



NOTA TÉCNICA N° 03/2006

SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 279, 7 DE FEVEREIRO DE 2006.

1. INTRODUÇÃO

Esta nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, 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 da medida provisória*”.

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 75 (na origem) a Medida Provisória nº 279, de 7 de fevereiro de 2006 (MP 279), que “*Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 890.000.000,00, para os fins que especifica.*”

Recebida, formalmente, no Congresso Nacional, a referida MP foi lida, teve fixado o respectivo cronograma de tramitação – com prazo para emendas até 14 do corrente – e remetida à Comissão, na forma regimental.

2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA E ASPECTOS RELEVANTES

2.1. Síntese da Medida Provisória

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos nº 19/2006/ MP, de 07 de fevereiro de 2006, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instrui a proposição submetida à deliberação do Congresso Nacional, o crédito em questão tem por finalidade:

“a execução de obras emergenciais de urbanização em assentamentos precários, erigidos em loteamentos vulneráveis, carentes de infra-estrutura e em condições insatisfatórias, que trazem risco de ocorrência de desastres e acidentes, além de viabilizar o acesso à habitação digna para famílias de baixa renda, por meio do apoio do poder público para a construção de moradias destinadas a este segmento da população ... Nesses assentamentos, a vulnerabilidade do terreno, aliada à carência de infra-estrutura urbana, a padrões de ocupação inadequados, à elevada densidade demográfica e à fragilização das edificações, potencializam tanto a freqüência de

ocorrências de desastres naturais como a sua magnitude, com elevadas perdas humanas, materiais e impactos na saúde pública.”

Quanto aos fundamentos para a “urgência” e “relevância” da medida, a Exposição de Motivos menciona:

“a urgência e a relevância da matéria são justificados pelas graves consequências que poderão advir caso não ocorra a atuação imediata do Governo Federal, como perda de vidas humanas, danos ao meio ambiente e aos patrimônios público e de terceiros, bem como comprometimento da segurança da população adjacente.”

Cumpre observar que nem a Mensagem presidencial, nem a Exposição de Motivos do Ministro do Planejamento, apresenta elementos objetivos capazes de evidenciar que a situação objeto da Medida Provisória atende aos pressupostos de “imprevisibilidade e urgência” – requeridos pela Constituição – que legitimariam a adoção do crédito extraordinário para realizar a programação respectiva.

2.1. Aspectos Relevantes para a Análise de Adequação

Importa observar, quanto às alocações previstas no Crédito Extraordinário, a situação dessas no contexto da execução orçamentária recente, do orçamento do corrente exercício, da programação de investimentos constante do Plano Plurianual e das disposições da LDO. Sob tal perspectiva foi possível observar que:

1) No Contexto da Lei Orçamentária de 2005 (exercício recém findo):

- a) Achavam-se alocados R\$ 58,4 milhões na Ação “0634 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” – à qual se pretende agora acrescer R\$ 840,0 milhões pela MP – e desses apenas R\$ 26,5 milhões (45,4%) foram empenhados, sendo que cerca de 40% desse valor (R\$ 11,8 milhões) só tiveram formalização em dezembro.
- b) Achavam-se alocados R\$ 210,4 milhões na Ação “0648 – Apoio ao Poder Público para a Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda” – à qual se pretende agora acrescer R\$ 50,0 milhões pela MP – e desses apenas R\$ 99,7 milhões (47,4%) foram empenhados, sendo que cerca de 45% desse valor (R\$ 46,4 milhões) só tiveram formalização em dezembro.

2) No Contexto do Projeto de Lei Orçamentária para 2006 (em tramitação):

- a) Foram propostos apenas R\$ 57,0 milhões na Ação “0634 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” – à qual se pretende acrescer, agora, R\$ 840,0 milhões pela MP.
- b) Foram propostos apenas R\$ 51,1 milhões na Ação “0648 – Apoio ao Poder Público para a Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda” – à qual se pretende acrescer, agora, R\$ 50,0 milhões pela MP.

3) No Projeto de Revisão do Plano Plurianual (PLN 41/05-CN), em tramitação:

- a) As previsões de gastos na Ação 0634 (*Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*), do Programa 1128, à qual a MP propõe acrescer R\$ 840,0 milhões, totalizam R\$ 293,4 milhões, no período 2004-2007, com a seguinte distribuição por anos e regiões:

Região / Anos	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	15,2	1,3	0,6	0,5
Nordeste	42,4	17,2	10,6	8,4
Norte	27,0	1,8	6,2	4,9
Sudeste	48,1	16,4	35,8	28,3
Sul	0,2	21,7	3,8	3,0
Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0
Totais	132,9	58,4	57,0	45,1

- b) As previsões de gastos na Ação 0648 (*Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda*), do Programa 9991, à qual a MP propõe acrescer R\$ 50,0 milhões, totalizam R\$ 376,2 milhões, no período 2004-07, com a seguinte distribuição por anos e regiões:

Região / Anos	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	10,2	15,9	3,6	0,5
Nordeste	54,7	86,3	20,1	2,8
Norte	15,3	29,2	6,0	0,8
Sudeste	16,3	28,6	16,6	2,3
Sul	11,8	15,3	4,8	0,7
Nacional	0,5	33,9	0,0	0,0
Totais	108,8	209,2	51,1	7,1

4) Na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 (Lei nº 11.178/05):

- a) No anexo de prioridades e metas, no programa 1128, a Ação 0634 apresenta como meta o atendimento a 945 famílias, quantidade que envolve alocações de cerca de R\$ 10,0 milhões (custo unitário de R\$ 8.000,00).
- b) Nesse mesmo anexo, no programa 9991, a ação 0648 tem como meta o atendimento a 6.679 famílias, quantidade que envolve alocações de cerca de R\$ 80,0 milhões (custo unitário médio de R\$ 12.000,00).

3. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A 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*”, estabelece, em seu art. 5º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs “*abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a*

conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [LRF], a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Saliente-se, apesar de sua obviedade, que além dos aspectos enumerados, devem ser levadas em conta, antes de mais nada, as disposições da Constituição Federal sobre a matéria, em particular a caracterização legal que a Lei Maior dá às situações que ensejam os créditos extraordinários.

De acordo com o § 3º do art. 167 da Constituição: “*A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes* [grifo nosso], como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.” A norma do art. 62, como se sabe, limita o emprego das MPs aos casos de “relevância e urgência”, atendidas as restrições apontadas no § 1º desse artigo, em especial: “*§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matérias: I – relativa a: a) ... d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;*”. Portanto, é vedada a edição de medidas provisórias relativas a créditos adicionais – o crédito extraordinário, nos termos do que estabelece a Lei nº 4.320, de 1964, em seu art. 41, é uma de suas espécies –, ressalvado no caso de despesas “imprevisíveis e urgentes” como as enumeradas pela Constituição. Note-se que o texto constitucional, ao utilizar o conectivo “e” e não o “ou”, indica a exigência das duas circunstâncias (a imprevisibilidade da despesa e a urgência da despesa) para tornar legítima a abertura do crédito extraordinário. Note-se, adicionalmente, o caráter excepcional atribuído pelos Constituintes ao uso dessa modalidade de crédito adicional ao usar a expressão “*somente será admitida*”.

Assim, a admissibilidade orçamentária e financeira da Medida Provisória em análise deve ser apurada a partir de quatro indagações:

- a) Considerando que a dimensão do déficit habitacional nas várias regiões do País é amplamente conhecida há vários anos; que os programas e ações cujos recursos são acrescidos pela Medida Provisória se acham previstos (com metas definidas) no Plano Plurianual vigente; e que na recente revisão desse Plano as metas foram reexaminadas pelos setores técnicos do Governo e não foram alteradas de maneira significativa, seria aceitável falar em IMPREVISIBILIDADE ?
- b) Considerando que a Administração deixou de se utilizar da capacidade de empenho disponível, em dezembro de 2005 (portanto há pouco mais de um mês), deixando sem utilização cerca de R\$ 110,0 milhões, na ação 0648, e de R\$ 31,8 milhões, na ação 0634, seria aceitável falar em URGÊNCIA ?
- c) Considerando o grande mérito que há em destinar mais recursos aos programas habitacionais para a população de baixa renda (aquele com rendimento familiar de até 5 salários mínimos) não parece questionável que a Administração atropele seus processos normais de planejamento – pelos quais o Poder Executivo propôs, na revisão do PPA, para 2006, a programação de apenas R\$ 57,0 milhões para a ação 0634 e de R\$ 51,1 milhões para a ação 0648 em todas as regiões do País –, com essa súbita atribuição de RELEVÂNCIA ?

- d) Considerando que os fatos e consequências mencionados na Exposição de Motivos do Ministro do Planejamento, nem são novos, nem se restringem ao objeto em questão – sendo cabíveis também no caso de ações de combate às secas no Nordeste, de ações de combate à criminalidade em grandes centros urbanos, de implantação e/ou redimensionamento dos sistemas de saneamento da maior parte das cidades do País, de recuperação e ampliação da capacidade dos hospitais e ambulatórios públicos, entre muitas outras – não seria de se esperar que tais fatos tivessem sido levados em conta nos processos tradicionais de planejamento e orçamento do País (nas proposições relativas ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias) ?

Além disso, cabe assinalar que, achando-se o projeto de lei orçamentária para 2006 (PLN nº 40/2005-CN) ainda em tramitação no Congresso Nacional, dada a relevância que os órgãos e membros do Parlamento atribuem à questão da habitação uma primeira parte da alegada “relevância” poderia ser viabilizada por atuação do Relator-Geral do Orçamento – uma vez que segundo a MP existem recursos disponíveis para tanto – uma vez que existem várias emendas de Bancadas e Comissão orientadas com a construção de habitações e melhoria das condições de habitabilidade. Cumpre destacar, dentre tais proposições, a emenda nº 5023.0005, da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, que propõe a alocação de R\$ 500,0 milhões à ação 0648 (“*Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda – Nacional*”). Quanto à eventual necessidade de uma posterior complementação dos recursos, por se tratar de dotações já constantes do Orçamento, essa poderia ser equacionada pelo caminho regular, ou seja, por intermédio de crédito suplementar, na forma da lei.

Observe-se, adicionalmente, que durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para 2006, por iniciativa dos Parlamentares, Bancadas e Comissões, já foram adicionados R\$ 67,7 milhões às ações objeto da Medida Provisória, sendo R\$ 13,9 milhões na ação 0634 e R\$ 53,8 milhões na ação 0648.

4. CONCLUSÃO

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes propiciar para subsidiar os trabalhos e as decisões da Relatoria e da Comissão.

Brasília, 10 de fevereiro de 2006

OSVALDO MALDONADO SANCHES
Consultor de Orçamento