias. Citam-se

casos de queda de pontes, escorregamentos, queda de blocos, erosões em taludes de cortes e aterros, quebra de dispositivos de drenagem, entre outros, que comprometem a segurança das rodovias, além de outras obras de manutenção. Além disso, foram alocados recursos para a BR 282, no Estado de Santa Catarina, obra contemplada no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, para construção de trecho rodoviário entre São Miguel do Oeste em Santa Catarina, até a fronteira, do Brasil com a Argentina, de interesse estratégico para o Mercosul.

c) Ministério do Meio Ambiente

Nesse ministério o crédito possibilitará a adoção de medidas necessárias à implementação de procedimentos administrativos e à assunção de encargos decorrentes da dissolução e liquidação da companhia de Desenvolvimento de Barcanera – CODEBAR, tendo em vista o exaurimento de seus objetivos precípuos, conforme estipulado pela Lei nº 6.665, de 3 de julho de 1979.

d) Ministério da Defesa

De acordo com a E.M., o crédito contemplará os recursos financeiros e materiais necessários à permanência de tropas brasileiras no Haiti, composta por 1.200 militares, que integram a Missão de estabilização das Nações Unidas – MINUSTAH desde 2004, em cumprimento ao acordo firmado entre o governo brasileiro e a Organização das Nações Unidas – ONU. Afirma-se que em 2006, diante da decisão do Conselho de Segurança da ONU de prorrogar o mandato da MINUSTAH até novembro de 2007, o Ministério da Defesa alegou necessidade premente de recursos no início de 2007, sob risco de interrupção de ações essenciais à manutenção da tropa. Para tanto foi editada a medida provisória nº 343, de 5 de janeiro de 2007, no valor de R\$ 70 milhões (setenta milhões de reais). A presente medida acrescenta R\$ 60 milhões para tal finalidade.

Além disso, há previsão de transferência de recursos para a Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL, empresa pública vinculada ao Comando do Exército, a título de participação da União no capital de empresas, para continuidade do processo de revitalização e recuperação econômico-financeira da empresa.

e) Ministério da Integração Nacional

No Ministério da Integração, conforme informações da referida EM que acompanha o crédito em análise, os recursos permitirão a ampliação e melhoria da infra-estrutura hídrica, a fim de evitar prejuízos que poderão advir do atraso nas obras.

f) Ministério das Cidades

O crédito “possibilitará a execução de obras de infra-estrutura urbana, relevantes e urgentes, nos setores de habitação e de saneamento.” Nesse caso o Poder Executivo salienta que os recursos tem por objetivo minimizar a vulnerabilidade em que se encontram famílias, em especial de baixa renda, devido à carência de infra-estrutura urbana, a padrões de ocupação inadequados e à fragilidade das edificações, que potencializam a ocorrência de desastres naturais, além de viabilizar o acesso à habitação digna para famílias de baixo poder aquisitivo.

Quanto às ações de saneamento, alega o Poder Executivo que elas reduzirão deficiências do grau de cobertura e da qualidade dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e drenagem urbana, especialmente em municípios menores de regiões mais pobres e em áreas metropolitanas.

Na área de habitação e saneamento, alega-se, ainda, que o crédito contempla os demais Estados não atendidos na Medida Provisória nº 381, de 5 de julho de 2007.

f) Operações Oficiais de Crédito

Quanto às Operações Oficiais de Crédito, a E.M afirma que "...a proposição em pauta permitirá a concessão de subvenção econômica, na forma de equalização de taxas de juros e bônus de adimplência sobre juros nas operações de empréstimos e financiamentos, às empresas dos setores de calçados e artefatos de couro, têxtil, exceto fiação, de confecções e de móveis de madeira com recita operacional bruta de até R\$ 300 milhões. A subvenção autorizada pela União, por meio da Medida Provisória nº 382, de 24 de julho de 2007, destina-se à revitalização dos setores mencionados da economia brasileira, afetados pelos efeitos da valorização cambial do real em relação ao dólar e pela concorrência com produtos estrangeiros".

No que se refere à urgência e relevância, o Ministério do Planejamento, por meio da E.M., afirma que as seguintes razões exigem a imediata ação do Poder Público:

- a) No caso do porto de Ilhéus, a intervenção decorre do agravamento do problema em sua estrutura física, comprometendo a segurança das instalações portuárias, e do risco de suspensão em definitivo de suas operações. No porto de Natal alega-se risco de perda de carga, em decorrência da ausência de refrigeração ou refrigeração incorreta e da inadequação do piso por onde se movimentam os contêineres;
- b) Quanto às rodovias, as ações emergenciais visam evitar danos iminentes e irreparáveis no que tange à segurança dos usuários, com a redução de acidentes causados pelo mau estado das rodovias;
- c) A atuação emergencial na CODEBAR decorre, segundo o Poder Executivo, da inviabilidade econômica da empresa, que não gera receitas suficientes ao pagamento de suas despesas obrigatórias, como pessoal e sentenças judiciais, e de seu passivo;
- d) No Ministério da Defesa sustenta-se a necessidade de honrar o compromisso do Brasil assumido com a ONU em relação à Missão de Paz no Haiti, com vistas à manutenção da segurança e à ajuda na reconstrução das organizações daquele País;
- e) Quanto ao aporte de recursos à Empresa IMBEL, pretende-se atender despesas de caráter inadiável, envolvendo pagamento de pessoal e de serviços da dívida e a realização de investimentos mínimos, imprescindíveis à manutenção da dinâmica empresarial da empresa e cujo adiamento acarretará, segundo a Exposição de Motivos, prejuízos ainda maiores, com déficit de caixa e comprometimento do processo de revitalização e recuperação econômico-financeiro da empresa;
- f) Quanto ao Ministério da Integração Nacional, alega-se que a ampliação da oferta de recursos hídricos evitaria "enormes prejuízos que poderão advir do atraso das obras, as quais objetivam minimizar os graves problemas de falta de abastecimento de água de enorme contingente de pessoas carentes desse recurso natural";
- g) Na área de habitação, justifica-se o crédito, conforme a Exposição de Motivos, para minimizar a vulnerabilidade em que se encontram famílias, em especial de baixa renda, devido a padrões de ocupação inadequados e à fragilidade das edificações, que potencializam ocorrências de desastres naturais;
- h) Já na área de saneamento, sustenta o Poder Executivo que a medida visa garantir "os direitos humanos fundamentais de acesso aos serviços de saneamento básico e à vida", reduzindo a situação de perigo em que vivem milhares de famílias que se encontram em condições precárias pela exposição a doenças infecto-contagiosas e parasitárias;
- i) No que tange às Operações Oficiais de Crédito, alega-se na Exposição de Motivos que o crédito permite "a redução dos custos financeiros das empresas dos setores atingidos pela Medida Provisória nº 382, de 2007, induzindo a reestruturação de sua

produção e evitando a postergação das decisões de investimentos dessas empresas, prevenindo impactos econômicos negativos indesejados.

Por fim, esclarece a Exposição de Motivos que a proposição será financiada com recursos oriundos de superávit financeiro apurado no balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, relativo a recursos ordinários, à contribuição de intervenção no domínio econômico – combustíveis e recursos das operações oficiais de crédito, e de repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

III - SUBSÍDOS REFERENTE À ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

De acordo com a Constituição Federal, o instituto do crédito extraordinário tem o objetivo de atender, única e exclusivamente, a programações cujas despesas não sejam passíveis de previsibilidade e que se revistam do caráter de urgência. Com efeito, diz o art. 167, § 3º, da Lei Maior:

Art. 167.

.....

§ 3º 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, (...). (Grifos inexistentes no original).

Assim, além do atendimento dos pressupostos gerais aplicáveis às medidas provisórias, urgência e relevância, preconizados no art. 62 da Constituição Federal, cabe examinar o caráter de imprevisibilidade do crédito extraordinário. No caso em tela, verificamos que tão somente as **Ações Rodoviárias Emergencias** se enquadram nesse exigência, mas não completamente. A ação proposta não identifica precisamente as intervenções emergenciais. Limita-se o crédito, nesse particular, a enumerar alguns casos, sem qualquer detalhamento. A ação orçamentária suplementada é de caráter genérico que, por si, não garante a execução da despesa nas obras citadas. Além disso, a ação orçamentária beneficiada já consta da Lei Orçamentária, sendo objeto de crédito extraordinário prévio. Dessa forma, mesmo nesse caso, identificamos a inadequação da despesa à modalidade de crédito extraordinário.

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

A Constituição Federal, em seu art. 167, § 3º, ao tratar da abertura de Créditos Extraordinários, dispõe que “....somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Cabe ressaltar que a despesa dita “imprevisível” não é sinônimo de despesa “não prevista”, ou “insuficientemente dotada”. A despesa “imprevisível” é aquela cuja previsão não é possível, por decorrer de fatos além da percepção do administrador. Esse tipo de despesa não pode ser objeto de planejamento e, portanto, de orçamentação.

A despesa “não prevista”, por outro lado, é aquela que o administrador teria condições de antecipar e, portanto, de aportar recursos. Caso o gestor público necessite de ampliação de gastos em rubricas orçamentárias já contidas Lei de Orçamento Anual, deve recorrer ao crédito suplementar. Caso sejam detectadas novas necessidades de gastos, deve o Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional crédito especial, afim de incluir novos itens de despesas à Lei de Orçamento.

No caso concreto, exceção feita à parte da justificativa da ação “Obras Rodoviárias Emergenciais”, as razões apresentadas concentram-se no mérito e na relevância das despesas. Todavia, não são apresentadas justificativas sobre a imprevisibilidade das despesas.

Como fonte de recursos necessária à execução das despesas propostas, o presente crédito apresenta o superávit financeiro apurado em Balanço Orçamentário de exercício anterior, no valor de R\$ 1.232.513.299,00 (um bilhão duzentos e trinta e dois milhões quinhentos e treze mil duzentos e noventa e nove reais) e R\$ 21.470.000,00 (vinte e um milhões quatrocentos e setenta mil reais) de repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no que tange ao Orçamento de Investimento das Estatais.

Ressaltamos que a utilização de superávit financeiro de exercício anterior afeta o alcance da meta de superávit primário para 2007. Dessa forma, é de se presumir, que o Poder Executivo ajustará esses gastos às programações orçamentárias aprovadas, no intuito de produzir o resultado primário fixado no art. 2º da LDO/2007. Dentro dessa perspectiva, estabelece o § 14 do art. 63 dessa Lei:

“Art. 63.

.....

§ 14. Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.”

Embora esse dispositivo seja aplicável a “projetos de lei”, não envolvendo, pois, créditos abertos por medida provisória, em virtude de sua natureza excepcional, deve-se lembrar que o pagamento dessas despesas também afetam o alcance da meta fixada. Dessa forma, o ajuste da execução do orçamento em decorrência dessas despesas será inevitável.

Ressaltamos que, tendo em vista a classificação de algumas despesas como RP – 3, ou seja, que compõem o PPI – Projeto de Piloto de Investimentos, elas não devem ser consideradas para fins de apuração de resultado primário. Portanto, tais despesas não necessitam de compensação para efeito apuração da meta fiscal estabelecida na LDO, no montante de R\$ 51,8 milhões, são elas:

- a) Funcional 18.544.0515.1k51 – Implantação do sistema adutor alto oeste com 285 KM no Estado do Rio Grande do Norte (Proágua Nacional) – R\$ 9,8 milhões;
- b) Funcional 18.544.1036.1N64 – Implantação da Adutora Pajeu com 582 KM nos Estados de Pernambuco e Paraíba. – R\$ 30 milhões;
- c) Funcional 20.782.0233.111T – Construção de Trecho Rodoviário – São Miguel do Oeste – Fronteira Brasil/Argentina – na Br 282 – No Estado de Santa Catarina – R\$ 12 milhões.

Além disso, não foram apresentadas as informações exigidas para a abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, quais sejam (art. 63, §12 da LDO 2007): I) superávit financeiro de 2006, por fonte de recursos; II) créditos reabertos no exercício de 2007 e seus efeitos sobre o superávit financeiro de 2006; e III) valores já utilizados para fins de abertura de créditos adicionais, demonstrando o saldo do superávit financeiro de 2006, por fonte de recursos.

No que tange à adequação ao Plano Plurianual, ressaltamos que na ação “Obras Rodoviárias Emergenciais”, tendo em vista seu caráter genérico, vislumbramos possibilidade de descumprimento do disposto no Art. 3º, § 2º do Plano Plurianual, que assim dispõe:

“Art. 3º.....

§ 1º Para efeito desta Lei, entende-se por projeto de grande vulto:

.....

II - os financiados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadram no disposto no art. 3º, § 1º, I, cujo valor total estimado seja superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, "c", da Lei no 8.666, de 1993.

§ 2º A partir do exercício de 2007, a obra de valor total estimado superior aos limites estabelecidos no § 1º deverá constituir projeto orçamentário específico, vedada, para a sua execução, a utilização de dotações consignadas em outro crédito orçamentário."

Note-se que atualmente o valor limite para enquadramento de obras de grande vulto é de R\$ 10,5 milhões. Assim, como referida ação orçamentária destina-se a obras de forma não especificada, fica a possibilidade, dado o sabido alto custo das despesas no setor de transporte rodoviário, de realização de obras de valor superior a R\$ 10,5 milhões em dotação genérica. Cabe, portanto, aos órgãos de controle interno e externo estreita vigília a fim de que o referido dispositivo do PPA não seja violado.

Ademais, nota-se que várias despesas contidas no referido crédito extraordinário constituem-se em novas ações orçamentárias de natureza plurianual, ensejando alteração do Plano Plurianual, são elas:

- a) 111T – Construção de trecho Rodoviário – São Miguel do Oeste Fronteira Brasil/Argentina – Na BR – 282 – No Estado de Santa Catarina – R\$ 12 milhões;
- b) 1N64 – Implantação da Adutora Pajeu com 582 KM nos Estados de Pernambuco e Paraíba – R\$ 30 milhões
- c) 006E – Apoio a Sistemas de abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes – R\$ 129,1 milhões;
- d) 006F – Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes – R\$ 244,7 milhões;
- e) 006H- Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil Habitantes – R\$ 164,7 milhões.

Contudo, para a inclusão de novas ações de caráter plurianual mediante crédito especial ou extraordinário, exige o PPA, em seu Art. 5º, § 11, que sejam apresentados, a partir do exercício de 2006, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano. Tais informações ainda não foram devidamente encaminhadas junto à Exposição de Motivos do crédito extraordinário.

Esses, portanto, são os subsídios que apresentamos à apreciação da Medida Provisória nº 383, de 16 de agosto de 2007, em cumprimento ao que determina a Resolução nº 1, de 2002 - CN, art. 19.

Brasília, 30 de agosto de 2007.

Marcelo R. Macedo

Consultor de Orçamentos – COFF-CD