



## **Nota Técnica de Adequação Financeira e Orçamentária da Medida Provisória nº 448, de 2008**

Brasília, 01 de dezembro de 2008.

**Assunto:** Subsídios para exame da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 448, de 26 de novembro de 2008, que *“Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), para os fins que especifica”*.

**Interessado:** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

### **1 INTRODUÇÃO**

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, combinado com o § 3º do art. 167, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 448, de 26 de novembro de 2008, que *“Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), para os fins que especifica”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, *in verbis*:

*“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”*.

A mesma Resolução, no §1º do art. 5º, estabelece ainda que:

*“O exame da compatibilidade e adequação orçamentária 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 financeiras e orçamentárias 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”*.



## 2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

O Quadro 1, a seguir, apresenta, de forma sucinta, os créditos abertos pela Medida Provisória nº 448/2008 - MP 448/08, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com indicação dos órgãos e unidades orçamentárias beneficiadas, assim como a origem e o montante dos recursos oferecidos como contrapartida aos créditos abertos.

Quadro 1 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Anexo I - MP 448/2008)		R\$ 1,00
ÓRGÃOS/UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	APLICAÇÃO DE RECURSOS	ORIGEM DOS RECURSOS
<b>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</b>	<b>350.000.000</b>	-
- Secretaria Especial de Portos	350.000.000	-
<b>MINISTÉRIO DA SAÚDE</b>	<b>100.000.000</b>	-
- Fundo Nacional de Saúde	100.000.000	-
<b>MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES</b>	<b>280.000.000</b>	-
- DNIT - Depto. Nacional de Infra-Estrutura de Transportes	280.000.000	-
<b>MINISTÉRIO DA DEFESA</b>	<b>150.000.000</b>	-
- MD/Administração Central	150.000.000	-
<b>MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL</b>	<b>720.000.000</b>	-
- MIN - Administração Central	720.000.000	-
<b>SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO</b>	-	<b>990.000.000</b>
- Recursos Ordinários	-	990.000.000
<b>EXCESSO DE ARRECAÇÃO</b>	-	<b>610.000.000</b>
- Recursos Ordinários	-	610.000.000
<b>TOTAL ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>1.600.000.000</b>	<b>1.600.000.000</b>

## 3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

### 3.1 Pressupostos constitucionais de imprevisibilidade, urgência e relevância

O § 3º do artigo 167 da Constituição diz 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 caracterização de uma despesa como imprevisível e urgente é certamente passível de alguma subjetividade. O exame do texto constitucional, entretanto, lança luzes ao entendimento dos casos passíveis de serem considerados como imprevisíveis: guerra, comoção interna ou calamidade pública. A listagem feita pela Constituição é apenas exemplificativa, mas certamente elucidativa do que pode ser objeto de um crédito extraordinário.

Portanto, a despesa atendida por um crédito extraordinário deve ser **imprevisível**, ou seja, aquela que não se pode prever, que não pode ser pressuposta. Mais do que isso, tal despesa deve ser **urgente**, isto é, deve ser executada com rapidez, sem demora. Por outro lado, o art. 62, exige ainda que o caso a ser atendido, além de **urgente**, deve caracterizar-se como **relevante**.



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Os créditos abertos pela MP 448/2008 com certeza atendem aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois têm como objetivo socorrer as vítimas de fortes chuvas ocorridas em Santa Catarina ao final do mês de novembro. O governador do Estado assinou decreto que coloca 12 municípios em estado de calamidade pública. São esperados recursos do governo federal para atendimento emergencial às vítimas e reconstrução da infra-estrutura danificada, sobretudo do Porto de Itajaí e das principais rodovias federais do Estado. Com efeito, as despesas atendidas pelos créditos estão relacionadas a situações excepcionais que colocam em risco de forma inequívoca a integridade de pessoas ou do patrimônio público.

A seguir serão analisadas, por órgão e unidades orçamentárias, as despesas cobertas pelos créditos abertos pela Medida Provisória nº 448, de 2008, com fundamento nas informações constantes da Exposição de Motivos nº 00345/2008 – MP, de 26 de novembro de 2008 (EM 345/2008-MP), do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha a Medida:

### **20000 – Presidência da República**

No âmbito do Orçamento Fiscal, a Medida Provisória nº 448/2008 abre créditos para a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, no valor de R\$ 350 milhões. Esses recursos destinam-se à Reconstrução Emergencial do Porto de Itajaí, pertencente ao Vetor Logístico Sul.

Em vista da contribuição desse porto para o escoamento de cargas do Brasil, sua paralisação pode impactar significativamente, segundo análise do Executivo, o volume de transações comerciais do País. Serão necessárias ações emergenciais para recuperação das instalações de acostagem e da área retroportuária, além de obras de contenção no rio Itajaí-Açu.

### **36000 – Ministério da Saúde**

No âmbito deste ministério, segundo consta da mencionada EM, o crédito de R\$ 100 milhões permitirá a adequação das estruturas físicas e logísticas para o enfrentamento das calamidades geradas pelo excesso de chuvas, bem como o monitoramento e avaliação da estruturação institucional para a solução dessas emergências. A ação rápida do Ministério é exigida para reduzir o elevado potencial de risco e disseminação de doenças, principalmente em crianças, e evitar, assim, o agravamento da situação.

### **39000 – Ministério dos Transportes**

O Ministério dos Transportes contará com R\$ 280 milhões para a realização de obras emergenciais em rodovias federais de diversos Estados, cuja situação de degradação em que se encontram foi provocada pelas fortes chuvas ocorridas no mês de



novembro. Será necessária imediata ação do governo federal para a restauração das condições normais de trafegabilidade das rodovias, sob pena de ocorrência de acidentes e transtornos aos seus usuários.

### **52000 – Ministério da Defesa**

O Ministério da Defesa será responsável pelo apoio aos profissionais de diversas áreas responsáveis pelo socorro e atendimento das vítimas das enchentes. O valor de R\$ 150 milhões possibilitará a aquisição dos insumos necessários para o transporte de alimentos, de medicamentos, de materiais e de equipamentos de reconstrução, entre outros. Serão realizadas, também, operações de resgate aéreo e terrestre, de atendimento médico e de restauração de infra-estrutura, além da montagem e da manutenção de acampamentos para os desabrigados.

### **53000 – Ministério da Integração Nacional**

Estão sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional as ações de apoio a obras preventivas de desastres, socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres e restabelecimento da normalidade no cenário de desastres. Portanto, estão previstos para o Ministério R\$ 720 milhões que serão aplicados nos municípios que decretarem estado de calamidade pública em virtude das inundações, alagamentos e desabamentos causados pelas fortes chuvas do mês de novembro, em ações emergenciais que se fizerem necessárias.

## **3.2 Resultado primário**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 (LDO 2008), em seu art. 61, § 13, estabelece que:

*“§ 13. 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.”*

O crédito extraordinário, dada a sua excepcionalidade, não se sujeita às mesmas regras às quais estão submetidas outras espécies de crédito adicional (nomeadamente, o crédito suplementar e o crédito especial, ambos encaminhados ao Congresso por meio de projeto de lei do Poder Executivo).

Ainda que a LDO/2008 refira-se a “projetos de lei”, entende-se que a regra estabelecida no art. 61, § 13, deveria ser observada, também, para a abertura de créditos por meio de provisória, especialmente nos casos como o presente, no qual a totalidade das despesas primárias estão classificadas como RP-2, sendo a contrapartida prioritariamente de receitas financeiras (R\$ 990 milhões em receitas de exercícios



anteriores). O Poder Executivo, porém, não fez nenhuma consideração sobre o impacto do crédito extraordinário em análise na meta do resultado primário prevista para o corrente exercício. No entanto, o ajuste em outras despesas será inevitável, com vista ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida pela LDO 2008 para o exercício.

### **3.3 Compatibilização com a LDO/2008 e PPA 2008-2011**

O § 1º do art. 63 da LDO/2008 dispõe que:

*“§ 1º A medida provisória relativa a crédito extraordinário, admissível unicamente para atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis, não poderá abranger mais de uma área temática de que trata o caput do art. 61, exceto quanto aos assuntos correlatos”.*

A toda evidência, a medida provisória em exame observou a regra estabelecida na LDO/2008, vez que engloba créditos destinados a diversos órgãos do Poder Executivo, abrangendo diferentes áreas temáticas, com vistas a atender a variados tipos de situações, todas ligadas ao socorro das vítimas das fortes chuvas ocorridas no País no mês de novembro.

Por outro lado, a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (Lei do Plano Plurianual 2008-2011 – LPPA 2008-2011), em seu art. 15, § 5º, estabelece que:

*“§ 5º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano”.*

A presente MP 448/08 cria nova ação em relação ao PPA vigente ao prever recursos para a reconstrução emergencial do Porto de Itajaí. Essa possibilidade, no entanto, não foi prevista pela LPPA 2008-2011, que limita aos créditos especiais essa faculdade.

No entanto, devido ao caráter emergencial da ação a ser executada, qualquer outro instrumento que fosse utilizado pelo Poder Executivo para a atualização do plano inviabilizaria a execução da programação enquanto o PPA não fosse alterado. A exposição de motivos que acompanha a MP 448/08 silencia a esse respeito e não expressa qual o entendimento do Executivo sobre a matéria.

## **4 CONCLUSÕES**

Diante do exposto, conclui-se que a Medida Provisória nº 448, de 26 de novembro de 2008, que *“Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), para os fins que especifica”*:



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

a) atende aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência dos gastos, nos termos do que dispõe o § 3º do art. 167 da Constituição Federal, tendo em vista que:

- destina créditos a programações em decorrência de evento excepcional que justifica o tratamento por crédito extraordinário; e

- essas programações se revestem do caráter de imprevisibilidade e urgência e, por isso, não poderiam ser adequadamente atendidas mediante projeto de lei de crédito especial;

b) observa o disposto no § 1º do art. 63 da LDO/2008, vez que destina créditos a diversos órgãos do Poder Executivo, abrangidos por várias áreas temáticas, com vistas a atender a diferentes situações, consideradas, no entanto, como “assuntos correlatos”;

c) não faz referência ao impacto dos créditos abertos no resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2008, em desacordo com o disposto no art. 61, § 13, da LDO/2008, sendo claro que os créditos abertos afetam o referido resultado, vez que destinam recursos para despesas primárias e indicam como contrapartida receitas financeiras;

d) cria nova ação plurianual por meio de Medida Provisória sem observar o previsto no art. 15, § 5º, da Lei do Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008), que limita a alteração do PPA vigente a créditos especiais.

**Ana Cláudia Castro Silva Borges**  
Consultora de Orçamentos – SF