



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

# Nota Técnica de MIP n.º 23

---

**Subsídios à apreciação da Medida  
Provisória n. 273/2005, que “Abre crédito  
extraordinário, em favor do Ministério dos  
Transportes e de Encargos Financeiros da  
União, no valor global de R\$ 516.132.994,00,  
para os fins que especifica.”**

**Núcleo Infra-Estrutura**  
Fidelis Antonio Fantin Junior



## I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 273, de 27 de dezembro de 2005, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 516.132.994,00, para os fins que especifica”.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que 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 Medida Provisória em análise abre crédito extraordinário para ações de “CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NORTE-SUL”, na VALEC – ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S. A. (R\$ 21.910.192,00); “RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS”, “ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS” e “CONSTRUÇÃO DO CAIS 4 DO PORTO INTERNO DE SUAPE/PE”, no DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT (R\$ 453.523.622,00), e de “REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PAGADORES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DA RENDA VITALÍCIA POR INVALIDEZ”, “REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PAGADORES DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS” e “REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PAGADORES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA A PESSOA IDOSA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA POR IDADE”, na unidade orçamentária RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (R\$ 40.699.180,00).

Por meio da Exposição de Motivos nº 327/2005-MP, de 26 de dezembro de 2005, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha a Medida Provisória, o Poder Executivo esclarece que:

- a) Os R\$ 21,9 milhões para “CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NORTE-SUL” na VALEC – ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S. A. objetivam execução de “obras urgentes de proteção dos aterros nos trechos já

- executados entre Aguiarnópolis e Darcinópolis em Tocantins, face a construção, neste ano, da Usina Hidrelétrica de Estreito e da respectiva barragem, que provocou a elevação do nível das águas do Rio Tocantins. Este propiciará, também, o início das obras e serviços de infra-estrutura, drenagem, obras de arte especiais e terraplenagem dos trechos a serem construídos entre Darcinópolis e Babaçulândia, com o fito de evitar os elevados custos e as dificuldades inerentes a obras executadas dentro d'água, que resultarão, entre outros, em grandes prejuízos ao Erário”;
- b) O valor de R\$ 453,5 milhões para o DNIT, segundo o Executivo, “permitirá (...) atender despesas urgentes e relevantes de adequação de trechos rodoviários no Distrito Federal e nos Estados de Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná, e de recuperação em segmentos pertencentes a rodovias federais em diversos Estados da Federação, considerados de fundamental importância para aquelas localidades, com vistas à ampliação da capacidade operacional dessas vias, importantes eixos de transporte agropecuário e de acesso ao turismo local, que se encontram saturadas e/ou em péssimo estado de trafegabilidade, o que tem acarretado elevado número de acidentes e retenções extensas e, em consequência, aumento do custo dos transportes de carga e de passageiros e danos à economia daquelas localidades”. Afirmar ainda o Executivo que “torna-se imprescindível a realização de intervenções urgentes em diversos trechos, os quais requerem ações de adequação ou de recuperação imediata, tendo em vista, inclusive, o agravamento do estado de trafegabilidade devido à ação climática atípica, em função das fortes precipitações ocorridas naquelas regiões nas últimas semanas, sob pena de prejuízos irreparáveis no que tange à segurança dos usuários” e que “parte dessas intervenções foi prevista no Projeto de Lei Orçamentária para 2006, encaminhado para apreciação do Congresso Nacional, todavia dado o caráter urgente e inadiável dessas despesas, optou-se pela antecipação desses investimentos cuja realização ocorrerá ainda neste exercício.” Com relação a obra de Construção do Cais 4 do Porto Interno de Suape, o Poder Executivo informa que esta “viabilizará o escoamento de 5 milhões de toneladas/ano de grãos sólidos, como grãos, minério de ferro, gipsita, entre outros, com consequente redução dos custos de frete e melhoria da competitividade dos produtos nacionais pela movimentação em escala, com menores custos operacionais. Destaca-se que o referido Porto é de fundamental importância à economia por ser o destino final da Ferrovia Transnordestina, possibilitando a multimodalidade do transporte de cargas ao longo do corredor nordeste de exportação”.
- c) Os R\$ 40,7 milhões relativos a RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA destinados à remuneração de agentes financeiros responsáveis pelo pagamento de benefícios assistenciais e previdenciários têm por justificção o fato de que o crédito “permitirá o atendimento de despesas com serviços relativos ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais aos idosos e deficientes,

prestados pelas instituições financeiras e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. A interrupção dos serviços prestados poderá provocar a suspensão ou atraso no pagamento desses benefícios, causando transtornos à população beneficiada, o que caracteriza situação de urgência e relevância”.

São apontados como fontes para a viabilização do crédito superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2004, no valor de R\$ 286.534.953,00, e anulação parcial de dotações, no valor de R\$ 229.598.041,00.

### 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. Lembrando que a menção de exemplos como **“guerra”**, **“comoção interna”** e **“calamidade pública”** dão uma noção do grau de urgência e da relevância a que a Constituição se refere.

A partir dos argumentos apresentados na Exposição de Motivos, não nos parece estar evidenciada, em nenhum dos casos, a imprevisibilidade que a Constituição exige para autorizar a abertura de créditos orçamentários por medida provisória (crédito extraordinário). Para que fique mais clara a análise, na sequência passaremos a avaliação dos argumentos que o Poder Executivo apresenta em cada caso.

O primeiro caso que se apresenta é o da “Construção da Ferrovia Norte-Sul”. O principal, e fundamental, fator alegado para a abertura desta dotação é a “elevação do nível das águas do Rio Tocantins” em função da construção de usina hidrelétrica. Neste caso, não há como conceber que a “elevação do nível das águas” em decorrência da barragem não era fato previsível.

No caso das dotações para “Recuperação de Trechos Rodoviários” e para “Adequação de Trechos Rodoviários”, cujas justificativas são tratadas conjuntamente em três parágrafos da EM, são apresentados argumentos genéricos e imprecisos, como “despesas urgentes e relevantes de adequação (...)”, “recuperação em segmentos pertencentes a rodovias federais em diversos Estados (...)”, “ampliação da capacidade operacional dessas vias (...)”, “intervenções urgentes em diversos trechos, os quais requerem ações de adequação ou de recuperação imediata (...)”. Esses argumentos, aliados ao fato de já constar no orçamento de 2005 dotações para a “Restauração de Trechos Rodoviários” para todos os estados da Federação, reforçam os questionamentos acerca tanto da **imprevisibilidade** quanto da **urgência** que justifiquem a necessidade de abertura deste crédito por medida provisória.

No caso do Porto de Suape, os argumentos apresentados enfatizam os benefícios econômicos associados à obra, não havendo menção aos aspectos de imprevisibilidade e urgência da obra. Entendemos, portanto, desnecessários comentários adicionais sobre esse caso.

Em relação aos recursos para remuneração dos agentes pagadores de benefícios previdenciários e assistenciais há citação de justificativas que evidenciariam esta como uma situação de “urgência e relevância”, mas não há informação que demonstre sua imprevisibilidade.

No que se refere aos aspectos associados à legislação infraconstitucional, ao mesmo tempo em que se admite que os créditos extraordinários prescindem da indicação dos recursos necessários a sua abertura<sup>1</sup>, é fato que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, associada à Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe a necessidade de observação das metas de resultado fiscal. Nesse aspecto, verifica-se que o crédito lança mão de recursos de natureza financeira para cobertura de despesas primárias, fato que interfere no resultado fiscal implícito. Devemos, contudo, levar em conta que a execução orçamentária aponta para a superação do superávit previsto na LDO/2005. Assim, entendendo que o Poder Executivo mantém adequado controle sobre a compatibilização entre receita e despesa, com vistas ao atingimento do resultado fiscal necessário e considerando ainda que o impacto financeiro deverá se concentrar no exercício de 2006, não deveremos observar maiores problemas nesse campo.

Finalmente, é necessário consignar que não nos pareceram os argumentos apresentados pelo Poder Executivo adequados para caracterizar imprevisibilidade ou urgência de várias das intervenções contidas no Ato tal que justifique a gravidade da edição de uma medida provisória para crédito extraordinário. Quando muito, poderíamos dizer que possa ter havido descuido ou falta de planejamento.

---

<sup>1</sup> De acordo com interpretação consolidada de que o art. 43 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, não estabelece a necessidade de indicação de recursos necessários para abertura de crédito extraordinário (somente para crédito suplementar e especial): “Art. 43. *A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (...)*”



Esses são os subsídios.

Brasília, 30 de dezembro de 2005.

FIDELIS ANTONIO FANTIN JUNIOR  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira