



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA
Nº 1 / 2010

**SUBSÍDIOS ACERCA DA
ADEQUAÇÃO E
COMPATIBILIDADE
ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 477,
DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009**

Edson Martins de Moraes

jan/2010

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de parlamentares.



NOTA TÉCNICA Nº 1/2010

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, quanto à compatibilidade e 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 que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória (MP) encaminhará aos Relatores e à Comissão nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da MP.

Nos termos do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submeteu à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 212/2009-CN (nº 1.124/2009, na origem), a MP nº 477, de 29 de dezembro de 2009, que “abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, no valor global de R\$ 18.191.723.573,00, e reduz o orçamento de investimento de diversas empresas no valor global de R\$ 5.736.743.280,00, para os fins que especifica.”

No Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2009 (edição extra), publicou-se retificação de valores constantes dos Anexos da MP.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MP nº 477/2009 abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 18.191.723.573,00 em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, distribuídos conforme o quadro abaixo.

Órgão/ Unidade Orçamentária	Aplicação dos Recursos	Origem dos Recursos
MINISTÉRIO DA SAÚDE	346.702.400	96.792.000
Anexo I (suplementação)	346.702.400	
Fundação Nacional da Saúde – FUNASA	266.702.400	
Fundo Nacional da Saúde	80.000.000	
Anexo II (cancelamento)		96.792.000
Fundação Nacional da Saúde – FUNASA		79.603.000
Fundo Nacional da Saúde		17.189.000
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	1.701.648.287	862.805.287
Anexo I (suplementação)	1.701.648.287	
Ministério dos Transportes (Administração direta)	10.000.000	
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	1.691.648.287	
Anexo II (cancelamento)		862.805.287
VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.		527.363.075
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT		335.442.212
MINISTÉRIO DA DEFESA		223.800.000
Anexo II (cancelamento)		223.800.000
Ministério da Defesa (Administração direta)		223.800.000
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	121.129.860	121.129.860
Anexo I (suplementação)	121.129.860	121.129.860
Ministério da Integração Nacional (Administração direta)	98.506.370	98.506.370
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF	12.623.490	12.623.490
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS	10.000.000	10.000.000
MINISTÉRIO DO TURISMO	260.000.000	
Anexo I (suplementação)	260.000.000	
Ministério do Turismo (Administração direta)	260.000.000	
MINISTÉRIO DAS CIDADES	175.000.000	148.043.000
Anexo I (suplementação)	175.000.000	
Ministério das Cidades (Administração direta)	70.000.000	
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. -	30.000.000	

TRENSURB		
Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU		
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	75.000.000	
Anexo II (cancelamento)		148.043.000
Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU		73.043.000
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS		75.000.000
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO		201.000.000
Anexo II (cancelamento)		201.000.000
Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS		201.000.000
RESERVA DE CONTINGÊNCIA		472.910.400
Anexo II (cancelamento)		472.910.400
Reserva de Contingência		472.910.400
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	15.587.243.026	6.777.738.453
Anexo III (acréscimo – Orçamento de Investimento)		
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS	830.000	
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE	2.900.000	
FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	800.000	
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS	6.315.115.166	
Braspetro Oil Services Company - BRASOIL	45.594.049	
Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	131.104.574	
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	112.310.241	
Petrobrás Transportes S.A. - TRANSPETRO	50.899.468	
Fronape International Company - FIC	8.011.585	
Petrobrás Netherlands B.V. - PNBV	2.867.641.482	
Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	405.100.429	
Transportadora Associada de Gás - TAG	2.397.624.869	
Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS	31.968.592	
SEF - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	1.020.390	
Termorio S.A.	2.727.762	
Fafen Energia S.A.	688.961	
Termoceará Ltda.	1.480.830	
Termomacaé Ltda.	1.608.000	
Usina Termelétrica de Juiz de Fora S.A. - UTEJF	2.244.000	

Termobahia Ltda.	80.000	
Ipiranga Asfaltos S.A. - IASA	205.728	
Petrobrás Biocombustível S.A. - PBIO	68.582.637	
Alvo Distribuidora de Combsustíveis Ltda. - ALVO	7.721.676	
Comperj Petroquímicos Básicos S.A. - CPRJBAS	1.049.903.513	
Comperj Estirênicos S.A. - CPRJEST	74.965.762	
Comperj MEG S.A. - CPRJMEG	81.929.332	
Comperj PET S.A. - CPRJPET	165.923.934	
Comperj Poliolefinas S.A. - CPRJPOL	157.291.410	
Companhia Integrada Textil de Pernambuco - CITEPE	417.088.461	
Companhia Petroq. de Pernambuco - PETROQUIMICA SUAPE	1.183.880.175	
Anexo IV (cancelamento – Orçamento de Investimento)		6.777.738.453
Diversas empresas		6.777.738.453
Anexo I (acréscimo) - TOTAL	2.604.480.547	
Anexo II (cancelamento) - TOTAL		2.116.480.547
Superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008		478.000.000
Anexo III (acréscimo – Orçamento de Investimento)	15.587.243.026	
Anexo IV (cancelamento – Orçam. de Investimento)		6.777.738.453
Novos recursos das empresas estatais		8.809.504.573
Cancelamento adicional do Orçamento de Investimento		5.736.743.280

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

I – superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008, relativo a Recursos Ordinários, no valor de R\$ 440.000.000,00;

II - superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008, relativo à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas, no valor de R\$ 38.000.000,00;

III – anulação de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 8.904.219.000,00, conforme indicado nos Anexos II e IV da Medida Provisória;

IV – recursos próprios de empresas estatais, no valor de R\$ 2.557.046.049,00;

V – recursos para aumento do patrimônio líquido – controladora, no valor de R\$ 2.609.102.412,00;

VI - Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas, no valor de R\$ 843.908.786,00;

VII - Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, no valor de R\$ 2.277.567.151,00; e

VIII – Outros Recursos de Longo Prazo – Controladora, no valor de R\$ 521.880.175,00.

Adicionalmente à anulação constante do Anexo IV, a MP reduziu o Orçamento de Investimento de diversas empresas estatais no valor global de R\$ 5.736.743.280,00.

A Exposição de Motivos (EM) nº 373/2009-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 MP nº 477/2009.

III – A 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.*”

A edição da MP nº 477/2009 contraria o disposto no art. 59 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 - LDO/2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), o qual determina que “*a medida provisória adotada para a abertura de crédito extraordinário (...) deverá contemplar programações vinculadas entre si pela afinidade, pertinência ou conexão com o fato que lhe der causa à adoção.*” A MP contempla acréscimo de despesas relativas a seis Ministérios e que não guardam qualquer correlação, tendo em conta que a Medida não visa nem a uma ocorrência única nem a incidentes diversos cuja interligação possa ser identificada a partir de sua análise ou da exposição de motivos que a acompanhou.

No caso específico da ação 8535 (Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde), constante de programação proposta para o Fundo Nacional de Saúde (UO 36901), do Ministério da Saúde, a MP merece ser retificada no que diz respeito ao identificador de resultado primário (RP). Ocorre que a MP abriu crédito em tal ação no RP 1, que, segundo o inciso II do §4º do art. 7º da LDO/2009, restringe-se a despesas primárias obrigatórias constantes da Seção I do Anexo V dessa Lei. Entretanto, mencionada ação orçamentária não se encontra elencada como obrigação constitucional ou legal no referido Anexo V e toda a dotação constante do Orçamento 2009 está programada para RP 2. Portanto, trata-se de evidente equívoco na classificação do identificador de resultado primário.

A EM n.º 373/2009-MP não contém demonstrativo de que a abertura do crédito extraordinário não afeta o resultado primário anual do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2009, 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. O expediente limita-se a declarar que a meta global de superávit primário para 2009 de responsabilidade das empresas estatais federais não será afetado pela abertura do crédito extraordinário.

Em que pese ter a exposição de motivos arrolado as razões pelas quais se incorporaram ao orçamento em vigor as ações constantes do crédito extraordinário, 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.

A maior parte das ações objeto da MP em exame enquadra-se em pelo menos uma das seguintes situações: (a) tem constado das leis orçamentárias ano após ano; (b) já consta da Lei Orçamentária da União para 2009 – LOA/2009; (c) possuía saldo orçamentário expressivo em 22 de dezembro de 2009, segundo os registros disponíveis no SIAFI; (d) em nada se assemelha a despesas “*decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública*”. Por conseguinte, consideramos implausível eventual alegação de imprevisibilidade dos gastos correspondentes. De todo modo, pode-se afirmar que a EM n.º 373/2009-MP é absolutamente omissa no tangente à “imprevisibilidade” das ações objeto das suplementações autorizadas pela Medida Provisória.

À guisa de reforço da argumentação *supra*, os Quadros I e II, a seguir, consignam a execução orçamentária de algumas ações contempladas pelo crédito extraordinário em exame, referentes aos Ministérios da Saúde e das Cidades, respectivamente.

QUADRO I – Execução Orçamentária – Ministério da Saúde

Valores em milhões de R\$

UO	Programa	Ação	Subtítulo	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Crédito Disponível
36211 - FUNASA	1287	3921	0001 - IMPLANTACAO DE MELHORIAS HABITACIONAIS PARA CONTROLE DA DOENCA DE CHAGAS - NACIONAL	46,92	46,46	0,61	0,47
36211 - FUNASA	1287	7656	0001 - IMPLANTACAO, AMPLIACAO OU MELHORIA DO SERVICO DE SANEAMENTO EM AREAS RURAIS, EM AREAS ESPECIAIS (QUILOMBOS, ASSENTAMENTOS E RESERVAS EXTRATIVISTAS) E EM LOCALIDADES COM POPULACAO INFERIOR A 2.500 HABITANTES PARA PREVENCAO E CONTROLE DE AGRAVOS - NACIONAL	103,03	101,99	0,19	3,58
36211 - FUNASA	1287	7684	0001 - SANEAMENTO BASICO EM ALDEIAS INDIGENAS PARA PREVENCAO E CONTROLE DE AGRAVOS - NACIONAL	50,82	28,82	6,14	5,47
36211 - FUNASA	0122	10GD	0001 - IMPLANTACAO E MELHORIA DE SISTEMAS PUBLICOS DE ABASTECIMENTO DE AGUA EM MUNICIPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIOES METROPOLITANAS OU REGIOES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (RIDE) - NACIONAL	188,76	188,00	1,27	0,76
36211 - FUNASA	0122	10GE	0001 - IMPLANTACAO E MELHORIA DE SISTEMAS PUBLICOS DE ESGOTAMENTO SANITARIO EM MUNICIPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIOES METROPOLITANAS OU REGIOES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (RIDE) - NACIONAL	225,06	225,04	1,63	0,02
36211 - FUNASA	0122	7652	0001 - IMPLANTACAO DE MELHORIAS SANITARIAS DOMICILIARES PARA PREVENCAO E CONTROLE DE AGRAVOS - NACIONAL	36,30	36,14	2,82	0,16
36211 - FUNASA	1036	10SK	0001 - SISTEMAS PUBLICOS DE ESGOTAMENTO SANITARIO EM MUNICIPIOS DAS BACIAS RECEPTORAS DO SAO FRANCISCO COM ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIOES METROPOLITANAS OU INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (RIDE) - NACIONAL	7,04	7,04	0,00	0,00
36211 - FUNASA	1036	10SL	0001 - SISTEMAS PUBLICOS DE MANEJO DE RESIDUOS SOLIDOS EM MUNICIPIOS DAS BACIAS RECEPTORAS DO RIO SAO FRANCISCO COM ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIOES METROPOLITANAS OU INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (RIDE) - NACIONAL	1,76	1,76	0,00	0,00
36211 - FUNASA	1036	10SV	0001 - SISTEMAS PUBLICOS DE ABASTECIMENTO DE AGUA EM MUNICIPIOS DAS BACIAS RECEPTORAS DO SAO FRANCISCO COM ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIOES METROPOLITANAS OU INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (RIDE) - NACIONAL	14,52	14,52	0,52	0,00
36211 - FUNASA	1138	3883	0001 - IMPLANTACAO E MELHORIA DE SERVICOS DE DRENAGEM E MANEJO AMBIENTAL PARA PREVENCAO E CONTROLE DA MALARIA - NACIONAL	17,42	17,42	0,00	0,00
36901 - FNS	1220	8535	0001 - ESTRUTURACAO DE UNIDADES DE ATENCAO ESPECIALIZADA EM SAUDE - NACIONAL	47,39	6,69	3,89	40,80

QUADRO II – Execução Orçamentária – Ministério das Cidades

UO	Programática	Subtítulo	Lei+Créditos	Empenhado	Saldo
56101	0310 1D73 0001	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Nacional	115.750.000	87.922.451	27.827.549
56201	1295 7L64 0056	Implantação do Trecho São Leopoldo - Novo Hamburgo do Sistema de Trens Urbanos na Região Metropolitana da Porto Alegre - RS	220.000.000	190.506.750	29.493.250
56902	1128 10S6 0010	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários - Na Região Norte	238.752.000	66.988.817	171.763.183
56902	1128 10S6 0020	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários-Na Região Nordeste	155.140.000	94.277.192	60.862.808
56902	1128 10S6 0040	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários - Na Região Sul	38.200.000	34.577.628	3.622.372
56902	1128 10S6 0050	Apoio à Melhoria das Cond. de Habitabilidade de Assentamentos Precários-Na Reg. Centro-Oeste	38.209.957	20.939.289	17.270.668
TOTAIS			806.051.957	495.212.127	310.839.830

Deve-se ressaltar que 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.

É mister observar, inclusive, que tal interpretação encontra amparo em entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal¹, segundo o qual os conteúdos semânticos das expressões

¹ *III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.*

Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. (STF, ADI 4048 MC/DF; MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

“guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação e aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, da Constituição.

Note-se, ainda, que a própria EM n.º 373/2009-MP admite que todas as programações contempladas na MP tinham sido objeto de projetos de lei de crédito adicional encaminhados previamente ao Congresso Nacional ao longo de 2009, mas que não foram apreciados pelo Legislativo até o encerramento desse exercício financeiro.

O encaminhamento das sobreditas propostas de alteração orçamentária por intermédio de projetos de lei sugere veementemente que o Poder Executivo havia reconhecido, à época, que aquelas despesas não reuniam as características necessárias e suficientes para justificar a edição de uma medida provisória de crédito extraordinário, por não se considerarem concomitantemente relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Ora, se um dispêndio não era “imprevisível” ao tempo da apresentação dos citados projetos de lei, sê-lo-ia ainda menos em época posterior. O simples fato de o Congresso ter considerado inconvenientes ou inoportunas determinadas despesas – ao não apreciar os projetos de crédito adicional até o encerramento do exercício – não outorga ao Executivo a prerrogativa de editar medida provisória de crédito extraordinário que consigne idênticas previsões de gasto.

São esses os subsídios julgados pertinentes.

Brasília, 5 de janeiro de 2010.

EDSON MARTINS DE MORAIS
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira