SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 30 de agosto de 2005

Assunto: Subsídios para emissão de parecer quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 260, de 24 de agosto de 2005, que "*abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 350.000.000,00, para os fins que especifica*".

Interessado: Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 260, de 24 de agosto de 2005.

1 INTRODUÇÃO

No art. 62, § 9º, a Constituição estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

2. A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, determina, no art. 19, que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria deverá elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória, a ser encaminhada aos relatores e demais membros da comissão mista.

3. A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira que deve ser procedido pela comissão mista: "*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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*".

4. Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica.

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

5. A medida provisória, publicada no DOU em 25 de agosto, abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 350.000.000,00 (trezentos e cinqüenta milhões de reais), suplementando a dotação da seguinte programação:

1. Órgão: 52000 – Ministério da Defesa
2. Unidade Orçamentária: 52101 – Ministério da Defesa
3. Função: 05 – Defesa
5. Programa:0631 – Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária
6. Ação: Operação Especial 0A98 – Participação da União no Capital – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Reforma e Ampliação de Aeroportos Nacionais (Crédito Extraordinário)
7. Subtítulo: Participação da União no Capital – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Reforma e Ampliação de Aeroportos Nacionais (Crédito Extraordinário) – Nacional
8. GND: 5 – Inversões Financeiras
9. Modalidade de Aplicação: 90 – Direta
10. RP (Indicador de Resultado Primário): 2 – Despesa primária discricionária
11. Fonte de Recursos: 100 – Recursos Ordinários

6. Segundo informa o art. 2º da medida provisória, os recursos provêem do excesso de arrecadação.

7. Na exposição de motivos explica-se que o crédito "*destina-se à realização de investimentos necessários à melhoria da infra-estrutura aeroportuária e aos sistemas de segurança, abrangendo obras de reformas e ampliações na rede aeroportuária brasileira, em particular nos aeroportos de Guarulhos e de Congonhas, em São Paulo; de Vitória, no Espírito Santo; de Santos Dumont, no Rio de Janeiro; de Goiânia, em Goiás; de Macapá, no Amapá; e Florianópolis, em Santa Catarina.*"

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

8. Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a 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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

9. A Constituição Federal estabelece, no art. 167, § 3º , 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*", que disciplina a edição de medidas provisórias. Não sendo a despesa caracterizada como "imprevisível e urgente", nem correspondendo a situação àquelas

hipóteses em que a lei orçamentária admite a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo promover a alteração orçamentária por meio de projeto de lei.

10. A respeito da imprevisibilidade e urgência da despesa, a exposição de motivos que acompanha a medida provisória, EM nº 00175/2005/MP, de 22 de agosto de 2005, assim as justifica:

> "*é importante destacar que a urgência e relevância da medida justificam-se pela necessidade de atuação imediata e incisiva do Governo Federal, tendo em vista, sobretudo, o pleno emprego da capacidade de operação de alguns aeroportos, decorrente da crescente movimentação de cargas e de passageiros. Caso não sejam adotadas as medidas necessárias no curto prazo, a rede aeroportuária brasileira, administrada pela INFRAERO, estará sujeita ao risco de colapso. Ressalta-se, ainda, que os investimentos a serem realizados são imprescindíveis para evitar qualquer limitação ao tráfego aéreo dos aeroportos face à necessidade de capacidade operacional e de segurança em processos de auditoria a serem realizados pela Organização de Aviação Civil Internacional – OACI, autoridade internacional responsável pela certificação dos aeroportos.*"

11. No *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão consta, na seção Notícias, as seguintes informações, sob o título "Aeroportos Receberão Investimentos de 350 milhões":

> ***Brasília 26/08/2005 -*** *O governo federal, por meio da Medida Provisória nº 260, publicada na quinta-feira, 25.08, abriu crédito extraordinário de R$ 350 milhões a serem investidos na melhoria da infra-estrutura e sistemas de segurança de oito terminais aeroportuários brasileiros. Esse valor é parte do montante de R$ 1 bilhão de custeio e investimento liberado nesta semana para os órgãos da administração pública.*
>
> *Os aeroportos a serem beneficiados particularmente são o de Guarulhos e Congonhas, em São Paulo; de Vitória, no Espírito Santo; de Santos Dumont, no Rio de Janeiro; de Goiânia, em Goiás; de Macapá, no Amapá; e de Florianópolis, em Santa Catarina.*
>
> *O crédito permitirá que o Ministério da Defesa, por meio da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO realize obras de reforma e ampliações necessárias para melhorar o atendimento de usuários e garantir a eficiência no transporte de cargas nesses terminais.*
>
> *A medida justifica-se devido ao aumento da capacidade de operação desses aeroportos em função da crescente movimentação de cargas e número de vôos.*
>
> *A iniciativa faz parte da previsão do governo de aumentar os investimento no setor de infra-estrutura e redirecionar os recursos utilizados para projetos que tenham chance de conclusão ainda este ano*.

12. A Constituição fornece parâmetros para orientar a decisão sobre o que se deve entender por "despesa imprevisível e urgente": guerra, comoção interna, calamidade pública. A exposição de motivos não apresenta elementos que demonstrem a "imprevisibilidade" da despesa em questão, requisito indispensável para a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, cuja implicação, como se sabe, é a imediata vigência de suas disposições, sem a apreciação prévia do Congresso Nacional a que estão submetidos os projetos de lei.

13. Para o melhor exame do atendimento dos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência da despesa, informações adicionais às fornecidas pela exposição de motivos poderiam ser produzidas pelo Poder Executivo em resposta a questões tais como as seguintes:

a) Presumindo-se que o Governo Federal tenha atuado prontamente ao tomar conhecimento da situação emergencial descrita na exposição de motivos, infere-se que tal situação se revelou às autoridades recentemente. Por que o risco de colapso da rede aeroportuária brasileira só teria sido percebido pela INFRAERO agora?;

b) A Infraero não dispõe de planos de investimentos na rede aeroportuária, de curto, médio e longo prazos que permitam orientar a alocação de recursos no sentido de evitar colapsos operacionais e problemas devidos ao baixo nível de segurança?;

c) Se o risco de colapso foi previsto há mais tempo, os recursos para recuperar a capacidade operacional dos aeroportos não poderiam ter sido alocados na proposta orçamentária para 2006 ?, ou;

d) Não poderia ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, com a devida antecedência, projeto de lei de crédito adicional, sob regime de urgência, visto que se tratava de despesa não prevista na lei orçamentária, mas, muito provavelmente, previsível (obras de reforma e ampliações necessárias para melhorar o atendimento de usuários e garantir a eficiência no transporte de cargas nesses terminais,devido ao aumento da capacidade de operação desses aeroportos em função da crescente movimentação de cargas e número de vôos, como informa o *site* do MPOG).

14. As tabelas abaixo contêm informações do Orçamento Fiscal sobre a execução orçamentária do programa 0631 – Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária, cujo objetivo é *aumentar a capacidade e melhorar a eficiência da infra-estrutura aeroportuária brasileira.* A dotação atual do programa é de R$ 280.133.508,00, dos quais R$ 250.342.308 estão alocados ao Fundo Aeronáutico. Desse montante, estão destinados a reforma e ampliação de aeroportos e aeródromos de interesse nacional R$ 176.348.453,00, dos quais já foram empenhados, até esta data, R$ 47.814.597,00.

LOA 2005 - Execução da Despesa por Unidade Orçamentária

UO (Cod/Desc)	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
52111 - COMANDO DA AERONÁUTICA	200.000	200.000	14.788	3.146	653
52911 - FUNDO AERONÁUTICO	250.342.308	250.342.308	75.984.243	35.561.627	33.394.631
54201 - EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	29.591.200	29.591.200	0	0	0
TOTAL	**280.133.508**	**280.133.508**	**75.999.032**	**35.564.773**	**33.395.284**

LOA 2005 - Execução da Despesa por Subtítulo

0631 - DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

Funcional	Subtítulo	GND	Mod.	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
05.781.0631.109V.0002	MODERNIZACAO DA INFRA-ESTRUTURA DO AEROPORTO ZUMBI DOSPALMARES - NO ESTADO DE ALAGOAS	4	30	29.591.200	29.591.200	0	0	0
05.781.0631.12CD.0001	CONSTRUCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS DE INTERESSE NACIONAL - NACIONAL	4	90	10.500.000	10.500.000	0	0	0
05.781.0631.12CE.0001	CONSTRUCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS DE INTERESSE ESTADUAL - NACIONAL	3	90	2.609.693	2.609.693	169.717	27.375	26.893
		4	30	49.584.162	49.584.162	25.047.819	9.306.236	8.015.090
05.781.0631.2886.0010	MANUTENCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS - NA REGIAO NORTE -	3	90	25.000	25.000	0	0	0
		4	90	15.000	15.000	0	0	0
05.781.0631.2886.0020	MANUTENCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS - NA REGIAO NORDESTE -	3	90	25.000	25.000	0	0	0
		4	90	15.000	15.000	0	0	0
05.781.0631.2886.0030	MANUTENCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS - NA REGIAO SUDESTE -	3	90	25.000	25.000	0	0	0
		4	90	15.000	15.000	0	0	0
05.781.0631.2886.0040	MANUTENCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS - NA REGIAO SUL -	3	90	25.000	25.000	14.788	3.146	653
		4	90	15.000	15.000	0	0	0
05.781.0631.2886.0050	MANUTENCAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS - NA REGIAO CENTRO-OESTE	3	90	25.000	25.000	0	0	0
		4	90	15.000	15.000	0	0	0
05.781.0631.3119.0001	IMPLANTACAO DE MODULOS DE COMBATE A INCENDIO - NACIONAL	4	90	7.400.000	8.288.000	2.952.112	894.617	587.515

05.781.0631.5150.0001	REFORMA E AMPLIACAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS DE INTERESSE NACIONAL - NACIONAL	3	90	3.900.000	3.900.000	285.407	63.189	55.355
		4	90	132.741.304	131.853.304	45.126.791	25.262.937	24.703.012
05.781.0631.5150.0004	REFORMA E AMPLIACAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS DE INTERESSE NACIONAL - AEROPORTO DE JI-PARANA/RO	4	40	100.000	100.000	0	0	0
05.781.0631.5154.0001	REFORMA E AMPLIACAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS DE INTERESSE ESTADUAL - NACIONAL	3	90	2.065.307	2.065.307	92.398	7.273	6.766
		4	30	36.253.042	36.253.042	2.310.001	0	0
05.781.0631.5154.0004	REFORMA E AMPLIACAO DE AEROPORTOS E AERODROMOS DE INTERESSE ESTADUAL - AEROPORTO DE MACAPA/AP	4	30	5.188.800	5.188.800	0	0	0
TOTAL				**280.133.508**	**280.133.508**	**75.999.032**	**35.564.773**	**33.395.284**

15. No Orçamento de Investimento das Empresas Estatais foram consignados à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) R$ 34.774.026,00 para execução da atividade *Manutenção da Infra-Estrutura Aeroportuária*, no âmbito do programa Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária, assim distribuídos:

Manutenção da Infra-estrutura Aeroportuária - Na Região Norte	R$ 4.034.028,00
Manutenção da Infra-estrutura Aeroportuária - Na Região Nordeste	R$ 4.378.694,00
Manutenção da Infra-estrutura Aeroportuária - Na Região Sudeste	R$ 17.794.615,00
Manutenção da Infra-estrutura Aeroportuária - Na Região Sul	R$ 6.723.308,00
Manutenção da Infra-estrutura Aeroportuária - Na Região Centro-Oeste	R$ 1.843.381,00

16. No programa Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária, seja no orçamento do Ministério da Defesa, seja no orçamento de investimento da Infraero, dentre os aeroportos mencionados na exposição de motivos, há previsão de recursos para reforma e ampliação apenas para o Aeroporto de Macapá, no âmbito do Fundo Aeronáutico, cuja programação não foi objeto de suplementação.

17. A autorização veiculada na medida provisória para que o Tesouro Nacional aporte recursos à Infraero a título de participação da União em seu capital, com finalidade precisa, qual seja, *Reforma e Ampliação de Aeroportos Nacionais* (em particular nos aeroportos de Guarulhos, Congonhas, Vitória, Santos Dumont, Goiânia, de Macapá e de Florianópolis), como está especificado no descritor da ação e no subtítulo, deveria ter sido acompanhada de modificações compatíveis no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, incluindo-se na programação da Infraero ação genérica com o título *Reforma e Ampliação de Aeroportos Nacionais,* ou ações específicas para cada aeroporto, o que ainda não aconteceu. Desse modo, deverá Poder Executivo, tempestivamente, apresentar projeto de lei promovendo as alterações orçamentárias cabíveis para permitir à Infraero executar os investimentos pretendidos e caracterizados como “urgentes e imprevisíveis” e

garantir que os recursos sejam, no exercício de 2005, efetivamente destinados às finalidades afirmadas.

18. Quanto à Lei do Plano Plurianual (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004), vale lembrar que projetos de grande vulto, assim considerados, no caso dos que sejam financiados com recursos do Orçamento de Investimento, aqueles que representem mais do que 5% do total dos investimentos da entidade no exercício em que ocorrer sua inclusão no Plano Plurianual, somente poderão ser executados em 2005 à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação (art. 3º, § 2º). Contudo, tal restrição não se aplicará a projetos que forem incluídos na lei orçamentária por meio de créditos extraordinários (vide § 6º do art. 3º: "*as limitações deste artigo, bem como o disposto no caput do art. 5º, combinado com o inciso II do § 6º do mesmo artigo, não se aplicam aos créditos extraordinários")*. No caso em tela, não sendo comprovados os requisitos de imprevisibilidade e urgência que caracterizam os créditos extraordinários, deverão as reformas e ampliações de aeroportos anunciadas ser objeto de dotações específicas, no orçamento da Infraero (a ser modificação por meio de crédito adicional), nos casos em que os projetos tenham valor superior ao mencionado anteriormente.

19. Quanto à lei de diretrizes orçamentárias para 2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2005), dois dispositivos devem ser analisados. O § 9º do art. 65 estabelece que *"os créditos adicionais abertos à conta de excesso de arrecadação, as exposições de motivos conterão a estimativa de receitas para o exercício*". O § 11 do art. 65 estipula que "o*s 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*". Ambos os dispositivos não foram observados. A exposição de motivos da MP em análise não apresentou demonstração da existência de excesso de arrecadação na fonte 100, bem como saldo suficiente para custear a ação pretendida, nem o demonstrativo da não-afetação do resultado primário, ou indicação da compensação, no caso de afetação. Tais omissões poderão ser justificadas argumentando-se que os dispositivos citados aplicam-se exclusivamente a créditos abertos por projetos de lei, visto que o *caput* do art. 65 não faz referência a "medida provisória".[1] Mas essa não nos parece se a melhor interpretação.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 260, de 24 de agosto de 2005, quanto à adequação orçamentária e financeira, enfatizando-se o contido nos itens 13 e 17: insuficiente justificativa do cumprimento dos requisitos de urgência e imprevisibilidade e necessidade de promover modificações na programação da Infraero no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, respectivamente.

Wéder de Oliveira
Consultor de Orçamentos

[1] Art. 65. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais serão apresentados na forma e com o detalhamento dos Quadros dos Créditos Orçamentários constantes da lei orçamentária anual [...]