



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica S/N, de 2005.

Brasília, 18-11-2005.

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 266, de 9 de novembro de 2005, que “Abre crédito extraordinário ao orçamento fiscal da União, em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 673.621.312,00, para os fins que especifica”.

Interessado: Comissão Mista de Medida Provisória

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art.19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que estabelece, *ipsis verbis*:

“Art. 19. 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”.

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 153/2005–CN (nº 762/2005, na origem), a Medida Provisória nº 266, de 9 de novembro de 2005, que “Abre crédito extraordinário ao orçamento fiscal da União, em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 673.621.312,00,00, para atender à programação constante do Anexo”.

O crédito, no valor global de R\$ 673.621.312,00, distribui-se entre as seguintes unidades orçamentárias:

a) VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, do Ministério dos Transportes, no valor, respectivamente, de R\$ 140.000.000,00 e R\$ 187.621.312;

b) Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 31.000.000,00;

c) Ministério das Cidades, ao próprio Ministério e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, no valor, respectivamente, de R\$ 75.000.000,00 e R\$ 240.000.000,00.

A parcela destinada à VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A – abriga um subtítulo sob a funcional e programática 26 783 0237 1A45 0105 – CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NORTE SUL – TRECHO AGUIARNOPOLIS – ARAGUAÍNA, vinculado ao Programa 0237 – CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No DNIT encontram-se contemplados oito subtítulos, abrangendo OBRAS EMERGENCIAIS PARA RECUPERAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS; CONSERVAÇÃO PREVENTIVA E ROTINEIRA DE RODOVIAS NOS ESTADOS DO MARANHÃO E DO RIO DE JANEIRO; RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NOS ESTADOS DO MARANHÃO E DE SANTA CATARINA; CONSTRUÇÃO DO CONTOURNO RODOVIÁRIO – MUNICIPIO DE ARACAJU, NA BR 101, NO ESTADO DE SERGIPE; ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR 116, NO ESTADO DO CEARÁ; E CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR 364, NO ESTADO DE MATO GROSSO.

No ministério da Integração Nacional, o crédito abriga um único subtítulo relativo à funcional-programática 18 544 0515 2C10 0001 – MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA – Nacional.

Os créditos destinados ao Ministério das Cidades e à CBTU abrangem cinco subtítulos distintos. No Ministério, sob a funcional-programática 15.453.9989.0B22.0101, consta o subtítulo “apoio à implantação do corredor expresso de transporte coletivo urbano – trecho parque Dom Pedro II-Cidade Tiradentes”, no Município de São Paulo, Estado de São Paulo (R\$ 75.000.000,00). Já na CBTU, os seguintes subtítulos:

a) funcional-programática 15.453.1295.0B23.0029, “cumprimento de obrigações decorrentes da transferência do sistema de transporte ferroviário urbano de passageiros de Salvador – BA – no Estado da Bahia” (R\$ 4.000.000,00);

b) funcional-programática 15.453.1295.0B24.0023, “apoio à implantação do trecho sul ‘Vila das Flores-João Felipe’ do sistema de trens urbanos de Fortaleza – CE – no Estado do Ceará” (R\$ 140.000.000,00);

c) funcional-programática 15.453.1295.1D88.0029, “modernização do trecho ‘Calçada-Paripe’ do sistema de trens urbanos de Salvador – BA – no Estado da Bahia” (R\$ 24.000.000,00);

d) funcional-programática 15.453.1295.1D89.0029, “implantação do trecho ‘Lapa-Pirajá’ do sistema de trens urbanos de Salvador – BA – no Estado da Bahia” (R\$ 72.000.000,00).

Os recursos necessários à viabilização do crédito provêm do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, relativo ao exercício de 2004, no valor de R\$ 199.382.397,00, e de anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 474.238.915,00, perfazendo o montante do valor global do crédito.

Quanto às razões que deram ensejo ao encaminhamento desta proposta de crédito extraordinário, conforme consta da Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem, encontram-se exaradas conforme sínteses que se seguem:

i) relativamente à VALEC: “ (...) os recursos serão destinados a obras urgentes entre os municípios de Aguiarnópolis, Darcinópolis, Babaçulândia e Araguaína, envolvendo, inclusive, a implantação de pátio multimodal nesse município, cuja não realização provocará sérios prejuízos relacionados ao escoamento da produção regional”;

ii) quanto ao DNIT: as realizações a serem implementadas nos trechos das BRs nominadas nos respectivos subtítulos resultam imprescindíveis, em face da importância



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de cada uma delas, como instrumento de viabilização da maior eficiência do transporte rodoviário em cada Estado beneficiário das realizações;

iii) com relação ao Ministério da Integração Nacional: “(...) os recursos têm por finalidade a recuperação imediata de barragens e açudes públicos federais, priorizando-se os que necessitam de manutenção inadiável e que se encontram em alerta máximo, entre as quais destacam-se: Poço Branco (RN), Dique de Terezina (PI), Vale dos Sinos (BA), Pindobaçu (BA), e Itajaí (SC)”.

iv) quanto ao Ministério das Cidades: “o crédito atende aos Sistemas de Trens Urbanos nos municípios de Salvador e Fortaleza, na Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU. Isto permitira dar seguimento ao processo de transferência dos metrô, conforme preceitua a Constituição Federal, que estabeleceu a competência para a gestão dos transportes coletivos de passageiros aos Municípios e aos Estados, nos casos de regiões metropolitanas”.

2 SUBSÍDIO ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias, na forma preconizada pelo citado art. 5º, § 1º, da referenciada Resolução, “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”.

Em primeiro lugar, cabe registrar que há regra constitucional para a edição de medida provisória. Essa regra veda o tratamento, por intermédio desse tipo de medida, de matéria relativa a “planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (...)”. Estão ressalvadas, no caso particular de tais matérias, apenas as hipóteses em que se tratar da “abertura de crédito extraordinário (...) para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (...)”. É a exceção que eclode da combinação do art. 62 ao § 3º do art. 167, ambos da Constituição.

O exame da programação de trabalho contemplada pela MP 266/05 conduz a esta conclusão indubitável: não se trata, na MP 266/05, de despesas imprevisíveis e urgentes, como as que decorreriam de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sob a ótica dos pressupostos constitucionais, de urgência e imprevisibilidade, sem falar na gravidade dos fatos que deveriam dar ensejo à reação do Poder Público, a MP em apreço não reúne as condições necessárias à sua admissibilidade. A única característica que mantém em comum com o gênero “medida provisória” é a de propiciar o mais célere dos meios para a conversão de matéria orçamentária comum em ato com força legal.

Essa linha de entendimento ainda é reforçada por outros elementos, esses de ordem absolutamente concreta. Observe-se, por exemplo, a programação de trabalho proposta ao abrigo da funcional-programática 15.453.1295.1D88.0029, para a “modernização do trecho ‘Calçada-Paripe’ do sistema de trens urbanos de Salvador – BA – no Estado da Bahia”, no valor de R\$ 24.000.000,00. Essa funcional-programática inexistente na Lei Orçamentária Anual para 2005 (LOA 2005) sob o citado código de



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

classificação. Já há, todavia, na LOA 2005, uma programação de trabalho com idêntica descrição e, portanto, com idêntico objeto, mas sob outro código classificatório. É o subtítulo sob a funcional-programática 15.453.1295.5168.0029, que trata, exatamente, da “modernização do trecho ‘Calçada-Paripe’ do sistema de trens urbanos de Salvador – BA – no Estado da Bahia”. Com dotações no montante de R\$ 4.747.918,00, esse subtítulo registra empenhos no valor de R\$ 4.211.964,13 e pagamentos de R\$ 749.412,13.

Do mesmo modo que no caso supracitado, registra-se a coincidência de objetos entre dois dos demais subtítulos propostos, no âmbito da CBTU, e a programação já constante da LOA 2005. São os subtítulos referentes aos sistemas de trens urbanos de Fortaleza (implantação do trecho “Vila das Flores-João Felipe) e Salvador (implantação do trecho “Lapa-Pirajá), nos valores, respectivamente, de R\$ 140.000.000,00 e R\$ 72.000.000,00. Na LOA 2005, há subtítulos com idênticos objetos, a despeito de ostentarem códigos de classificação orçamentária distintos. São os subtítulos 15.453.1295.5319.0023, sob a descrição “implantação do trecho sul ‘Vila das Flores-João Felipe’ do sistema de trens urbanos de Fortaleza – no Estado do Ceará”, e 15.453.1295.5366.0029, sob a descrição “implantação do trecho ‘Lapa-Pirajá’ do sistema de trens urbanos de Salvador – BA – no Estado da Bahia”.

As observações acima expostas são extensivas às programações relacionadas com a VALEC e com o DNIT. Tomem-se dois exemplos, à guisa de constatação da similitude dos casos. Se não vejamos.

Na VALEC, houve, na lei orçamentária para 2005, uma dotação autorizada, no valor de R\$ 19.725.000,00, para viabilizar programação constante do subtítulo 0109 – CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NORTE-SUL – TRECHO AGUIARNÓPOLIS-BABAÇULÂNDIA, valor esse integralmente empenhado e pago, e, posteriormente, suplementado, por meio da Medida Provisória Nº 256, de 21, de julho de 2005, em R\$ 116.870.000,00, dos quais já foram pagos R\$ 77.350.388,71, ou o equivalente a 66,18% do valor autorizado. O presente crédito suplementa essa última dotação em R\$ 140.000.000,00.

No Ministério da Integração Nacional, a lei orçamentária para 2005 contempla dotação autorizada de R\$ 3.000.000,00 para atender à ação 2822 – MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA. Do valor alocado, apenas R\$ 21.902,23 foram executados (ou seja 1% do valor autorizado), restando um saldo a empenhar de R\$ 2.962.978,47, o que corresponde a 99% do valor autorizado. Para essa ação está sendo proposta suplementação no valor de R\$ 31.000.000,00.

O que se pretende mostrar com isso é que, em nenhum dos casos, se trata de despesa imprevisível, portanto, o crédito conflita com as disposições constitucionais do art. 167, § 3º. De igual forma, conflita com as disposições do art. 41, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, segundo o qual a modalidade de crédito para reforçar despesas insuficientemente dotadas é o suplementar, que tem características completamente distintas do extraordinário.

E o que essas coincidências nos dizem? Reforçam o entendimento, já esposado nesta nota, de que a MP 266/05 não veicula matéria relacionada a despesa imprevisível, ainda que sua urgência possa ser discutida, tampouco ações que se originem da ocorrência de fatos tão graves quanto a guerra, a comoção interna ou a calamidade



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pública. Ao revés, trata-se, no caso do Ministério das Cidades e da CBTU, de programas de trabalho que guardam inteira harmonia com as missões institucionais dessas unidades orçamentárias, sendo tão importantes e, nesse sentido, urgentes, quanto todo e qualquer outro subtítulo já constante de suas programações de trabalho.

Outro aspecto digno de nota diz respeito à classificação dos subtítulos em face do indicador de resultado primário (RP). No caso do Ministério das Cidades e da CBTU, essa classificação é a RP 3. Significa dizer: trata-se de despesas que, por convenção estabelecida na legislação, notadamente na vigente lei de diretrizes orçamentárias (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), não produzem impactos para efeito da formação do resultado primário. São as despesas que, classificadas sob o código “RP 3”, designam, salvo melhor juízo, o assim denominado “Projeto-Piloto de Investimentos”. Não são, portanto, despesas imprevisíveis e urgentes, a não ser que se admita que a elaboração do dito “Projeto-Piloto de Investimentos” ocorra de forma imprevidente.

Finalmente, algumas palavras sobre a fonte usada para abertura do crédito. No Ministério das Cidades e na CBTU, essa fonte é a 311. É fonte que se funda na arrecadação de contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis, arrecadação essa havida em exercícios anteriores, não no que se encontra em curso.

Naturalmente, a utilização de recursos arrecadados em exercícios anteriores, qualquer a fonte, configura afronta à essência da metodologia de apuração do resultado primário. Isso porque o resultado primário constitui grandeza que reflete o confronto, em cada exercício fiscal, entre as despesas que são nele pagas e as receitas que se arrecadam em seu transcurso. Nesse sentido, as disponibilidades existentes na conta do Tesouro Nacional, porventura oriundas de exercícios passados, já integraram o resultado apurado no exercício em que se lhes deu a arrecadação, sendo, por isso mesmo, inidôneas para efeito de utilização em exercício subsequente. Se o forem, e esse é o caso da MP 266, então as devidas compensações hão de ser feitas pelo Poder Executivo na metodologia de apuração do resultado primário e, ato contínuo, demonstradas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional. Assim preceituam os §§ 3º e 4º do art. 16 da lei de diretrizes orçamentárias para 2005, especialmente em razão dos impactos, de fato, que se podem abater sobre os resultados fiscais em face de investimentos arrolados no citado “Projeto-Piloto”.

3 CONCLUSÃO

Em vista dos comentários feitos, é ineludível a conclusão de que a matéria de que se trata não atende aos requisitos necessários à sua veiculação por intermédio de medida provisória. Não há imprevisibilidade e urgência na matéria, sendo difícil, para não dizer impossível, estabelecer-lhe o paralelismo com as ocorrências que, na dicção constitucional, poderiam dar ensejo a uma medida desse gênero, quais sejam: a guerra, a comoção interna ou a calamidade pública. Além de corriqueiramente classificável na programação de trabalho das unidades orçamentárias, a programação de trabalho de que trata a MP 266/05 ainda implica a produção de impactos sobre a formação do resultado primário de 2005, pois substancial parcela da fonte de sua viabilização orçamentária tem origem na arrecadação do exercício de 2004. Nesse particular, não há menção ou explicação, no plano da MP, que demonstre estarem efetivadas as devidas



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

compensações e, portanto, garantida a produção do resultado fiscal almejado pelo conjunto do Estado brasileiro.

São esses os subsídios que nos cabe oferecer sobre a matéria.

ANTONIO AUGUSTO BEZERRA RIBEIRO FERNANDO VEIGA BARROS E SILVA
Consultor-Geral Adjunto de Orçamentos/SF Consultor de Orçamentos/SF