



**Nota Técnica de Adequação Financeira e Orçamentária da
Medida Provisória nº 424, de 2008**

Brasília, 22 de abril de 2008.

Assunto: Subsídios para exame da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 424, de 16 de abril de 2008, que *“Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.816.577.877,00, 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 adotou e submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 424, de 16 de abril de 2008, que *“Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.816.577.877,00, 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, *verbis*:

“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, estabelece ainda 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

O Quadro 1, a seguir, apresenta de forma sucinta, os créditos abertos pela Medida Provisória nº 424/2008 - MP 402/08, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com indicação dos órgãos e unidades orçamentárias beneficiadas, assim como a origem e o montante dos recursos oferecidos como contrapartida aos créditos abertos.



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

| Quadro 1 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Anexo I - MP 424/2008) | | R\$ 1,00 |
|---|------------------------------|----------------------------|
| ÓRGÃOS/UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS | APLICAÇÃO DE RECURSOS | ORIGEM DOS RECURSOS |
| PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | 34.000.000 | - |
| - Secretaria Especial de Portos | 34.000.000 | |
| MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 40.000.000 | - |
| - Agência Espacial Brasileira - AEB | 40.000.000 | - |
| MINISTÉRIO DA JUSTIÇA | 65.998.524 | - |
| - MJ/B10 Administração Central | 55.327.000 | |
| - Fundação Nacional do Índio - FUNAI | 1.000.000 | - |
| - Fundo para Aparelhamento e Operacionalizações das Atividades-Fim da Polícia Federal - FUNAPOL | 9.671.524 | - |
| MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | 169.395.734 | - |
| - MT/Administração Central | 2.300.000 | - |
| - VALEC - Enga., Construções e Ferrovias S/A | 19.000.000 | - |
| - ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres | 9.000.000 | - |
| - DNIT - Depto. Nacional de Infra-Estrutura de Transportes | 139.095.734 | - |
| MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE | 5.000.000 | - |
| - MMA - Administração Central | 5.000.000 | - |
| MINISTÉRIO DA DEFESA | 387.587.318 | - |
| - MD/Administração Central | 57.000.000 | - |
| - Comando da Aeronáutica | 135.000.000 | - |
| - IMBEL - Indústria de Material Bélico do Brasil | 195.587.318 | |
| MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL | 205.634.000 | - |
| - MINT - Administração Central | 35.900.000 | - |
| - Cia. De Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF | 12.134.000 | - |
| - DNOCS - Depto. Nacional de Obras Contra as Secas | 157.600.000 | - |
| MINISTÉRIO DAS CIDADES | 166.518.929 | - |
| - MC/Administração Central | 143.129.129 | - |
| - CBTU - Cia. Brasileira de Trens Urbanos | 23.389.800 | - |
| SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO | | 985.223.423 |
| - Recursos Ordinários | - | 765.627.689 |
| - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis | - | 198.395.734 |
| - Contribuição para os Programas Especiais (PIN E PROTERRA) | - | 21.200.000 |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA | - | 1.500.000 |
| RECURSOS PRÓPRIOS NAO FINANCEIROS (IMBEL) | - | 87.411.082 |
| TOTAL ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL | 1.074.134.505 | 1.074.134.505 |

Por sua vez, o Quadro 2 que se segue demonstra os créditos abertos pela MP 424/2008, no âmbito do Orçamento de Investimento, também por órgãos e unidades orçamentárias, com explicitação dos valores dos créditos e das respectivas fontes de financiamento.



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

| Quadro 2 - Orçamento de Investimento (Anexo II - MP 424/2008) | | R\$ 1,00 |
|--|------------------------------|----------------------------|
| ÓRGÃOS/UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS | APLICAÇÃO DE RECURSOS | ORIGEM DOS RECURSOS |
| PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | 185.606.588 | - |
| - CODESA - Cia. Docas do Espírito Santo | 12.709.073 | - |
| - CODEBA - Cia. Docas do Estado da Bahia | 592.726 | - |
| - CODESP - Cia. Docas do Estado de São Paulo | 63.167.586 | - |
| - CDP - Cia. Docas do Pará | 2.500.000 | - |
| - CDRJ - Cia. Docas do Rio de Janeiro | 98.033.807 | - |
| - CODERN - Cia. Docas do Rio Grande do Norte | 8.603.396 | - |
| MINISTÉRIO DA DEFESA | 556.836.784 | - |
| - INFRAERO - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária | 556.836.784 | - |
| RECURSO PARA AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO SOB A FORMA DE PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO CAPITAL DE EMPRESAS ESTATAIS | - | 711.938.862 |
| - Direto (Rec. Do Tesouro Repassados no Corrente Execício) | - | 152.867.081 |
| - Saldos de Exercícios Anteriores | - | 559.071.781 |
| OUTROS RECURSOS DE LONGO PRAZO | - | 30.504.510 |
| TOTAL ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO | 742.443.372 | 742.443.372 |

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

3.1.1 Pressupostos constitucionais de imprevisibilidade, urgência e Relevância

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 ao entendimento dos casos passíveis de serem considerados como imprevisíveis: guerra, comoção interna ou calamidade pública. A listagem feita pela Constituição constitui é apenas exemplificativa, mas certamente elucidativa do que pode ser objeto de um crédito extraordinário.

Portanto, 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. Por outro lado, o art. 62, exige ainda que o caso a ser atendido, além de **urgente**, deve caracterizar-se como **relevante**.

Os créditos abertos pela MP 424/2008 com certeza não atendem aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e, na maioria dos casos, até mesmo de urgência. Com efeito, as despesas atendidas pelos créditos a que ela se refere, com raríssimas



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exceções, estão relacionadas a situações excepcionais que coloquem em risco de forma inequívoca a integridade de pessoas ou do patrimônio público.

Em grande parte, os créditos abertos pela MP 424/2008 constituem suplementações de dotações orçamentárias já constantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais. Em outros casos, referidos créditos visam tão somente incluir novas programações nos orçamentos vigentes, em situações que poderiam ser adequadamente atendidas mediante projeto de lei de crédito especial.

A seguir serão analisadas, por órgão e unidades orçamentárias, as despesas cobertas pelos créditos abertos pela Medida Provisória nº 424, de 2008, com fundamento nas informações constantes da Exposição de Motivos nº 00051/2008 – MP, de 15 de abril de 2008 (EM 51/2008-MP), do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha a Medida:

20000 – Presidência da República

No âmbito do Orçamento Fiscal, a Medida Provisória nº 424/2008 abre créditos para a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República no valor de R\$ 34 milhões. Esses recursos destinam-se à Gestão da Política Portuária e para construção e reforço do Berço 410-A no Porto de São Francisco do Sul (SC), pertencente ao Vetor Logístico Sul.

No âmbito do Orçamento de Investimento, a referida Medida Provisória abre créditos extraordinários em favor da Cia. Docas do Espírito Santo, da Cia. Docas do Estado da Bahia, da Cia. Docas do Estado de São Paulo, da Cia. Docas do Pará, da Cia. Docas do Rio de Janeiro e da Cia. Docas do Rio Grande do Norte, para diversos projetos e atividades.

Em vista da contribuição de tais atividades e projetos ao crescimento econômico do país por ampliar ou melhorar a infra-estrutura portuária, pode-se considerar que esses gastos revestem-se de caráter relevante. No entanto, pairam dúvidas a respeito da urgência dos presentes reforços orçamentários. O crescimento econômico do país não seria significativamente afetado, caso esses créditos fossem abertos dentro de alguns meses, após a tramitação normal de créditos especiais ou suplementares. Ademais, não há como entender que esses projetos e atividades sejam imprevisíveis do ponto de vista do planejamento financeiro-orçamentário.

24000 – Ministério da Ciência e Tecnologia

No âmbito deste ministério, segunda consta da mencionada EM, o crédito se destina a atender às despesas da Agência Espacial Brasileira – AEB com estudos para implantação do Centro Espacial de Alcântara – CEA, em decorrência do tratado entre o Brasil e a Ucrânia para utilização do veículo de lançamentos Cyclone-4. A relevância e a urgência seriam justificadas pelo fato de que a Ucrânia já desenvolveu o Cyclone-4 e programou o primeiro vôo para 2010.



Note-se que o mencionado tratado foi promulgado pelo Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005. Dessa forma, ainda que seja relevante, não parece que essa despesa possa ser considerada imprevisível ou urgente.

Ademais, deve-se registrar a existência da ação 7F40 – Implantação do Centro Espacial de Alcântara – CEA no instrumento mais relevante para o planejamento dos investimentos da União, qual seja, o plano plurianual. Essa ação constou do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011 e consta da Lei nº 14.359, de 21 de janeiro de 2008 (PPA 2008-2011), com início previsto para 2009.

Diante das evidências de que se planejava iniciar a implantação do CEA apenas em 2009, considera-se que a referida EM não traz elementos suficientes que justifiquem a criação de uma nova ação (código 116K), por meio de crédito extraordinário, para Estudos para a Implantação do Centro Espacial de Alcântara – CEA, no valor de R\$ 40 milhões.

30000 – Ministério da Justiça

Informa a EM 51/2008-MP que, no caso do Ministério da Justiça, a relevância e urgência justificam-se pela necessidade premente de intervenção policial em áreas com possibilidades de conflitos, visando coibir situações de criminalidade e/ou descumprimento da lei.

Observe-se, portanto, que não há nenhum evento específico a exigir a destinação de crédito extraordinário (na EM cita-se, apenas, o desenvolvimento de ações preventivas e sócio-educativas, no âmbito do “Complexo do Alemão”, no Estado do Rio de Janeiro), mas tão somente uma previsão geral quanto à necessidade de intervenção policial. Tal justificativa não se coaduna aos créditos efetivamente abertos pela MP 424/2008, que abrange as seguintes programações:

a) 06.181.1127.20BH.0101 – Apoio à Implementação de Infra-Estrutura de Segurança Pública – No Estado do Rio de Janeiro - R\$ 55.327.000,00, que será gerenciada pela Administração Central do Ministério;

b) 14.122.0150.8785.0109 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC – Nacional, R\$ 1.000.000,00, no âmbito da Fundação Nacional do Índio – FUNAI;

c) 06.181.0662.2726.0103 – Prevenção e Repressão a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União – Nacional, R\$ 9.671.524,00, ação gerenciada pelo Departamento de Polícia Federal, cujo crédito foi alocado no Fundo Nacional para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal.

Registre-se que somente o crédito aberto para a FUNAI relaciona-se a programação não constante da LOA 2008. Os demais casos configuram meras suplementações de dotações já constantes do orçamento vigente.

Por isso, forçoso é concluir-se que, no caso do Ministério da Justiça, nenhum dos créditos abertos pela MP 424/2008 atendem aos pressupostos de urgência e imprevisibilidade das despesas, sendo, até mesmo, questionável, a relevância das ações por eles custeadas.



39000 – Ministério dos Transportes

A EM 51/2008-MP informa que, no caso do Ministério dos Transportes, a relevância e a urgência justificam-se pela necessidade de realizar melhoramentos na ligação rodoviária entre a BR-163 e o Porto de Miritituba, de coibir a descontinuidade dos serviços de manutenção da malha rodoviária federal e de aumentar a eficiência dos portos fluviais. Esses casos de intervenção estatal extraordinária no setor rodoviário estariam justificados, de acordo com a EM, tendo em vista a potencial existência de risco de interrupção do tráfego rodoviário, nos dois primeiros casos. No terceiro caso, ainda segundo a EM, a omissão estatal poderia trazer prejuízos ao escoamento da safra e transtornos aos usuários das rodovias.

A maioria dos créditos abertos pela MP 424/2008 no âmbito do Ministério dos Transportes não atende aos pressupostos de imprevisibilidade, urgência e relevância das despesas atendidas. Senão vejamos:

Um dos créditos abertos destina-se a financiar estudos para a implantação do trem de alta velocidade entre São Paulo e Rio de Janeiro. Esse crédito não atende ao requisito de urgência, vez que, nesse caso, a tramitação de um projeto de lei de crédito especial em regime de urgência nenhum prejuízo traria à ação governamental.

No âmbito da VALEC, a situação é similar. Os estudos de viabilidade necessários à implantação da Ferrovia Leste-Oeste não são urgentes, podendo ser objeto de projeto de lei de crédito especial.

Quanto aos créditos abertos no âmbito do DNIT, podemos dividi-los em dois grupos: aqueles que pretendem suplementar dotações de programações constantes do orçamento vigente (18) e aqueles que têm o objetivo de incluir programações novas (9).

Dentre os primeiros, há créditos que pretendem suplementar programações cujas dotações constantes do orçamento vigente já foram, de acordo com pesquisa realizada em 22/04 do corrente, integralmente empenhadas (2 programações), e outros que pretendem suplementar programações cujas dotações constantes do orçamento vigente não tiveram nenhum valor empenhado até a data da pesquisa (16 programações).

No primeiro caso, pode-se, em tese, admitir a abertura de crédito extraordinário. Isso porque a despesa (previsível) foi programada, mas, uma vez constatada a insuficiência da dotação e comprovada a urgência da continuidade do desenvolvimento da ação, a abertura do crédito seria justificável. Entretanto, desses dois créditos, e tendo em vista o exposto na MP, apenas o que se refere à manutenção de trecho rodoviário pode ser considerado urgente. Quanto às outras dezesseis ações, a abertura do crédito não é urgente, visto que as dotações orçamentárias correspondentes encontram-se integralmente disponíveis.

Os nove créditos restantes pretendem incluir programações destinadas à construção de terminais fluviais (4), construção de trecho rodoviário (1), manutenção de trechos rodoviários (3) e melhoramentos em hidrovia (1).

Não vislumbramos, no caso dos portos fluviais e no caso dos melhoramentos em hidrovia, urgência tal que justifique a abertura de crédito extraordinário. Quanto à construção do trecho rodoviário, a EM 51/2008-MP informa que a urgência se justifica



pela necessidade de se evitar a interrupção do tráfego no trecho, tendo em vista as fortes chuvas dos últimos meses. Portanto, em tese, seria plausível a abertura do crédito extraordinário. A manutenção de trechos rodoviários é uma ação governamental perfeitamente previsível e, portanto, não se justificaria a abertura do crédito extraordinário.

Além desses créditos, em todas as unidades orçamentárias contempladas na medida provisória (Ministério dos Transportes, VALEC, ANTT e DNIT), há um crédito que tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento de ações de gestão e coordenação dos projetos integrantes do PAC. Ora, é de difícil aceitação a tese que uma ação que trate da gestão e da coordenação de um programa governamental, seja ele qual for, possa ser considerada imprevisível. Portanto, nesse caso, o requisito da imprevisibilidade não está presente.

44000 – Ministério do Meio Ambiente

Os recursos destinados ao Ministério do Meio Ambiente pela MP nº 424/2008 visam custear despesas com ações vinculadas ao PAC, como vistorias das obras e aparelhamento tecnológico para agilizar a automação das informações referentes a essas obras, conforme apresentado na EM 51/2008-MP. Verifica-se, portanto, que ações desse tipo não se caracterizam como urgentes e imprevisíveis, uma vez que representam ações rotineiras de responsabilidade do Ministério, não se enquadrando, portanto, no instrumento crédito extraordinário.

52000 – Ministério da Defesa

No Ministério da Defesa, a EM 51/2008-MP informa que o crédito aberto viabilizará a transferência de recursos para a INFRAERO, sob a forma de aumento de participação da União no capital da Empresa, para a construção da segunda pista do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas/SP; a aquisição, pelo Comando da Aeronáutica, de três aeronaves para transporte de autoridades; a continuidade das obras de ampliação, modernização e a implantação de outras melhorias nos aeroportos brasileiros administrados pela INFRAERO, obras essas integrantes do PAC; e, ainda, a inclusão da Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União de 2008.

A EM 51/2008-MP justifica a relevância e urgência do crédito pela necessidade de realização das obras de infra-estrutura aeroportuária e de substituição de aeronaves em processo de obsolescência, a fim de evitar acidentes graves, com consequências negativas para o País, e para atendimento adequado da crescente demanda pelos serviços aeroportuários. No caso da IMBEL, afirma a EM 51/2008-MP, que urgência e relevância do crédito se justificam pela necessidade premente dessa Empresa dar continuidade à realização de investimentos para a recuperação de sua capacidade produtiva e atender aos gastos básicos com o seu funcionamento e operacionalização.

Com relação à IMBEL, há que se destacar que:



a) Essa Empresa já consta do Orçamento de Investimento da União, conforme demonstrado no seguinte quadro, cujas dotações não foram canceladas:

LOA 2008 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO
52221 - INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL - IMBEL

| AÇÃO | PL | DOTAÇÃO INICIAL |
|--|------------------|------------------|
| 0647 - PRODUÇÃO DE MATERIAL BÉLICO | | |
| 1615 - ADEQUAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL | 900.000 | 900.000 |
| 3500 - IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE SANEAMENTO E PROTEÇÃO AMBIENTAL | 180.000 | 180.000 |
| 4105 - MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA OPERACIONAL | 180.000 | 180.000 |
| 0807 - INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS EM INFRA-ESTRUTURA DE APOIO | | |
| 4101 - MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS IMÓVEIS | 180.000 | 180.000 |
| 4102 - MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS MÓVEIS, VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS | 180.000 | 180.000 |
| 4103 - MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ATIVOS DE INFORMÁTICA, INFORMAÇÃO E TELEPROCESSAMENTO | 180.000 | 180.000 |
| TOTAL GERAL | 1.800.000 | 1.800.000 |

b) não tendo sido canceladas as dotações da IMBEL constantes do Orçamento de Investimento, como deveria ter ocorrido, cria-se uma situação juridicamente insustentável, vez que a Empresa passa a constar simultaneamente dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimento;

c) a própria EM 51/2008-MP afirma que os recursos se destinam à recuperação da capacidade produtiva e ao atendimento de gastos básicos com o funcionamento da Empresa, fato impeditivo do tratamento da matéria por meio de uma Medida Provisória que engloba créditos para diversos outros órgãos, vez que demanda projeto de lei específico, nos termos do disposto no art. 167, inciso VIII, da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 167. São vedados:

.....

VIII – a utilização, **sem autorização legislativa específica**, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidades ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;” (grifo acrescido)

Os recursos para o Comando da Aeronáutica destinam-se a programação já constante do PLOA 2008 (Aquisição de Aeronaves), inexistindo qualquer fato que justifique a suplementação por meio de Crédito Extraordinário. Relativamente à dotação voltada ao aumento da participação da União no Capital da INFRAERO, destinada à construção da segunda pista do Aeroporto Internacional de Viracopos – Campinas (SP), entende-se que, também nesse caso, inexiste o pressuposto de imprevisibilidade capaz de justificar o atendimento por meio de crédito extraordinário.

Os créditos abertos no Orçamento de Investimento da INFRAERO destinam-se, na quase totalidade, à suplementação de programações já constantes do orçamento vigente daquela Empresa, inexistindo qualquer fato extraordinário que justifique o encaminhamento da matéria por meio de medida provisória. Igual conclusão pode ser feita para as novas ações contempladas com recursos na Medida Provisória em comento.



Em relação às programações destinadas ao Ministério da Integração Nacional, o Poder Executivo visa tão somente incluir novas obras na Lei Orçamentária Anual, algumas delas com início previsto no Plano Plurianual – PPA para 2009.

No caso sob apreciação, as justificativas apresentadas concentram-se todas no mérito administrativo das ações, enfatizando-lhes a relevância (que não se discute). No entanto, não são apresentados fatos objetivos acerca da impossibilidade de previsão das referidas despesas, nem qualquer caso fortuito ou de força maior que tenha alterado as condições de execução, ao longo do presente exercício, de qualquer das ações listadas.

Pelo argumento da urgência na execução das ações, existem instrumentos regimentais que permitem que matérias propostas pelo Poder Executivo possam tramitar celeremente, sem prejuízo do processo legislativo ordinário.

Portanto, nenhuma razão há para o Poder Executivo subtrair do Poder Legislativo o seu papel de fonte geradora da norma legal, que só é atribuído ao primeiro em circunstâncias excepcionais que estão longe de acontecer neste caso.

Verifica-se, também, que a Implantação do Perímetro de Irrigação Marituba (programa: 0379; ação: 1686) não consta do Plano Plurianual 2008-2011, e, portanto, não poderia ser incluída na Lei Orçamentária Anual por meio de crédito extraordinário.

56000 – Ministério das Cidades

A EM 51/2008-MP informa que, no caso do Ministério das Cidades, a relevância e a urgência justificam-se pela necessidade de assegurar acesso aos serviços de saneamento básico, de ofertar infra-estrutura urbana adequada à população residente nas localidades beneficiadas e de evitar a paralisação de obras de implantação dos sistemas ferroviários urbanos de passageiros de Salvador, Fortaleza e Rio de Janeiro.

Os créditos abertos pela MP 424/2008 não atendem aos pressupostos de imprevisibilidade, urgência e relevância das despesas atendidas. Senão vejamos:

Os créditos abertos no âmbito do Ministério das Cidades, podemos dividi-los em dois grupos: aqueles que pretendem suplementar dotações de programações constantes do orçamento vigente (4) e aqueles que têm o objetivo de incluir programação nova (1).

Dentre os primeiros, há um crédito que pretende suplementar programação cuja dotação constante do orçamento vigente já foi, de acordo com pesquisa realizada em 22/04 do corrente, parcialmente empenhada, e três outros que pretendem suplementar programações cujas dotações constantes do orçamento vigente não tiveram nenhum valor empenhado até a data da pesquisa.

No primeiro caso, o crédito tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento de ações de gestão e coordenação dos projetos integrantes do PAC. Como já afirmamos, é de difícil aceitação a tese que uma ação que trate da gestão e da coordenação de um programa governamental, seja ele qual for, possa ser considerada imprevisível. Ademais, a dotação constante do orçamento vigente foi apenas parcialmente empenhada, estando disponível, portanto, parte substancial dela. Quanto aos outros três, a abertura do crédito



não é urgente, visto que as dotações orçamentárias correspondentes encontram-se integralmente disponíveis.

O crédito restante é o que pretende incluir programação nova destinada ao sistema de transporte ferroviário urbano de passageiros do Rio de Janeiro. Não vislumbramos, também nesse caso, imprevisibilidade ou urgência tal que justifique a abertura de crédito extraordinário. Ademais, trata-se de despesa fora da competência da União, a teor dos arts. 30, inciso V, e 25, § 1º, da Constituição Federal.

3.2 Resultado primário

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 (LDO 2008), em seu 61, § 13, estabelece que:

“§ 13. Os projetos de lei de créditos adicionais destinadas 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.”

O crédito extraordinário, dada a sua excepcionalidade (em tese), não se sujeita às mesmas regras 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).

Ainda que a LDO/2008 refira-se a “projetos de lei”, entende-se que a regra estabelecida no art. 61, § 13, deveria ser observada, também, para a abertura de créditos por meio de provisória, especialmente nos casos como o presente, no qual a quase totalidade das despesas primárias estão classificadas como RP-2 (ver quadro abaixo), sendo a contrapartida prioritariamente de receitas financeiras. O Poder Executivo, no entanto, não fez nenhuma consideração sobre o impacto do crédito extraordinário em análise na meta do resultado primário prevista para o corrente exercício.

| | RP-2 (EM R\$ 1,00) | RP-3 (EM R\$ 1,00) |
|---------|----------------------------|---------------------------|
| CRÉDITO | 1.717.392.046 | 99.185.831 |

Registra-se, ademais, que as dotações relacionadas ao PPI – Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – (RP 3), há um incremento de R\$ 99,186 milhões. Nesse ponto, cabe lembrar que o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 (Lei nº 11.514, de 2007), permite que o superávit primário possa ser reduzido em até R\$ 13.825.000.000 para atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos. Pesquisa realizada no Siga Brasil¹, em 22 de abril de 2008, revela que o montante das despesas classificadas como RP 3, em 2008, alcança o valor de R\$ 10.340.549.122,00. Considerados os efeitos da presente Medida Provisória, o montante das dotações classificadas como RP-3 é, portanto, de R\$ 10.439.734.953,00, o que se conforma ao limite estabelecido pela LDO.

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



3.3 Compatibilização com a LDO/2008 e PPA 2008-2011

O § 1º do art. 63 da LDO/2008 dispõe que:

“§ 1º A medida provisória relativa a crédito extraordinário, admissível unicamente para atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis, não poderá abranger mais de uma área temática de que trata o caput do art. 61, exceto quanto aos assuntos correlatos”.

A toda evidência, a medida provisória em exame não observou a regra estabelecida na LDO/2008, vez que engloba créditos destinados a diversos órgãos do Poder Executivo, abrangendo diferentes áreas temáticas, com vistas a atender a variados tipos de situações, sem qualquer possibilidade de tratar-se de “assuntos correlatos”. Este procedimento dificulta, sobremaneira, a análise da Medida Provisória.

Por outro lado, a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (Lei do Plano Plurianual 2008-2011 – LPPA 2008-2011), em art. Art. 15, § 5º, estabelece que:

“§ 5º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano”.

Ainda que diversas ações orçamentárias de caráter plurianual estejam sendo incluídas na lei orçamentária vigente (ações novas) pela MP em exame, sobre elas nenhuma informação foi fornecida pelo Poder Executivo nos termos requeridos pela LPPA 2008-2011 (art. 15, § 5º).

4 CONCLUSÕES

Diante do exposto, conclui-se que a Medida Provisória nº 424, de 16 de abril de 2007, que *“Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.816.577.877,00, para os fins que especifica”*:

a) não atende aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência dos gastos, nos termos do que dispõe o § 3º do art. 167 da Constituição Federal, tendo em vista que;

- na maioria dos casos, destina créditos a programações já constantes do orçamento vigente (meras suplementações), sem ocorrência de qualquer evento excepcional que justifique o tratamento por crédito extraordinário; e

- as novas ações incluídas na LOA 2008 pela MP não se revertem do caráter de imprevisibilidade e urgência e, por isso, poderiam ser adequadamente atendidas mediante projeto de lei de crédito especial;

b) abrange matéria que, nos termos do inciso VIII do art. 167 da Carta Magna, deveria ser encaminhada por meio de projeto de lei específico, quando trata da inclusão da Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL nos orçamentos fiscais e da segurança social, com o objetivo de *“dar continuidade à realização de investimentos para recuperação de sua capacidade produtiva e atender aos gastos básicos com o seu*



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

funcionamento e operacionalização”, conforme consta da EM nº 51/2008-MP que acompanha a Medida;

c) não observa o disposto no § 1º do art. 63 da LDO/2008, vez que destina créditos a diversos órgãos do Poder Executivo, abrangidos por várias áreas temáticas, com vistas a atender a diferentes situações, sem qualquer possibilidade de serem consideradas como “assuntos correlatos”;

d) não faz qualquer referência ao impacto dos créditos abertos no resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2008, contrariando o disposto no art. 61, § 13, da LDO/2008, sendo claro que os créditos abertos afetam o referido resultado, vez que cria despesas primárias e indica como contrapartida receitas financeiras, em sua quase totalidade;

e) ainda que diversas novas ações plurianuais tenham sido incluídas na lei orçamentária vigente pela MP em análise, sobre elas não foram apresentadas quaisquer informações, nos termos requeridos pelo art. 15, § 5º, da Lei do Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008).

João Batista Pontes
Consultor de Orçamentos – SF

Ana Cláudia Castro Silva Borges
Consultora de Orçamentos – SF

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos – SF

Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho
Consultor de Orçamentos – SF

Tarcisio Barroso da Graça
Consultor de Orçamentos - SF