



NOTA TÉCNICA Nº 8-2005

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 245, de 6 de abril de 2005, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 29, de 7 de abril de 2005 (Mensagem nº 196, de 6 de abril de 2005, na origem) a Medida Provisória nº 245, de 6 de abril de 2005, que *“Abre, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, crédito extraordinário no valor global de R\$ 393.323.000,00, para os fins que especifica”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual 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”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A análise da Medida Provisória nº 245/2005 deve ser feita conjuntamente com a Medida Provisória nº 246, de 6 de abril de 2005. A MP nº 246/2005 encerrou o processo de liquidação e extinguiu a Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA e, adicionalmente: instituiu Fundo Contingente, transferiu a gestão do patrimônio da empresa para o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, transferiu seus funcionários para a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, colocou seus bens culturais e artísticos sob responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e delegou à Advocacia Geral da União a competência para assumir as ações judiciais que envolvem a empresa.

Em função dessas modificações, abriu-se o crédito extraordinário em exame, por meio da Medida Provisória nº 245/2005, que, de acordo com a Exposição de Motivos nº 14/2005-MP, de 20 de janeiro de 2005, do Senhor Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha a referida MP, tem por objetivo alocar recursos às unidades orçamentárias que tiveram suas competências alteradas pela MP 246, de modo a viabilizar as seguintes ações:

- a) R\$ 10,3 milhões à Advocacia Geral da União, para representação judicial e extrajudicial da União;
- b) R\$ 74,6 milhões ao Ministério dos Transportes, sendo R\$ 63,9 milhões, no âmbito da administração direta para atividades relacionadas ao processo de inventariança da RFFSA, R\$ 1,6 milhão à Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT para fiscalização dos bens operacionais e gestão dos

- contratos de arrendamento das malhas ferroviárias, firmados pela extinta RFFSA, R\$ 9,0 milhões ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, para manutenção e gestão dos ativos ferroviários;
- c) R\$ 3,0 milhões ao Ministério da Cultura, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, para gestão e manutenção dos bens de valor histórico, artístico e cultural de propriedade da RFFSA;
 - d) R\$ 5,4 milhões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para regularização e destinação dos bens móveis e imóveis de valor histórico, artístico e cultural de propriedade da RFFSA;
 - e) R\$ 300,0 milhões aos Encargos Financeiros da União, para criação do Fundo Contingente da Extinta RFFSA.

O Crédito soma um total de R\$ 393,3 milhões, dos quais R\$ 300 milhões serão oriundos da emissão de títulos (Fonte 144) e os restantes R\$ 93,3 milhões serão provenientes de recursos ordinários (Fonte 100). Com relação a estes últimos, a Medida Provisória não informa qual a origem dos recursos (excesso de arrecadação, superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior ou cancelamento de dotações).

III - 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 de 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 §3º do art.167 da Constituição 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.”

Dessa forma, a abertura de um crédito extraordinário deve ter objeto específico e detalhado, e estar amparada em justificativa que demonstre claramente o prejuízo irreparável que adviria da demora na liberação dos recursos. A EM nº 14/2005-MP justifica a abertura do crédito nos seguintes termos: “a urgência e relevância da matéria se justificam pela necessidade de atuação imediata do Governo, tendo em vista o risco de colapso operacional dos serviços ferroviários prestados por empresas concessionárias que se utilizam da via permanente da RFFSA, em razão da possibilidade de penhora desse patrimônio, em virtude do seu endividamento; a incapacidade da Empresa de gerar receitas próprias para o custeio e pagamento do seu passivo; e, ainda, a necessidade de definição de uma política para o setor ferroviário, de forma a atrair novos investimentos.”

Dispõe a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 que:

“Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”

Art 42...

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.” (Grifos nossos)

Da leitura desses dispositivos, depreende-se que a abertura de crédito extraordinário não está condicionada à indicação dos recursos correspondentes. Cabe ponderar, contudo, que já há alguns anos e, especialmente após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ampliaram-se as preocupações com relação aos aspectos de transparência das despesas orçamentárias e cumprimento das metas fiscais constantes das Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Com isso, causa espécie a ausência dessas informações na referida Medida Provisória, ainda mais quando observamos que os demais créditos extraordinários abertos recentemente sempre indicaram as respectivas fontes de financiamento.

No que se refere ao cumprimento da meta de superávit primário constante da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO/2005), cabe mencionar que o valor integral do crédito implica no incremento de despesas primárias. Os recursos utilizados, porém, são em sua quase totalidade provenientes de fonte financeira (emissão de títulos públicos), sendo que a parcela classificada como Fonte 100, com já dissemos, não teve sua origem identificada. Verifica-se, então, no crédito, um desequilíbrio fiscal de no mínimo R\$ 300 milhões.

Esses são os subsídios.

Brasília, 12 de abril de 2005.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira