



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

### NOTA TÉCNICA Nº 32/2007

**Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 395, de 27 de setembro 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 134/2007-CN (nº 714/2007, na origem), a Medida Provisória (MP) nº 395, de 27 de setembro de 2007, que “*abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 3.256.764.118,00, para os fins que especifica.*”

## II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A MP nº 395/2007 abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 3.256.764.118,00 em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, distribuídos conforme o quadro abaixo.

R\$ 1,00

<b>Órgão/ Unidade Orçamentária</b>	<b>Aplicação de Recursos</b>
<b>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</b>	<b>138.563.252</b>
Anexo III (suplementação)	<b>138.563.252</b>
Companhia Docas do Ceará - CDC	4.028.501
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	16.813.003
Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA	29.255.036
Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	14.498.408
Companhia Docas do Pará - CDP	3.296.977
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	40.336.261
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	30.335.066
<b>MINISTÉRIO DA FAZENDA</b>	<b>50.000.000</b>
Anexo I (suplementação)	<b>50.000.000</b>
Ministério da Fazenda (Administração direta)	50.000.000



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

<b>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO</b>	<b>403.200.488</b>
Anexo I (suplementação)	<b>403.200.488</b>
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	403.200.488
<b>MINISTÉRIO DA JUSTIÇA</b>	<b>84.704.000</b>
Anexo I (suplementação)	<b>84.704.000</b>
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	10.000.000
Fundo Nacional de Segurança Pública	74.704.000
<b>MINISTÉRIO DA SAÚDE</b>	<b>1.700.000.000</b>
Anexo I (suplementação)	<b>1.700.000.000</b>
Fundação Nacional de Saúde	1.700.000.000
<b>MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES</b>	<b>385.984.681</b>
Anexo I (suplementação)	<b>385.984.681</b>
Ministério dos Transportes (Administração direta)	2.432.015
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	105.852.666
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	277.700.000
<b>MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO</b>	<b>4.000.000</b>
Anexo I (suplementação)	<b>4.000.000</b>
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Administração direta)	4.000.000
<b>MINISTÉRIO DA DEFESA</b>	<b>25.000.000</b>
Anexo I (suplementação)	<b>25.000.000</b>
Comando do Exército	25.000.000
<b>MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL</b>	<b>245.070.000</b>
Anexo I (suplementação)	<b>245.070.000</b>
Ministério da Integração Nacional (Administração direta)	222.070.000
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	23.000.000
<b>MINISTÉRIO DAS CIDADES</b>	<b>220.241.697</b>
Anexo I (suplementação)	<b>220.241.697</b>
Ministério das Cidades (Administração direta)	220.241.697
<b>ANEXO I - TOTAL</b>	<b>3.118.200.866</b>
<b>ANEXO III - TOTAL</b>	<b>138.563.252</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>3.256.764.118</b>

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



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

I – superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 2.716.753.404,00, sendo:

- a) R\$ 2.504.898.452,00 de Recursos Ordinários;
- b) R\$ 30.113.255,00 de Contribuição para os Programas Especiais (Pin e Proterra);
- c) R\$ 181.741.697,00 de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas;

II – excesso de arrecadação de Recursos Próprios, gerados pelas empresas estatais, no valor de R\$ 2.846.486,00;

III – anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 404.647.462,00, conforme indicado nos Anexos II e IV da Medida Provisória; e

IV – repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no valor de R\$ 132.516.766,00.

A Exposição de Motivos (EM) nº 228/2007-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 Medida Provisória nº 395/2007.

### 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 § 12 do art. 63 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 - LDO/2007 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006) estabelece que “*nos casos de abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, as exposições de motivos conterão informações relativas a:*

*I – superávit financeiro do exercício de 2006, por fonte de recursos;*

*II – créditos reabertos no exercício de 2007 e seus efeitos sobre o superávit referido no inciso I deste parágrafo;*

*III – valores do superávit financeiro já utilizados para fins de abertura de créditos adicionais, detalhando-os por projeto de lei e medida provisória em tramitação no Congresso Nacional, inclusive o ato a que se referir a exposição de motivos, demonstrando-se o saldo do superávit financeiro do exercício de 2006 por fonte de recursos.*”

O § 14 do mesmo artigo prevê que “*os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

*anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.”*

A EM nº 228/2007-MP não provê qualquer informação acerca do detalhamento do histórico de utilização, como fonte de recursos para outros créditos adicionais anteriormente reabertos ou aprovados, do saldo do superávit financeiro de 2006 que está sendo utilizado como fonte de recursos da MP nº 395/2007.

A Exposição de Motivos tampouco contém demonstrativo de que a abertura do crédito extraordinário não afeta o resultado primário anual do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2007, ou indica as compensações necessárias, ainda que tenha feito uso de receita financeira (superávit financeiro) para financiar parte das despesas primárias constantes da MP. Note-se que todos os subtítulos objeto de suplementação configuram despesas primárias.

A esse respeito, ressalte-se que o crédito consigna cerca de R\$ 621 milhões para ações classificadas com o indicador de resultado primário (RP) igual a “3”, enquanto cancela apenas aproximadamente R\$ 400 milhões de dotações relativas a subtítulos com o mesmo RP. Lembre-se de que a classificação de RP = “3” identifica a programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, despesas primárias cujas dotações podem, com base no art. 3º<sup>1</sup> da LDO/2007, reduzir a meta de superávit primário de que trata o art. 2º<sup>2</sup> da mesma lei em até R\$ 4.590 milhões.

Novamente, nada é informado pelo Poder Executivo acerca das providências adotadas para que o montante total das despesas classificadas com RP = “3” na lei orçamentaria anual não ultrapasse o limite autorizado pelo art. 3º supramencionado.

Não obstante o *caput* do supracitado art. 63 referir-se a créditos propostos por projetos de lei, consideramos que os procedimentos sugeridos pelos seus §§ 12 e 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

---

<sup>1</sup> Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 4.590.000.000,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI, constante de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária de 2007.

<sup>2</sup> Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,45% (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

imediatamente 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 – como as atividades relativas à manutenção da malha rodoviária federal, por exemplo – 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, destacamos que a EM nº 228/2007-MP, à exceção da dotação relativa ao Ministério da Fazenda, 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, 2 de outubro de 2007.

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