



**Adequação Orçamentária
Medida Provisória nº 402/2007**

Brasília, 28 de novembro de 2007.

Assunto: Subsídios, quanto à adequação financeira e orçamentária, para a apreciação da Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007, que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.646.339.765,00, para os fins que especifica.”

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

1 INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, combinado com o § 3º do art. 167, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007, (MP 402/07) que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.646.339.765,00, para os fins que especifica.”

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 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”. A mesma Resolução, no §1º do art. 5º, diz que “O exame da compatibilidade e adequação orçamentária 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 financeiras e orçamentárias 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”.



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

Os quadros a seguir mostram um resumo da MP 402/07. O quadro 1 evidencia, por órgão e unidade orçamentária, a destinação dada ao total de recursos envolvidos. O quadro 2, os recursos necessários ao crédito.

Quadro 1 - Abertura de crédito extraordinário - por órgão e unidade orçamentária

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO		R\$
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - CODEVASF	208.729.633	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - DNOCS	39.000.000	
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	117.376.408	
MINISTÉRIO DA SAÚDE		
FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	52.310.491	
MINISTÉRIO DAS CIDADES		
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	24.099.240	
FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS	4.000.000	
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES		
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT	486.739.927	
VALEC - ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.	706.084.066	
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA		
COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE - ELETROACRE	8.000.000	
Total	1.646.339.765	

Fonte: MP 402/07.

Quadro 2 - Recursos

Superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União em 2006		R\$
Recursos ordinários	148.056.406	
Contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) - combustíveis	15.790.142	
	163.846.548	
Excesso de arrecadação		
Recursos próprios das empresas estatais	8.000.000	
Recursos de concessões e permissões	702.147.375	
Recursos próprios não financeiros	3.936.691	
	714.084.066	
Cancelamentos de dotações		
FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	52.310.491	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT	486.739.927	
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	71.998.501	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - DNOCS	52.000.000	
MINISTÉRIO DAS CIDADES	31.360.232	
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	70.000.000	
FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS	4.000.000	
	768.409.151	
Total	1.646.339.765	

Fonte: MP 402/07.



3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

3.1 Pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência

O § 3º do artigo 167 da Constituição diz 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.” A caracterização de uma despesa como imprevisível e urgente é certamente passível de alguma subjetividade. O exame do texto constitucional, entretanto, lança luzes à tarefa.

A despesa atendida por um crédito extraordinário deve ser **imprevisível**, ou seja, aquela que não se pode prever, que não pode ser pressuposta. Mais do que isso, tal despesa deve ser **urgente**, isto é, deve ser executada com rapidez, sem demora. A própria Constituição dá pistas sobre despesas que possuam, ao mesmo tempo, essas duas peculiaridades: as decorrentes de uma guerra; ou as necessárias a resolver situações de comoção interna, como um levante popular contra o Congresso; ou aquelas destinadas a enfrentar calamidade públicas, como uma enchente ou um terremoto. A listagem feita pela Constituição constitui-se apenas em exemplos, mas é certamente elucidativa do que pode ser objeto de um crédito extraordinário.

É difícil imaginar que a MP 402/07 atenda aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e de urgência. É difícil crer que as despesas às quais ela se refere digam respeito a situações excepcionais que coloquem em risco de forma inequívoca a integridade de pessoas ou do patrimônio público. Por exemplo, dentre a programação favorecida do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), consta a manutenção de rodovias federais em várias unidades da federação. Não resta dúvida de que as estradas brasileiras necessitam urgentemente de reparos. A urgência, entretanto, não é o único requisito para a abertura de um crédito extraordinário. Exige-se também a imprevisibilidade. Nesse ponto é que o instrumento utilizado mostra-se desconforme a Constituição, na medida em que é público e notório, há longo tempo, o estado precário das rodovias federais. A análise da MP 402/07 leva a questionamentos semelhantes para várias das unidades orçamentárias por ela beneficiadas.

A precisa definição do elenco de providências passíveis de tratamento via medida provisória constitui tarefa naturalmente marcada por altas doses de subjetivismo. É, contudo, relevante considerar que a utilização da medida provisória como veículo para o tratamento de matéria financeira e orçamentária é, antes, mais uma exceção à regra constitucional que uma opção tão disponível quanto a que facilita o encaminhamento de matérias do mesmo teor por meio de projeto de lei. E de modo que se possa aplicar essa regra de exceção, necessária seria a cabal demonstração da imprevisibilidade e da urgência da matéria em apreço, o que parece não ser o caso da MP 402/07.

3.2 Resultado primário

O crédito extraordinário, dada a sua excepcionalidade (em tese), não se sujeita às mesmas regras de equilíbrio financeiro às quais estão submetidas as outras espécies de crédito adicional (nomeadamente, o crédito suplementar e o crédito especial, ambos encaminhados ao Congresso por meio de projeto de lei do Poder Executivo). De qualquer forma, é de se mencionar que o balanço entre os créditos abertos e os cancelamentos mostra que há redução nas dotações classificadas como despesas primárias



discricionárias (RP 2). No caso das dotações relacionadas ao PPI – Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – (RP 3), há um aumento de aproximadamente R\$ 881 milhões. Nesse ponto, cabe lembrar o caput do art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 (Lei nº 11.439, de 2006), segundo o qual o superávit primário pode ser reduzido em até R\$ 11.283.000.000 (onze bilhões, duzentos e oitenta e três milhões de reais), para atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos. Pesquisa realizada no Siga Brasil¹ em 28 de novembro de 2007 revela que o montante das despesas classificadas como RP 3 em 2007 chegava, nessa data, a aproximadamente R\$ 10.302 milhões. A soma deste valor com os R\$ 881 milhões adicionados, em RP 3, ao orçamento de 2007 pela MP 402/07 (R\$ 881 milhões) não ultrapassa o limite estabelecido pela LDO relativa a este orçamento.

Quadro 3 - Indicador de resultado primário		R\$
	RP 2	RP 3
Crédito	85.919.397	1.560.420.368
Cancelamento	89.110.491	679.298.660
Diferença	-3.191.094	881.121.708

RP 2 - despesa primária discricionária.

RP 3 - despesa relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI)

3.3 Compatibilização com o PPA

Os créditos abertos pela MP 402/07 referem-se ao último ano de vigência do Plano Plurianual 2004-2007. É possível, entretanto, que se prolonguem pelo exercício financeiro de 2008². Sua execução, nesse caso, somente poderá ocorrer se estiverem compatíveis com o Plano Plurianual 2008-2011, ainda em tramitação no Congresso Nacional.

4 CONCLUSÃO

A Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007, que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.646.339.765,00, para os fins que especifica”, está de acordo com a manutenção do resultado primário. Há dúvidas, contudo, em relação à sua conformidade ao § 3º do artigo 167 da Constituição, parágrafo este que diz ser o crédito extraordinário destinado ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes.

Luís Otávio Barroso da Graça
Consultor de Orçamentos do Senado Federal

¹ Disponível em http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.

² Constituição, art. 167, § 2º: “Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”