



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica de MP
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 PÓRTO INTERNO DE SUAPE/PE”, no DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNI (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”. Afirma 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 granéis 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 justificação 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 evidenciam 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 abertura¹, 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.

¹ 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