

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira sobre a MP 408/2007.

Assunto: Medida Provisória nº 408, de 26 de dezembro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 3.015.446.182,00 (três bilhões, quinze milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, cento e oitenta e dois reais), para os fins que especifica.

Interessado: Comissão Mista de Orçamentos

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 408, de 26 de dezembro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 3.015.446.182,00 (três bilhões, quinze milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, cento e oitenta e dois reais), para atender às programações constantes de seu Anexo I.

Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 2.018.000.961,00 (dois bilhões, dezoito milhões e novecentos e sessenta e um reais);

II - excesso de arrecadação no valor de R\$ 613.644.437,00 (seiscentos e treze milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e trinta e sete reais); e

III - anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 383.800.784,00 (trezentos e oitenta e três milhões, oitocentos mil, setecentos e oitenta e quatro reais).

Os recursos mencionados serão distribuídos conforme o quadro a seguir (em R\$):

DISCRIMINAÇÃO	APLICAÇÃO DOS RECURSOS	ORIGEM DOS RECURSOS
Ministério da Ciência e Tecnologia	8.274.000	
Ministério da Ciência e Tecnologia (Adm. direta)	8.274.000	
Ministério da Fazenda	30.489.284	
Banco Central do Brasil	30.489.284	
Ministério da Educação	64.000.000	
Ministério da Educação (Adm. direta)	12.000.000	
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	52.000.000	
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	94.605.100	
Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade - FGPC	94.605.100	
Ministério de Minas e Energia	40.000.000	
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	40.000.000	
Ministério da Previdência Social	341.079.344	
Ministério da Previdência Social (Adm. direta)	61.016.000	
Instituto Nacional do Seguro Social	280.063.344	
Ministério da Saúde	1.109.000.000	176.624.772
Fundação Oswaldo Cruz	15.000.000	
Fundo Nacional da Saúde	1.094.000.000	176.624.772
Ministério do Trabalho e Emprego	111.551.007	111.551.007
Ministério do Trabalho e Emprego (Adm. direta)	13.500.000	13.500.000
Fundo de Amparo ao Trabalhador	98.051.007	98.051.007
Ministério dos Transportes	25.588.300	
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	25.588.300	

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão		30.489.284
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Adm. direta)		30.489.284
Ministério do Desenvolvimento Agrário	20.000.000	
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Adm. Direta)	20.000.000	
Ministério da Integração Nacional	129.000.000	
Ministério da Integração Nacional (Adm. Direta) Desenvolvimento Agrário (Adm. Direta)	93.000.000	
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf	36.000.000	
Ministério do Turismo	27.000.000	
Ministério do Turismo (Adm. direta)	27.000.000	
Ministério das Cidades	329.000.000	
Ministério das Cidades (Adm. direta)	329.000.000	
Operações Oficiais de Crédito	685.859.147	65.135.721
Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES - Min. da Educação	65.135.721	65.135.721
Recursos sob a Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento/FND- Ministério do Desenv., Ind. e Com. Exterior	620.723.426	
Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006:		2.018.000.961
Recursos Ordinários		475.914.710
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis		135.397.016
Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural		40.000.000
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas		659.810.135
Recursos Próprios Não-Financeiros		32.527.000
Recursos Próprios Financeiros		674.352.100
Excesso de Arrecadação:		613.644.437

Recursos Próprios Não-Financeiros		23.695.142
Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas		467.931.611
Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres		122.017.684
Total	3.015.446.182	3.015.446.182

Segundo a Exposição de Motivos nº 00361-2007-MP, de 26 de dezembro de 2007, que acompanha a Medida Provisória nº 408/2007, no caso do **Ministério da Ciência e Tecnologia**, os recursos permitirão apoiar o projeto E-Camp - Universidade Aberta do Campo, bem como a implantação do Centro Vocacional Tecnológico Territorial de Tecnologia do Pescado, no Estado da Bahia. No que se refere ao **Ministério da Fazenda**, o crédito viabilizará a manutenção do sistema de assistência à saúde de servidores do Banco Central do Brasil. No âmbito do **Ministério da Educação** os recursos destinam-se ao apoio ao desenvolvimento da educação básica e a instituições de ensino superior não-federais. Em relação ao **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, o crédito destina-se ao pagamento de valores devidos a agentes financeiros operadores do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade - FGPC. No âmbito do **Ministério de Minas e Energia**, o crédito viabilizará a realização de levantamentos hidrogeológicos, geológicos e geofísicos, aéreos e terrestres. No que se refere ao **Ministério da Previdência Social**, os recursos possibilitarão atender ao pagamento de acordo de quitação de dívidas com a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT e com a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - Dataprev, referentes aos serviços de entrega de correspondência aos segurados da previdência e de processamento de dados. Quanto ao **Ministério da Saúde**, a solicitação em pauta tem por objetivo viabilizar o custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, recompondo o teto financeiro de Estados e Municípios, ampliar o acesso da população a medicamentos básicos e os ofertados pelas farmácias populares, promover a assistência à saúde dos servidores da Fundação Oswaldo Cruz, ampliar o programa Saúde da Família, bem como garantir a manutenção do hospital geral dos servidores. O crédito em favor do **Ministério do Trabalho e Emprego** - MTE objetiva pagar despesas contratuais do exercício corrente com os agentes financeiros responsáveis pelo apoio operacional ao pagamento dos benefícios Seguro-Desemprego e Abono Salarial, bem como atender projetos de apoio aos catadores de materiais recicláveis. No tocante ao **Ministério dos Transportes**, os recursos permitirão a liquidação de débitos de exercícios anteriores oriundos de execução de obras relativas à construção, adequação e manutenção na malha rodoviária federal, a cargo do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT. Os recursos em favor do **Ministério do Desenvolvimento Agrário** visam apoiar projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais mediante a implantação de matadouros e de resfriadores de leite em diversos municípios e localidades, bem como apoiar iniciativas que busquem o combate à fome e a redução da miséria no meio rural. No âmbito do **Ministério da Integração Nacional**, os recursos permitirão o socorro às populações vítimas de chuvas intensas que provocaram inundações e alagamentos, precipuamente em Municípios das Regiões Sul e Sudeste e a gerar emprego e renda; e intervenções para a revitalização da Bacia do rio São Francisco. No **Ministério do Turismo**, viabilizará o pagamento de despesas pelos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal nas transferências de recursos orçamentários e a execução de ações de infra-estrutura turística, permitindo a

continuidade das atividades desenvolvidas no setor turístico. O crédito em favor do **Ministério das Cidades**, possibilitará a implementação de obras voltadas ao desenvolvimento urbano de diversos Municípios carentes de infra-estrutura, localizados nos Estados da Bahia e de Minas Gerais e obras da Linha 2 do Sistema Ferroviário Urbano de Passageiros de São Paulo. No que tange às **Operações Oficiais de Crédito**, a abertura do presente crédito permitirá atender a despesas com a operacionalização e a administração dos ativos e passivos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIEES, bem como possibilitar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND efetue o pagamento aos cotistas minoritários dos dividendos apurados nos resultados líquidos positivos dos exercícios de 2000 a 2006.

Ainda segundo a citada Exposição de Motivos nº 00361-2007-MP, a **relevância e a urgência** da matéria justificam-se, no **Ministério da Ciência e Tecnologia**, pela necessidade de inserir os agricultores familiares e pescadores na economia de mercado e de fortalecer o processo de comercialização da produção e, assim, contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais. No tocante ao **Ministério da Fazenda**, a decorrem do fato de que o não cumprimento do citado dispositivo legal levará, no curíssimo prazo, à completa exaustão e ao colapso do sistema de assistência à saúde dos servidores do Banco Central. No que diz respeito ao **Ministério da Educação**, evidenciam-se pela impossibilidade de postergação das ações do órgão, sob pena de comprometimento da eficácia da ação governamental em melhorar a qualidade do ensino superior e da educação básica. No que se refere ao **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, justificam-se pela necessidade de se regularizar o pagamento das despesas com honra de aval decorrente de garantia do risco das operações de financiamento a micro, pequenas e médias empresas amparadas pelo FGPC. No **Ministério de Minas e Energia**, justificam-se pela necessidade de atrair investimentos para o país, sob risco de estagnação de explorações futuras e da entrada de novos investidores. No **Ministério da Previdência Social**, evidenciam-se pela possibilidade de interrupção dos serviços por parte das referidas empresas, inviabilizando o pagamento de todos os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. No âmbito do **Ministério da Saúde**, caracterizam-se pelo prejuízo que pode ser causado à saúde da população. No que se refere ao **Ministério dos Transportes**, justificam-se devido à necessidade premente de quitar débitos de exercícios anteriores do DNIT. No caso do **Ministério do Desenvolvimento Agrário** permitirá que os abates de animais e produção de leite passem a ser processados em conformidade com as normas sanitárias. No **Ministério da Integração Nacional**, são justificadas pelas graves consequências oriundas das fortes chuvas, como riscos à saúde da população e a danificação da infra-estrutura local. Para o **Ministério do Turismo**, justificam-se pela necessidade de garantir a continuidade dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal nas transferências de recursos orçamentários. Para o **Ministério das Cidades** justificam-se devido à necessidade de melhorar a segurança do cidadão, como parte de políticas públicas capazes de combater efetivamente a exclusão social, e reduzir a vulnerabilidade em que se encontram famílias, em especial de baixa renda. No que tange a **Operações Oficiais de Crédito**, justificam-se pela necessidade de se evitar a imposição indevida de ônus ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior.

II. ANÁLISE

II.1. DO ATENDIMENTO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

O art. 62 da Constituição Federal confere competência ao Presidente da República para, em caso de relevância e urgência, adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à apreciação do Congresso Nacional. O § 3º do art. 167 da Lei Magna, 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 Exposição de Motivos (EM) nº 00361/2007-MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentou um resumo da programação constante do crédito extraordinário, a destinação dos recursos por Órgão e Unidade Orçamentária, assim como as razões de relevância e urgência que teriam motivado e justificado a edição da Medida Provisória nº 408/2007.

Apesar de restarem claras as razões pelas quais se incluíram, na lei orçamentária em vigor, as ações constantes do crédito adicional, na modalidade crédito extraordinário, questionamos a validade do instrumento utilizado para levar a cabo sua inclusão: uma medida provisória, em vez de um projeto de lei.

Visto que muitas das ações objeto da MP em exame – como as atividades relativas à manutenção da malha rodoviária federal e à construção da malha ferroviária, 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.

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.

II.2. DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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.*”

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

A EM nº 361/2007-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 408/2007. Citada EM 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. Apresenta, tão somente, os demonstrativos dos cálculos do superávit financeiro e do excesso de arrecadação.

Dotações contempladas absurdamente por este crédito extraordinário constam da Lei Orçamentária para 2007. O Poder Executivo engendrou o artifício de criar subtítulo novo para especificar localidade já contemplada, mantendo a mesma denominação. Esse absurdo justificaria a adoção de um crédito adicional na modalidade crédito suplementar. É para isso que os créditos suplementares foram criados pelo artigo 41 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ou seja, para reforço de dotação orçamentária. Ressalte-se, finalmente, que as dotações contempladas por este crédito extraordinário foram empenhadas e incritas em restos a pagar, nos termos do artigo 36 da Lei nº 4.320/64.

III. CONCLUSÃO

A Medida Provisória nº 408, de 2007, não atende ao disposto no § 3º do art. 167 da Lei Magna, que estabelece que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas **imprevistíveis e urgentes**, como as decorrentes de **guerra, comoção interna ou calamidade pública**, observado o disposto no art. 62. Não foi comprovada a sua adequação no 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 para 2007. **Por conseguinte, a Medida Provisória nº 408, de 2007, deverá ser rejeitada pelo Congresso Nacional.**

Na Consultoria de Orçamentos colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos adicionais.

Brasília, 28 de janeiro de 2008

LUIZ GONÇALVES DE LIMA FILHO
Consultor de Orçamentos