



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica s/nº, de 2007

Brasília, 15 de janeiro de 2007.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 344, de 5 de janeiro de 2007, que *“abre crédito extraordinário no valor global de R\$ 181.200.000,00, em favor dos Ministérios da Educação, dos Transportes e da Integração Nacional, para os fins que especifica”*.

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a quem compete examinar e emitir parecer sobre Medidas Provisórias que abram crédito extraordinário, conforme dispõe o § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 01, de 2002-CN, que estabelece:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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”.

No art. 62, § 9º, a Constituição estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. No caso de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, conforme previsto no § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem observados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 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

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submeteu ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 344, de 5 de janeiro de 2007, que abre crédito extraordinário no valor global de R\$ 181.200.000,00, em favor dos Ministérios da Educação, dos Transportes e da Integração Nacional.

Da Exposição de Motivos nº /MP/2007, constam os motivos alegados para a abertura do crédito extraordinário, conforme expostos a seguir.

Ministério da Educação

UO: 26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
1061 – Brasil Escolarizado	0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	50.000.000

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE foram consignados R\$ 50 milhões, destinados a apoio ao desenvolvimento do ensino médio, com vistas à melhoria de sua qualidade e à ampliação do atendimento, de forma a tornar a Educação Básica mais efetiva na redução das desigualdades sociais, cuja paralisação é iminente em face da impossibilidade de manutenção das escolas por parte dos Estados.

A relevância e urgência estariam no fato de ser necessário assegurar o cumprimento de obrigações referentes ao funcionamento de escolas públicas e ao desenvolvimento de ações complementares, de forma a eliminar tempestivamente riscos decorrentes da não implementação dessas ações antes do início do ano letivo.

Ministério dos Transportes

UO: 39252 – Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
0220 – Manutenção da Malha Rodoviária Federal	1F40 – Obras Rodoviárias Emergenciais (Crédito Extraordinário)	31.200.000

Ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT foram consignados R\$ 31,2 milhões destinados à recuperação de diversos segmentos de trechos rodoviários no Estado do Rio de Janeiro, que se encontram em péssimo estado de trafegabilidade em virtude das fortes chuvas que assolaram a localidade, o que tem acarretado elevado número de acidentes e transtornos aos usuários.

A relevância e urgência decorreriam da necessidade de impedir o agravamento da situação dos trechos rodoviários, com vistas a reduzir acidentes e transtornos causados aos usuários.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ministério da Integração Nacional

UO: 53101 – Ministério da Integração Nacional

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
1029 – Resposta aos Desastres	4564 – Socorro e Assistência às Pessoas Atingidas por Desastres	10.000.000
	4570 – Recuperação de Danos Causados por Desastres	90.000.000
T O T A L		100.000.000

Ao Ministério da Integração Nacional foram consignados R\$ 100 milhões, para atender às populações vítimas de fortes chuvas que provocaram inundações e alagamentos em Municípios das Regiões Sul e Sudeste, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, fatos esses que resultaram no reconhecimento pelo Governo Federal do estado de calamidade pública ou da situação de emergência em que se encontram.

A relevância e urgência se justificariam pelas graves conseqüências oriundas das fortes chuvas, como riscos à saúde da população e a danificação da infra-estrutura local, as quais têm provocado a perda de vidas humanas, além de significativos danos materiais e ambientais.

Os recursos necessários à abertura do crédito extraordinário correrão à conta de recursos ordinários do Tesouro Nacional.

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal autoriza que o Poder Executivo adote medidas provisórias em casos de urgência e relevância (art. 62 da Constituição). Relativamente a matérias orçamentárias, no entanto, não pode ser utilizado referido instrumento, salvo no caso de crédito extraordinário, que somente pode ser aberto para atender despesas **imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública** (art. 62, § 1º, I, d; e art. 167, § 3º, da Constituição).

São, portanto, três os pressupostos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário: urgência, relevância e imprevisibilidade. Além disso, a necessidade de realização das despesas deve decorrer de circunstâncias graves como guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Nas situações sob exame, as considerações contidas na Exposição de Motivos permitem concluir pela **relevância** das ações a que o crédito extraordinário se destina. Referido documento dedica-se a explicar a importância de se realizar as ações, mas nem sempre apresenta circunstâncias de gravidade tal que provoquem **urgência** na execução de despesas **imprevisíveis**, o que justificaria a abertura de crédito extraordinário. De fato, caso não se verifique guerra, comoção interna, calamidade pública ou outra grave circunstância que possam trazer graves prejuízos econômicos ou sociais, o Poder Executivo deve enviar ao Congresso Nacional projetos de lei relativos a créditos suplementares ou especiais, ao invés de editar medidas provisórias.

Nos casos examinados, somente determinadas dotações poderiam ser consideradas como relativas a despesas **urgentes e imprevisíveis** decorrentes de circunstâncias tão graves quanto as mencionadas na Constituição. Seria o caso das ações “1F40 – Obras



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Rodoviárias Emergenciais”, “4564 Socorro e Assistência às Pessoas Atingidas por Desastres” e “4570 – Recuperação de Danos Causados por Desastres”, tendo em vista a necessidade de se adotar medidas imediatas que impeçam o agravamento da situação dos trechos rodoviários danificados, reduzindo-se acidentes e transtornos causados aos usuários, bem como assistir à população diretamente prejudicada pelos desastres.

Embora a lei orçamentária não tenha ainda sido encaminhada ao Poder Executivo para sanção, este não está autorizado a editar medidas provisórias para atender toda e qualquer necessidade da administração, mas deverá se fundamentar nas exceções previstas no art. 75, incisos I a IV e § 1º, da Lei nº 11.439, de 2006 (LDO/2007)¹ para promover execução provisória até que a lei orçamentária seja sancionada. Por essa razão, e considerando inexistir evento tão grave quanto os mencionados na Constituição, não se justifica abertura de crédito extraordinário para execução da ação “0509 Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”.

O crédito foi aberto à conta de recursos ordinários do Tesouro Nacional, mas inexistente informação quanto à utilização de arrecadação do exercício ou do superávit financeiro acumulado até dezembro de 2006.

O crédito extraordinário aberto implica aumento da despesa primária autorizada pelo Congresso Nacional, o que agrava a concorrência, em razão da meta de resultado primário para o exercício de 2007, entre: i) pagamentos à conta de referido crédito; ii) pagamentos autorizados pela lei orçamentária a ser sancionada; e iii) os decorrentes de restos a pagar inscritos até dezembro de 2006. Destaque-se que a meta de resultado primário tem sido cumprida em razão da edição de decretos que estabelecem os montantes máximos de pagamento ao longo de cada exercício.

A Lei nº 10.933², de 2004 (Plano Plurianual 2004/2007), em seu art. 5º, § 11, determina que a inclusão de ação orçamentária, se plurianual, poderá ocorrer por meio de crédito especial ou extraordinário, desde que esses apresentem, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano. O crédito extraordinário traz uma ação não incluída no Plano Plurianual [“1F40 Obras Rodoviárias Emergenciais (Crédito Extraordinário)] que se refere a investimentos para o qual não constam as informações requeridas. Além disso, caso determinada obra seja considerada plurianual e de grande vulto (cujo custo total alcance R\$ 10,5 milhões), tal deveria constituir ação específica, em conformidade com o disposto no art. 3º, § 2º, da Lei nº 10.933, de 2004 (Plano Plurianual 2004/2007).

¹ Art. 75. Se o Projeto de Lei Orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2006, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo V desta Lei;

II - bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET;

III - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

IV - outras despesas correntes de caráter inadiável.

§ 1º As despesas descritas nos incisos II a IV deste artigo estão limitadas à 1/12 (um doze avos) do valor de cada dotação prevista no projeto de lei orçamentária, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei.

² Com a redação dada pela Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2006.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Na falta de informações, presume-se que as obras emergenciais, no valor total de R\$ 31,2 milhões, serão integralmente executadas dentro do exercício financeiro. De qualquer forma, deve o Poder Executivo zelar para que não haja descumprimento do art. 167, § 3º, da Constituição, que veda o início de investimentos sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, consideramos que somente determinadas dotações objeto do crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória nº 318, de 2006, podem ser consideradas como relativas a despesas **urgentes** e **imprevisíveis** decorrentes de circunstâncias tão graves quanto as mencionadas no art. 167, § 3º, da Constituição. É o caso da ação “1F40 – Obras Rodoviárias Emergenciais (Crédito Extraordinário)”, “4564 – Socorro e Assistência às Pessoas Atingidas por Desastres” e “4570 – Recuperação de Danos Causados por Desastres”.

A ação “0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica” não pode ser objeto de crédito extraordinário, mas poderá ser executada de acordo com autorização contida no art. 75, incisos I a IV e § 1º, da Lei nº 11.439, de 2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007), uma vez que não se vislumbra a ocorrência de circunstância grave, como as previstas na Constituição, que gere a urgência na realização da despesa.

Maurício Ferreira de Macêdo
Consultor de Orçamentos