

# **SENADO FEDERAL**

## **CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

### **NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 430, DE 2008**

**Assunto:** Medida Provisória nº 430, de 14 de maio de 2008, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no valor global de R\$ 7.560.000.000,00 (sete bilhões, quinhentos e sessenta milhões), 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 430, de 14 de maio de 2008, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atender às programações constantes de seu Anexo.

Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2007, relativo a Recursos Ordinários.

O presente crédito, conjuntamente com a ampliação do limite de 2008 a que se refere o item II.4.1 do Anexo V da LOA-2008, possibilitará dar efetividade ao conjunto de medidas que vem sendo implementado pelo Governo Federal, em continuidade à política de melhoria salarial com vistas à redução das distorções atualmente existentes no que se refere ao equilíbrio interno e externo das tabelas remuneratórias do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atrair e reter profissionais de alto nível e qualificação, compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições dos cargos e carreiras.

Segundo a EM nº 00064/2008-MP, de 8 de maio de 2008, a relevância e a urgência são justificadas pela necessidade do atendimento de despesas decorrentes de reestruturações de remuneração de cargos e funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, inclusive militares das Forças Armadas, conforme a seguir:

· R\$ 4.200.000.000,00 (quatro bilhões e duzentos milhões de reais), destinados à alteração da tabela de soldos dos militares das Forças Armadas ativos e da reserva, bem como dos pensionistas; e

· R\$ 3.360.000.000,00 (três bilhões, trezentos e sessenta milhões de reais), destinados às reestruturações das tabelas remuneratórias do pessoal civil do Poder Executivo, das carreiras de Auditoria, da Área Jurídica, do Banco Central do Brasil, do Ciclo de Gestão, do Seguro Social, da Seguridade Social e do Trabalho, de Perícia Médica, do Plano de Carreiras e dos Cargos da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, de Ciência e Tecnologia, do Plano Fazendário de Cargos, da Carreira Previdenciária, do Plano de Classificação e Cargos, entre outras.

Esclarece a MP, a propósito do que dispõe o art. 61, § 13, da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, LDO-2008, que o acréscimo nas despesas obrigatórias decorrente da abertura deste crédito não afetará a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, cujo impacto constará do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao segundo bimestre de 2008, de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A EM apresenta, em anexo, a demonstração do superávit financeiro do exercício de 2007 utilizado parcialmente no presente crédito, em atendimento ao disposto no art. 61, § 11, da Lei nº 11.514, de 2007.

#### DEMONSTRATIVO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO

(Art. 61, § 11, da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007)

R\$ 1,00

Fonte 00: Recursos Ordinários

Superávit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial da União no exercício de 2007 (A)	33.553.993.000
Créditos Extraordinários e Especiais reabertos (B)	1.075.413.244
Créditos Extraordinários abertos (C)	21.365.627.689
Créditos Suplementares e Especiais (D)	
- Abertos	
- Em tramitação (1)	
Outras modificações orçamentárias (E)	2.005.000
<b>Saldo F = (A-B-C-D-E)</b>	<b>11.110.947.067</b>

A) Portaria STN nº 209, de 22 de abril de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 23 de abril de 2008.  
(1) Inclui o valor da presente modificação orçamentária em 05/05/2008.

Cabe ressaltar que a presente proposta inclui, ainda, autorização para o Poder Executivo promover posteriormente o remanejamento dos recursos suplementados, com a finalidade de atender aos acréscimos de despesas com pessoal e encargos sociais.

## 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 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 sua edição

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 as ações objeto da MP em exame – política de melhoria salarial com vistas à redução das distorções atualmente existentes no que se refere ao equilíbrio interno e externo das tabelas remuneratórias do Poder Executivo Federal – deveriam constar 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 § 11 do art. 61 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 - LDO/2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007) 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 2007, por fonte de recursos; II – créditos reabertos no exercício de 2008 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. 61 referir-se a créditos propostos por projetos de lei, consideramos que os procedimentos sugeridos pelo seu § 11 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 § 13 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 citada não apresenta o detalhamento do histórico de utilização, como fonte de recursos para outros créditos adicionais anteriormente reabertos ou aprovados, do saldo do superávit financeiro de 2007 que está sendo utilizado como fonte de recursos. Não contém demonstrativo de que a abertura do crédito extraordinário não afeta o resultado primário anual do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2008. Note-se que o subtítulo objeto de suplementação configura despesa primária.

### **II.3 – A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.048/DF, DE 31/03/2008**

A ADIN Nº 4.048/DF, de 31 de maio de 2008, trata da Medida Provisória nº 405/2007, a qual teve sua vigência prorrogada por sessenta dias, a partir de 30 de março, tendo em vista que sua votação não havia sido encerrada no Congresso Nacional (Ato do presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 7, de 2008). No dia 16 de abril, o Congresso Nacional aprovou a conversão em lei da referida medida provisória. A promulgação da Lei nº 11.658, lei de conversão da MP nº 405/2007, ocorreu no dia 18 de abril de 2008, e sua publicação no dia 22 de abril do mesmo ano.

Transcrevemos abaixo o voto do ministro **GILMAR MENDES**, que conduziu a decisão do Supremo Tribunal Federal que suspender a vigência da Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007:

“Como se pode constatar, pela leitura atenta da exposição de motivos da MP n° 405/2007, os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência.

Não é possível negar que, nesses casos, existem fatos relevantes que necessitam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise. É preciso bem observar, porém, que são aportes financeiros destinados à adoção de mecanismos de prevenção em relação a situações de risco previsíveis. A situação de crise ainda não está configurada, de modo que faltam os elementos da imprevisibilidade e da urgência para caracterizar a necessidade da abertura do crédito extraordinário. Assim, por exemplo, se, por um lado, não se pode negar a relevância da abertura de créditos para a prevenção contra a denominada gripe aviária, por outro lado pode-se constatar que, nessa hipótese, os recursos são destinados à prevenção de uma possível calamidade pública ainda não ocorrida. Não há calamidade pública configurada e oficialmente decretada, mas apenas uma situação de risco previamente conhecida. Também as áreas de segurança, agricultura e aviação civil apresentam problemas que indubitavelmente carecem do aporte de recursos financeiros com certa urgência, mas todos são decorrentes de fatos plenamente previsíveis. Nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários. Há, aqui, um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. E esse não é um caso raro. Impressiona a quantidade elevada de medidas provisórias editadas, no último ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários. Desde o início do ano de 2007, já se podem contar mais de 20 medidas provisórias destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária (MP n°s 343, 344, 346, 354, 356, 364, 365, 367, 370, 376, 381, 383, 395, 399, 400, 402, 405, 406, 408, 409, 420 e 423).

É papel desta Corte assegurar a força normativa da Constituição e estabelecer limites aos eventuais excessos legislativos dos demais Poderes. Com essas considerações, voto pela concessão da medida cautelar, para suspender a vigência da Medida Provisória n° 405, de 18.12.2007”.

### III. CONCLUSÃO

A Medida Provisória n° 430, de 2008, 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 imprevisíveis 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 n° 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 n° 430, de 2008, deverá ser rejeitada pelo Congresso Nacional.

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

**Brasília, 20 de maio de 2008**

**LUIZ GONÇALVES DE LIMA FILHO**  
**Consultor de Orçamentos**