



**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

**NOTA TÉCNICA Nº       , DE 2006**

**ASSUNTO:** Medida Provisória nº 310/2006, que abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, em favor da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS, no valor total de R\$ 14.875.000,00.

**INTERESSADA:** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

**I – RELATÓRIO**

Nos termos do art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 310, de 13 de julho de 2006, que “abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006 (Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006), em favor da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS, no valor total de R\$ 14.875.000,00, para os fins que especifica”, tendo em vista o atendimento da programação de trabalho constante do quadro a ela anexo.

A edição desta Medida Provisória, segundo alega o Poder Executivo na Exposição de Motivos nº 00121/2006/MP, de 7 de julho de 2006, “tem por objetivo, além de dotar a HEMOBRÁS de uma estrutura adequada para seu funcionamento, incluída aí a aquisição de móveis, máquinas, equipamentos e ativos de informática, em especial, a instalação de laboratório para fracionamento do plasma fresco congelado excedente do uso transfuncional, bem como a aquisição de tecnologia no âmbito da produção de hemoderivados hemocomponentes e biotecnologia. Os recursos necessários à abertura do referido crédito são próprios da empresa, oriundos da Fonte 495”.

A seguir, a destinação do referido crédito, por projetos/atividades, todas no âmbito Nacional:

**a) Investimentos das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio - R\$ 1.875.000,00, sendo:**

- Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - R\$ 75.000,00;
- Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - R\$ 1.300.000,00; e
- Instalação de Bens Imóveis - R\$ 500.000,00.



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

**b) Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue - R\$ 13.000.000,00, sendo:**

- Implantação do Laboratório para Produção de Hemoderivados, Hemocomponentes e Biotecnologia - R\$ 4.500.000,00; e
- Aquisição de Tecnologia no Âmbito da Produção de Hemoderivados, Hemocomponentes e Biotecnologia - R\$ 8.500.000,00.

Informa o Poder Executivo que “a urgência na abertura do referido crédito, segundo o Ministério da Saúde, justifica-se pela iminência de paralisação de uma importante etapa na estruturação da unidade de produção dos medicamentos destinados ao SUS, colocando em risco a vida de pacientes, uma vez que sua ausência no orçamento de investimento obstará a continuidade dessas ações, resultando em rompimento de compromissos, desmobilização de equipes e interrupção de processos de produção, com conseqüente aumento de custos e desperdício de recursos. Acrescenta, ainda, que a cada dia aumentam as dificuldades para aquisição no mercado mundial, de alguns dos produtos que serão produzidos pela HEMOBRÁS, como tem ocorrido ultimamente, com a diminuição do número de empresas multinacionais nos pregões do Ministério da Saúde, bem como pelo gradual e consistente aumento dos preços”.

## **II – ANÁLISE**

Por força do disposto no art. 5º da Resolução nº 01, 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”, ao Congresso Nacional cabe manifestar-se sobre a constitucionalidade, o mérito e a adequação orçamentária e financeira da matéria. O exame da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária abrange, consoante o disposto no art. 5º, § 1º, da citada Resolução, 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, com a lei do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária da União.

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que estabelece que “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.1 – CONSTITUCIONALIDADE**

Em primeiro lugar, cabe registrar que a Constituição veda o tratamento, por intermédio de medida provisória, de matéria relativa a “planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (...)”. Estão ressalvadas, no caso particular de tais matérias, apenas as hipóteses em que se tratar da “abertura de crédito extraordinário (...) para atender a despesas imprevisíveis e



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (....)”. É a exceção que eclode da combinação do art. 62 ao § 3º do art. 167, ambos da Constituição. Esta é a regra quando os temas orçamentários têm caráter meramente ordinário: o veículo apropriado é o projeto de lei, projeto esse submetido ao rito legislativo comum, conforme previsto na Constituição, especialmente nos artigos 165 a 168, e nas normas regimentais do Congresso Nacional.

O problema reside em saber se, no caso vertente, foram observados os pressupostos necessários à abertura do crédito. Trata-se de crédito aberto por medida provisória e, portanto, da adoção de expediente que, em proveito da celeridade, implica contornar o curso normal do processo legislativo-orçamentário. Esse curso, por suas características, tem a finalidade de permitir sejam sopesadas as questões de fundo, garantindo que as propostas se mantenham em equilíbrio e harmonia, tanto com outras demandas sociais de igual modo importantes e prementes, quanto com restrições orçamentárias ditadas pela capacidade econômica do Estado, sempre insuficiente, de empenhar-se com a realização de novas despesas ou com a assunção de mais obrigações, nomeadamente com as obrigações de pagar.

Quando presentes os pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade, as demais necessidades públicas e as restrições orçamentárias não deixam de existir. Porém, cedem espaço à realização das novas despesas, porque imprevisíveis e urgentes, a exemplo das decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, fazendo-o com a finalidade de evitar que a ação pública demore e, com a demora, sejam as instituições estatais, o patrimônio público ou privado ou as vidas de cidadãos expostos a perigos.

O exame da programação de trabalho contemplada pela MP 310/06 (basicamente a aquisição de móveis, máquinas, equipamentos, ativos de informática, a instalação de laboratório e aquisição de tecnologia) conduz a esta conclusão indubitável: não se tratam de despesas imprevisíveis e urgentes, como as que decorreriam de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sob a ótica dos pressupostos constitucionais, de urgência e imprevisibilidade, sem falar na gravidade dos fatos que deveriam dar ensejo à reação do Poder Público, a MP em apreço não reúne as condições necessárias à sua admissibilidade. A única característica que mantém em comum com o gênero “medida provisória” é a de propiciar o mais célere dos meios para a conversão de matéria orçamentária comum em ato com força legal.

Portanto, o crédito conflita com as disposições constitucionais do art. 167, § 3º. De igual forma, conflita com as disposições do art. 41, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, segundo o qual a modalidade de crédito para reforçar despesas insuficientemente dotadas é o suplementar, que tem características completamente distintas do extraordinário.



# SENADO FEDERAL

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### II.2 - ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Esse exame está previsto no § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN. Textualmente, ele “abrange a análise da repercussão [da medida provisória] 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”.

De fato, esse é um exame que se aplica, como “luva”, à maior parte dos temas veiculáveis por medida provisória. Embora assim seja, sua específica aplicação às medidas provisórias, de sede orçamentária, exige a adoção de linha de argumentação tortuosa, para não dizer de quase impossível sustentação. É que, como já se disse aqui, as medidas provisórias, para a abertura de créditos extraordinários, fundam-se na eclosão de fatos geradores gravíssimos, a exemplo da guerra, da comoção interna ou da calamidade pública. Por isso mesmo, presentes fatos geradores como esses, afastam-se quaisquer ordens de precedência existentes, pressupostos de austeridade fiscal ou ritos ordinários de apreciação, no plano das decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo, a bem de garantir-se a incolumidade da vida, dos bens ou das instituições no País. Tanto assim é que a Constituição Federal, ao determinar vedações no campo orçamentário, proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes. Embora o faça quanto aos créditos suplementares e especiais, não o faz em relação aos extraordinários. Esta última categoria, livre da vedação quanto à indicação dos recursos correspondentes, ainda se beneficia da abertura de créditos prévia à autorização legislativa, vez que a abertura acontece com a adoção e a publicação da medida provisória respectiva, sendo ela, posteriormente, apenas confirmada, caso a medida logre aprovação no âmbito do Poder Legislativo.

Anda bem a norma constitucional. Não seria crível, até em atenção ao princípio da razoabilidade, que a reação pública a fatos mais graves fosse exposta a perigos resultantes de eventual demora. Mas essa celeridade se aplica apenas aos casos em que se esteja diante da eclosão de fatos graves e, portanto, de medida provisória que atenda aos pressupostos constitucionais. Como já se viu, esse não é o caso da MP 310/2006.

### II. 3 - MÉRITO

Quanto ao mérito, não se pode olvidar que decisões em matéria orçamentária implicam fundamentalmente na alocação de recursos escassos entre um grande número de necessidades e usos alternativos. Às necessidades da **HEMOBRÁS** se somam várias outras demandas igualmente ou até mais prementes, cuja ponderação resta prejudicada pelo uso indevido do instrumento da medida provisória.

### III – CONCLUSÃO

Em vista dos comentários feitos, é nossa conclusão de que a matéria de que se trata não atende aos requisitos necessários à sua veiculação por intermédio de medida provisória. Não há imprevisibilidade e urgência na matéria, sendo difícil, para não dizer impossível, estabelecer-lhe o paralelismo com as ocorrências que, na dicção



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

constitucional, poderiam dar ensejo a uma medida desse gênero, quais sejam: a guerra, a comoção interna ou a calamidade pública. Assim sendo, recomendamos a rejeição da Medida Provisória nº 310, de 2006.

**LUIZ GONÇALVES DE LIMA FILHO**  
Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle