



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

NOTA TÉCNICA Nº 37/2007

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 405, de 18 de dezembro 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 187/2007-CN (nº 405/2007, na origem), a Medida Provisória (MP) nº 405, 18 de dezembro de 2007, que “abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica.”

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A MP nº 405/2007 abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 5.455.677.660,00 em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, distribuídos conforme o quadro abaixo.

Órgão/ Unidade Orçamentária	Aplicação dos Recursos	Origem dos Recursos	R\$ 1,00
JUSTIÇA ELEITORAL	7.500.000	7.500.000	
Anexo I (suplementação)			
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais	7.500.000		
Anexo II (cancelamento)			
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais		7.500.000	
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	63.445.200		
Anexo I (suplementação)			



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Gabinete da Presidência da República	6.000.000	
Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca	20.000.000	
Secretaria Especial de Portos	11.815.200	
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	23.700.000	
Anexo III (suplementação)		
Companhia Docas do Ceará - CDC	280.000	
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	150.000	
Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA	150.000	
Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	750.000	
Companhia Docas do Pará - CDP	150.000	
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	450.000	
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	51.928.900	
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Administração direta)	51.928.900	
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	54.400.000	400.000
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Ciência e Tecnologia (Administração direta)	54.400.000	
Anexo II (cancelamento)		
Ministério da Ciência e Tecnologia (Administração direta)		400.000
MINISTÉRIO DA FAZENDA	348.006.293	
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Fazenda (Administração direta)	10.000.000	
Receita Federal do Brasil	320.390.000	
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	5.200.000	
Banco Central do Brasil	12.416.293	
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	733.456.560	202.456.560
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Educação (Administração direta)	29.764.261	
Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES	18.000.000	
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	685.692.299	
Anexo II (cancelamento)		
Ministério da Educação (Administração direta)		1.298.839
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira		43.899.960
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		157.257.761
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	364.860.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Justiça (Administração direta)	16.542.000	



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Departamento de Polícia Rodoviária Federal	28.000.000	
Departamento de Polícia Federal	55.200.000	
Fundação Nacional do Índio – FUNAI	5.500.000	
Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN	218.718.000	
Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal - FUNAPOL	10.900.000	
Fundo Nacional de Segurança Pública	30.000.000	
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	169.200.000	
Anexo I (suplementação)		
Instituto Nacional do Seguro Social	169.200.000	
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	19.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Relações Exteriores (Administração direta)	19.000.000	
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	10.601.043	
Anexo I (suplementação)		
Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	560.000	
Fundo de Amparo ao Trabalhador	10.041.043	
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	455.660.339	
Anexo I (suplementação)		
Ministério dos Transportes (Administração direta)	176.669.037	
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	270.191.302	
Fundo da Marinha Mercante – FMM	8.800.000	
Anexo II (cancelamento)		
Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (Em liquidação)		277.272
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT		79.831.302
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	200.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério das Comunicações (Administração direta)	200.000.000	
MINISTÉRIO DA CULTURA	130.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Fundo Nacional de Cultura	130.000.000	
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	39.058.347	
Anexo I (suplementação)		
Ministério do Meio Ambiente (Administração direta)	32.600.000	
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos	6.458.347	



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Naturais Renováveis – IBAMA		
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	551.000.000	372.728
Anexo I (suplementação)		
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Administração direta)	551.000.000	
Anexo II (cancelamento)		
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Administração direta)		372.728
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	752.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Administração direta)	167.966.414	
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	584.033.586	
MINISTÉRIO DO ESPORTE	115.937.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério do Esporte (Administração direta)	115.937.000	
MINISTÉRIO DA DEFESA	720.549.717	
Anexo I (suplementação)		
Comando da Aeronáutica	522.000.000	
Comando do Exército	65.922.155	
Comando da Marinha	77.273.000	
Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	2.633.495	
Fundo Aeronáutico	3.809.617	
Fundo do Exército	14.511.450	
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	11.300.000	
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	30.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério da Integração Nacional (Administração direta)	30.000.000	
MINISTÉRIO DO TURISMO	70.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Ministério do Turismo (Administração direta)	70.000.000	
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	10.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Fundo Nacional de Assistência Social	10.000.000	



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

MINISTÉRIO DAS CIDADES	337.926.000	40.000.000
Anexo I (suplementação)		
Ministério das Cidades (Administração direta)	315.000.000	
Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito – FUNSET	22.926.000	
Anexo II (cancelamento)		
Ministério das Cidades (Administração direta)		40.000.000
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	40.000.000	
Anexo I (suplementação)		
Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	40.000.000	
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	1.148.261	
Anexo I (suplementação)		
Transferências Constitucionais – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	1.148.261	
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	180.000.000	40.000.000
Anexo I (suplementação)		
Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda	180.000.000	
Anexo II (cancelamento)		
Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda		40.000.000
ANEXO I - TOTAL	5.453.747.660	
ANEXO II - TOTAL		370.837.862
ANEXO III - TOTAL	1.930.000	
Superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006		3.995.542.240
Excesso de arrecadação		670.252.213
Ingresso de operação de crédito relativa ao lançamento de Títulos da Dívida Agrária		417.115.345
Repasso da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais		1.930.000
TOTAL GERAL	5.455.677.660	5.455.677.660

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\$ 3.995.542.240,00;

II – excesso de arrecadação de diversas fontes, no valor de R\$ 670.252.213,00;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

III – anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 370.837.862,00, conforme indicado no Anexo II da Medida Provisória;

IV – ingresso de operação de crédito relativa ao lançamento de Títulos da Dívida Agrária, no valor de R\$ 417.115.345,00; e

V – repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no valor de R\$ 1.930.000,00.

A Exposição de Motivos (EM) nº 345/2007-MP, do Ministério 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 405/2007.

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 § 14 do art. 63 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 - LDO/2007 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006) prevê que “*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.*”

A EM nº 345/2007-MP não contém demonstrativo de que a abertura do crédito extraordinário não afeta o resultado primário anual do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2007, e tampouco indica as compensações necessárias, ainda que tenha feito uso de volume expressivo de receita financeira para financiar parte das despesas primárias constantes da Medida Provisória.

A esse respeito, constatamos que a MP em comento abriga um acréscimo total líquido de despesas primárias (suplementações deduzidas de cancelamentos) da ordem de R\$ 4,53 bilhões. Para que não resultasse afetado o resultado primário anual constante da lei orçamentária, tal montante de despesas primárias líquidas deveria ser financiado por receitas primárias. No caso em questão, esses recursos deveriam provir do excesso de arrecadação de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

receitas primárias. Entretanto, ainda que tal excesso, consignado como uma das fontes de financiamento da Medida Provisória, se referisse inteiramente a receitas primárias – o que não se verifica – este não seria suficiente, visto que monta a apenas R\$ 0,67 bilhão, aproximadamente.

Não obstante o *caput* do supracitado art. 63 referir-se a créditos propostos por projetos de lei, consideramos que os procedimentos sugeridos pelo seu § 14 deveriam ser igualmente adotados 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 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 da quase totalidade dos gastos correspondentes. De todo modo, pode-se afirmar que a EM nº 345/2007-MP, com raras exceções, é 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, 7 de janeiro de 2007.

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