



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica sobre Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 02 de janeiro de 2006

Assunto: Subsídios para emissão de parecer quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 276, de 02 de janeiro de 2006, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$ 350.000.000,00, para os fins que especifica”.

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

1 INTRODUÇÃO

Dispõe o art. 62, § 9º, da Constituição Federal, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

O processo legislativo de apreciação de medidas provisórias é Regulamentado pela Resolução nº 1, de 2002 – CN. Segundo o § 6º do art. 2º da Resolução, quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

Ademais, o art. 19 da Resolução determina que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria deverá elaborar, no prazo de cinco dias da publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória.

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

Na Exposição de Motivos nº 00333/2005 - MP, que acompanha a medida em exame, informa-se que a abertura do crédito extraordinário, no valor de R\$ 350.000.000,00, em favor do Ministério dos Transportes, tem como objetivo o atendimento de despesas relativas à realização de obras emergenciais na malha rodoviária do País.

Segundo a Exposição de Motivos, o aporte de recursos derivados da Medida Provisória em comento será destinado a “*obras emergenciais em uma extensão de 7.445 km de trechos rodoviários, federais e outros transferidos aos Estados por meio da Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002, uma vez que recentes levantamentos efetuados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT apontam estado de emergência devido à precariedade nas condições de seu pavimento, sinalização e obras de arte especiais, que trazem risco à vida de seus usuários e, portanto, requerem uma ação imediata do Governo Federal.*”

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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.

A Lei nº. 11.178, de 20 de setembro de 2005, Lei de Diretrizes Orçamentária para 2006 (LDO/2006), em seu artigo 74, disciplina a execução orçamentária relativa ao exercício de 2006 no caso do Projeto de Lei Orçamentária para 2006 não ter sido sancionado até 31 de dezembro de 2005.

Esse dispositivo limita a execução orçamentária no que se refere ao valor e a especificação dos gastos. Nesses termos, a LDO/2006 autoriza a execução de despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas em seu Anexo V. Autoriza, também, a execução correspondente a 1/12 (um doze avos) do valor de cada dotação prevista no projeto de lei orçamentária, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da Lei Orçamentária, restringindo o atendimento às seguintes despesas:

- a) com bolsas de estudo, no âmbito do conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial – PET;

- b) pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993;
- c) para a realização do processo eleitoral de 2006 constantes de programação específica; e
- d) outras despesas **correntes** de caráter inadiável e relevante.

Verifica-se, por exclusão, que a LDO/2006 condiciona à aprovação da lei orçamentária a execução de despesas com investimentos (GND 4), não facultando, ao Poder Executivo, a execução antecipada dessa modalidade de despesa. A restrição à realização de investimentos na execução orçamentária antecipada consiste num mecanismo legal que tem como um de seus efeitos a ação do Governo no sentido de envidar esforços para a aprovação da peça orçamentária, com a devida apreciação legislativa e a chancela Presidencial por meio da sanção.

A princípio, a abertura de crédito extraordinário destinado a cobrir despesas com investimentos configura exceção ao limite, imposto pela LDO/2006, à execução orçamentária antecipada. No entanto, o emprego da medida legislativa não pode ser vulgarizado a fim de servir como sortilégio à suplantação dessa restrição legal. Por isso, a observância aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, esculpidos no § 3º do art. 167 de nossa Magna Carta, constitui aspecto basilar no exame da adequação financeira orçamentária. Nesse diapasão, os créditos extraordinários destinados a acorrer despesas previsíveis estariam em dissonância não somente com o mandamento constitucional, mas também, com a própria vedação à execução antecipada de investimentos imposta pela LDO/2006¹.

Assim, se julgarmos que a precária situação de nossa malha rodoviária advém de desastres naturais imprevisíveis, não há por que obstar a abertura do crédito extraordinário a fim de reverter tal situação. Entretanto, caso conjecturemos que as causas são recorrentes ao longo dos anos, a tese da imprevisibilidade não poderia ser sustentada, o que conduziria a um impasse no que se concerne à adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória em exame.

Outro aspecto que deve embasar a análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória 276/2006 consiste na possível destinação de recursos para acorrer a despesas com rodovias estadualizadas. Nesse sentido, afirma-se, na Exposição de Motivos da Mensagem que encaminha o crédito extraordinário em comento, que:

“A suplementação extraordinária permitirá a realização de obras emergenciais em uma extensão de 7.445 km de trechos rodoviários, federais e outros transferidos aos Estados por meio da Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002, uma vez que recentes levantamentos efetuados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT apontam estado de emergência devido à precariedade nas condições de seu pavimento,

¹ A respeito da utilização de medidas provisórias durante a execução antecipada do orçamento veja a Nota Técnica nº. 48/2005 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

sinalização e obras de arte especiais, que trazem risco à vida de seus usuários e, portanto, requerem uma ação imediata do Governo Federal.”(grifo nosso)

Em contraposição, o art. 4º da Medida Provisória nº. 82, de 7 de dezembro de 2002 determina que as despesas com a manutenção, recuperação, conservação, restauração, melhoria e pavimentação das rodovias transferidas aos estados são de responsabilidade exclusiva das respectivas Unidades da Federação, a partir do recebimento da rodovia. Vale esclarecer que o projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº. 82/2002 (PLV nº. 3/2003) foi vetado na íntegra. Assim, como o Congresso Nacional não exerceu a prerrogativa de disciplinar a matéria, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da MP nº. 82/2002 conservar-se-ão regidas pela mesma, conforme preconiza o art. 62, §§ 11 e 12, da Constituição Federal.

Nessa direção, o Tribunal de Contas da União manifestou-se, mediante o Acórdão 1118/2003-Plenário, no sentido de determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes-DNIT que seja vedada a realização direta de despesas com manutenção e recuperação de rodovias federais após a transferência do respectivo domínio ao estado ou Distrito Federal.

Vale mencionar, no entanto, que a programação a ser suplementada pelo crédito extraordinário, “Obras Rodoviárias Emergenciais – Nacional”, consiste numa dotação genérica que permite a execução de diversas obras. Não há, portanto, indicação de que os recursos serão aplicados em rodovias estadualizadas.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios que nos parecem relevantes para a apreciação da comissão mista quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 276, de 2006.

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO

Consultor de Orçamentos