



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 19 de abril de 2006.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 290, de 12 de abril de 2006, que *“abre crédito extraordinário, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.775.849.258,00, para os fins que especifica.”*

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a quem compete examinar e emitir parecer sobre Medidas Provisórias que abram crédito extraordinário, conforme dispõe o § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 01, de 2002-CN, que estabelece, *verbis*:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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”.

No art. 62, § 9º, a Constituição estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. No caso de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, conforme previsto no § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias.

Determina, ainda, o art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria deverá elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória, a ser encaminhada aos relatores e demais membros da comissão mista.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem observados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

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

A medida provisória, publicada no DOU em 12 de abril de 2006 – Edição Extra, abre crédito extraordinário, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.775.849.258,00 (um bilhão, setecentos e setenta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, duzentos e cinquenta e oito reais), com a seguinte destinação:

ÓRGÃO	SUPLEMENTAÇÃO
Presidência da República	40.008.241
Ministério da Ciência e Tecnologia	116.300.000
Ministério da Fazenda	15.828.400
Ministério da Justiça	13.900.000
Ministério da Previdência Social	145.064.480
Ministério do Trabalho e Emprego	200.000.000
Ministério dos Transportes	230.994.600
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	97.794.000
Ministério da Defesa	690.750.288
Ministério da Integração Nacional	1.300.000
Ministério das Cidades	112.018.774
Encargos Financeiros da União	111.890.475
TOTAL	1.775.849.258

A Exposição de Motivos – EM nº 00057/2006/MP, de 10 de abril de 2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha a Medida Provisória em exame, informa que o crédito extraordinário “tem por finalidade dar condições orçamentária e financeira para o desenvolvimento de ações de governo que envolvem investimentos, cuja postergação de início, paralisação, descontinuidade ou atraso de pagamento resultarão em rompimento de contratos com a conseqüente cobrança de multas, desmobilização de canteiros de obras e de equipes ou interrupção de processos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de produção, o que provocaria aumento de custos, perda de recursos e descrédito do ente público”. Acrescenta também que o crédito “visa garantir eventuais ajustes em programações de despesas de pessoal e de outras despesas correntes revestidas de caráter inadiável e relevante, cuja necessidade não se verificou quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2006 – PLOA-2006”.

De acordo com a referida Exposição de Motivos, as dotações, para cada Ministério, têm as seguintes destinações e justificativas:

Presidência da República

Os recursos destinam-se ao custeio de ações de comunicação de governo e de inteligência, à realização de investimentos e ao funcionamento, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, do serviço de utilidade pública para o recebimento de denúncias de violências contra as mulheres, cuja paralisação é iminente em virtude da impossibilidade de renovação do contrato.

Ministério da Ciência e Tecnologia

Para este Órgão, o crédito tem por finalidade possibilitar a continuidade das obras de construção da sede do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada - CEITEC, em Porto Alegre - RS, cuja interrupção da obra pode comprometer o projeto, tendo em vista que o mesmo envolve a construção de uma "sala limpa", ambiente que requer altos índices de esterilidade para a realização de atividades voltadas à fabricação de semicondutores para utilização em produtos eletrônicos. Além disso, visa ao pagamento da Agência Espacial Russa pela formação e a viagem ao espaço do astronauta brasileiro, à continuidade da implantação da unidade de enriquecimento de urânio por parte das Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB e o fomento a projeto de pesquisa no setor aeronáutico, desenvolvido em parceria com a África do Sul.

Ministério da Fazenda

Para o Ministério da Fazenda, os recursos destinam-se a assegurar a modernização dos processos de monitoramento e avaliação de projetos de investimentos no âmbito da Administração direta e a viabilizar o pagamento de remuneração e de despesas operacionais à seguradora responsável pela recuperação de créditos do seguro à exportação, de forma a permitir a continuidade dessas atividades, no âmbito do Fundo de Garantia à Exportação - FGE.

Ministério da Justiça

Quanto a este Ministério, o crédito destina-se a atender às despesas com a formação de diversos policiais federais aprovados em concurso público, cujo curso



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

encontra-se em andamento e a honrar compromisso com o pagamento de parcela da aeronave adquirida pela Polícia Federal para o desenvolvimento de suas atividades, sobretudo no apoio logístico das operações especiais.

Ministério da Previdência Social

Em relação ao Ministério da Previdência Social, os recursos destinam-se à realização do cadastramento previdenciário e à implantação da Central de Atendimento da Previdência Social. A relevância e a urgência decorrem do comprometimento dos serviços prestados pela Previdência Social, tendo em vista que tanto a realização do cadastramento quanto a implantação da Central de Atendimento foram definidos após o envio do PLOA-2006 ao Congresso Nacional.

Ministério do Trabalho e Emprego

Os recursos em favor do Ministério do Trabalho e Emprego têm por finalidade possibilitar a manutenção e a continuidade dos serviços prestados à sociedade por meio dos Programas de Qualificação Social e Profissional, Primeiro Emprego, Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda e Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. A paralisação de tais serviços prejudicaria a população, principalmente a de baixa renda.

Ministério dos Transportes

O crédito em favor do Ministério dos Transportes visa permitir ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT a realização de serviços de conservação e de recuperação da malha rodoviária, além da conclusão de diversas obras no modal rodoviário, revestidas de caráter de extrema urgência e relevância, com o objetivo de proporcionar maior segurança e condições de trafegabilidade a seus usuários, de evitar o aumento do custo dos transportes de carga e de passageiros e de minimizar possíveis prejuízos ao erário decorrentes dos altos custos de desmobilização de canteiros.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O crédito a este Órgão destina-se a viabilizar a transferência de recursos aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, com vistas à implementação do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - PROMOEX e assegurar a modernização dos processos de monitoramento e avaliação de projetos de investimentos, no âmbito da Administração direta; e a implementação do Censo Agropecuário e de Contagem da População, de grande relevância para a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

atualização de informações da realidade agropecuária e populacional, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Ministério da Defesa

Com relação ao Ministério da Defesa, os recursos destinam-se à realização de ações de combate à ameaça da "Gripe Aviária" no País, ao desenvolvimento do caça A-MX, à aquisição de aeronaves, de combustíveis e de material aeronáutico para o Comando da Aeronáutica, com o objetivo de dar seqüência ao seu reaparelhamento, bem como permitir o cumprimento de horas-vôo mínimas para o atendimento de sua missão institucional. Visa também à reestruturação da Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL, de forma a possibilitar a implementação de medidas inadiáveis de recuperação do seu parque fabril e modernização de gestão, ao pagamento de parcela pela aquisição de meios terrestres para o Exército e de sistemas operativos para a Marinha, à recuperação emergencial da Estação Antártica Comandante Ferraz, cujas obras precisam ser realizadas antes do período climático adverso, sob risco de interrupção das atividades de pesquisa desenvolvidas pelo Brasil e ao funcionamento e ao pagamento de pessoal da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, criada por meio da Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005, e instituída por meio do Decreto no 5.731, de 20 de março de 2006, não contemplada com recursos orçamentários no PLOA-2006.

Ministério da Integração Nacional

No tocante ao Ministério da Integração Nacional, os recursos têm por finalidade a conclusão do Projeto do Sistema Adutor de Catarina, no Estado do Ceará, cuja postergação poderá resultar na desmobilização de canteiros de obras e de equipes, o que provocaria aumento de custos, perda de recursos e descrédito do ente público. Ademais, a presente medida objetiva garantir o adequado abastecimento de água à população residente no município de Catarina, suprido de forma insuficiente e precária.

Ministério das Cidades

A abertura do crédito em favor do Ministério das Cidades visa possibilitar a execução de obras emergenciais em uma vila de palafitas, no Estado do Tocantins, que, devido ao estado de precariedade em que se encontra, apresenta riscos iminentes de avarias. Destina-se, ainda, ao cumprimento de contratos já celebrados e a integralidade da execução de investimentos não dimensionados anteriormente, com vistas à conclusão da implementação dos Sistemas de Trens Urbanos de Belo Horizonte - MG e de Recife - PE.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Encargos Financeiros da União

No âmbito de Encargos Financeiros da União, o crédito destina-se ao atendimento de despesas urgentes, não-previstas no PLOA-2006, decorrentes da remuneração de agentes financeiros pela realização do Recadastramento Previdenciário em 2006, cujo principal objetivo é reduzir o pagamento indevido de benefícios. Esta solicitação faz-se necessária, tendo em vista que neste ano serão convocados para participar do recadastramento cerca de 14,9 milhões de beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Esclarece ainda a EM que a edição da Medida Provisória em exame tem como objetivo “evitar a paralisação dos serviços prestados à população, em especial à de baixa renda, os prejuízos patrimoniais e financeiros ao Erário, os reflexos negativos às economias locais e o aumento dos custos produtivos”. Destaca que “a despeito de o art. 74 da Lei no 11.178, de 20 de setembro de 2005, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 - LDO-2006, dispor sobre a execução provisória de determinadas despesas que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em face da não-aprovação do PLOA-2006, não há dispositivo legal aplicável às dotações destinadas a investimentos”. Acrescenta ainda que “a relevância das ações contempladas por esse crédito extraordinário e a impossibilidade de postergação das mesmas, sob pena de graves consequências, constituem as circunstâncias que levaram à proposição da presente Medida Provisória”

A EM não informa a origem dos recursos para contrapartida e nem as medidas que serão adotadas para evitar prejuízos ao alcance da meta de superávit primário estabelecida no art. 2º da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (LDO 2006).

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Constituição, a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Preliminarmente, importa destacar que a Constituição Federal estabelece, no art. 167, § 3º, 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**”. Tal é a hipótese para a abertura de crédito extraordinário que eclode das disposições constitucionais.

Não sendo a despesa caracterizada como “**imprevisível e urgente**”, nem correspondendo a situação àquelas hipóteses em que a lei orçamentária admite a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo promover a alteração orçamentária por meio de projeto de lei.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Cumpre, quanto ao ponto em análise, esclarecer que despesa “imprevisível” não é sinônimo de despesa “não-prevista”. A despesa “imprevisível” é aquela em relação à qual não haveria meio de o administrador antecipar a sua ocorrência, tendo em vista derivar de acontecimento fortuito que escapa à sua alçada. Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 167, § 3º, exemplifica os fatos, considerados imprevisíveis, que justificam a abertura de crédito extraordinário como sendo os “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. A despesa “não-prevista”, por outro lado, é aquela que o administrador teria condições de antecipar e de aportar recursos, mas não o fez em face do planejamento que optou adotar. Caso a Administração resolva incluir, ao longo do exercício financeiro, uma despesa inicialmente “não-prevista” em seu rol de gastos, será necessária a abertura de um crédito adicional, o qual jamais poderá adotar a modalidade de extraordinário, em face de não se tratar de despesa “imprevisível”.

De fato, a justificativa básica para a edição da medida provisória em exame é o fato da não aprovação da Lei Orçamentária Anual - LOA de 2006 até então. No entanto, a inexistência da LOA não impõe ao Governo uma situação de penúria no que tange às suas despesas. Isso porque a Lei nº. 11.178, de 20/09/2005, 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 à 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.

Ao se somar todas as despesas permitidas pelo aludido art. 74 da LDO/2006, chega-se a 92,90% da programação total proposta pelo Poder Executivo para 2006. Dessa forma, não há como sequer vislumbrar uma situação de emergência ocasionada pela demora na aprovação da lei orçamentária que autorize a utilização de crédito extraordinário.

Vale lembrar que, por exclusão, a LDO/2006 condiciona a execução de despesas com investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) à aprovação da lei orçamentária. De acordo com a LDO, não é permitido ao Poder Executivo a execução antecipada dessas modalidades de despesa. Vale lembrar que essa é uma regra que



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

consta de uma legislação sancionada pelo Presidente da República, ou seja, a qual contou com a sua expressa aceitação. E, mesmo que fosse verificada, posteriormente, a necessidade de se incluir, dentro da execução provisória prevista no art. 74 da LDO/2006, despesas de investimento ou inversões financeiras, o meio adequado para isso seria o envio tempestivo de um projeto de lei prevendo tal modificação. E, vale lembrar, tal hipótese foi efetivamente utilizada pelo Poder Executivo, com o envio ao Congresso Nacional do PLN nº 1, de 08.03.2006, propondo a alteração do art. 74 da LDO/2006, para que deste constem as dotações referentes a investimentos e inversões financeiras. No entanto, o Poder Executivo não solicitou, para o aludido projeto, a urgência na apreciação prevista no § 1º do art. 64 da Constituição.

Cumprе ressaltar que a inexistência de orçamento aprovado quando o exercício financeiro já se encontra em curso não configura a imprevisibilidade que constitui requisito do crédito extraordinário previsto no art. 167, § 3º, da Constituição. Isso porque, em primeiro lugar, trata-se de uma situação claramente previsível, tanto que se encontra regulada pelo citado art. 74 da LDO/2006. Além disso, o mencionado dispositivo constitucional alude à imprevisibilidade da própria despesa, não de situações externas à constituição da mesma.

Quanto ao crédito extraordinário em exame, foram alocados recursos para os GND's 1 (pessoal), 3 (outras despesas correntes), 4 (investimento) e 5 (inversões financeiras), distribuídos nas três seguintes situações:

- a) dotações com valores iguais ou inferiores aos que constam do PLOA 2006;
- b) dotações que constam do PLOA 2006, com valores superiores à dotação constante deste; e
- c) dotações que não constam do PLOA 2006.

Cabe ressaltar que em nenhuma das dotações constantes do presente crédito extraordinário é possível afirmar que foi cumprido o requisito da "imprevisibilidade", indispensável nesta hipótese, consoante expressa disposição do art. 167, § 3º, da Constituição. Na descrição dos projetos/atividades beneficiados pelo crédito extraordinário, mencionados no item 2 desta Nota, vê-se claramente que quase todas constam do PLOA 2006, sendo, portanto, gastos previstos. E em relação aos que não constam, verifica-se, pelas justificativas apresentadas, que não foram nele incluídos por contingências do planejamento do Executivo, não sendo, de forma alguma, caracterizáveis como despesas imprevisíveis.

A abertura do crédito extraordinário em exame deixa transparecer o intuito de se tentar burlar as hipóteses previstas no art. 74 LDO/2006. É clara a impossibilidade de utilização de crédito extraordinário neste caso. O emprego deste tipo de medida legislativa não pode ser vulgarizado a fim de servir como sortilégio à suplantação de uma restrição prevista na LDO, a qual não pode ser modificada por medida provisória, mas somente por projeto de lei, nos termos do art. 62, § 1º, alínea "d", da Carta Magna. 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 do crédito em exame. Nesse diapasão, os créditos extraordinários destinados a acorrer despesas previsíveis estariam em dissonância não somente com o mandamento constitucional (art. 167, § 3º), mas também com a própria vedação à execução antecipada de investimentos imposta pela LDO/2006.**



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Cumpre ainda mencionar que, no caso de crédito extraordinário, não está o Poder Executivo legalmente obrigado a indicar os recursos para acorrer aos novos gastos. No entanto, em face da meta de *superávit* primário estabelecida no art. 2º da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (LDO 2006), seria oportuno exigir que o Poder Executivo adote, em prazo exeqüível, medidas que evitem que o crédito aberto acarrete prejuízos à obtenção da citada meta de *superávit* primário e as informe à Comissão Mista de Orçamentos.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 290, de 12 de abril de 2006, quanto à adequação orçamentária e financeira.

André Miranda Burello
Consultor de Orçamentos