



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica s/nº, de 2006

Brasília, 30 de agosto de 2006.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 318, de 22 de agosto de 2006, que “*abre crédito extraordinário no valor global de R\$ 858.478.335,00, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Educação, da Justiça, das Relações Exteriores, da Defesa e de Operações Especiais, 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:

“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.

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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submeteu ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 89/2006-CN (no 711/2006, na origem), a Medida Provisória nº 318, de 22 de agosto de 2006, que abre crédito extraordinário no valor global de R\$ 858.478.335,00, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Educação, da Justiça, das Relações Exteriores, da Defesa e de Operações Especiais.

Da Exposição de Motivos nº 151/MP/2006, pode-se extrair as seguintes motivações gerais para a abertura do crédito extraordinário:

- garantir a continuidade da prestação de serviços à sociedade;
- evitar o descrédito do ente público;
- realizar despesas de caráter inadiável e relevante, cuja necessidade não se verificou quando da elaboração do orçamento para 2006;
- relevância das ações e impossibilidade de sua postergação, sob pena de graves consequências.

A seguir, discrimina-se cada dotação objeto do crédito extraordinário e as justificativas específicas apresentadas na exposição de motivos:

Presidência da República

UO: 20155 - Subsecretaria de Direitos Humanos

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
0154 – Direitos Humanos, Direitos de Todos	0083 – Pagamento de Indenização a Familiares de Mortos e Desaparecidos em Razão da Participação em Atividades Políticas (Lei nº 9.104, de 1995)	3.815.000
T O T A L		3.815.000

À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República foram consignados R\$ 3,8 milhões, destinados ao pagamento de indenizações a 37 famílias de mortos e desaparecidos em razão de participação em atividades políticas, nos termos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, e de acordo com parecer favorável da Comissão Especial que analisa os respectivos processos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ministério da Educação

UO: 26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
1061 – Brasil Escolarizado	0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	550.000.000
	0513 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	195.000.000
T O T A L		745.000.000

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, foram consignados R\$ 745,0 milhões, sendo R\$ 550,0 milhões destinados a apoiar o desenvolvimento da educação básica e R\$ 195,0 milhões para a alimentação escolar. Os recursos deverão contribuir para a melhoria da qualidade e ampliação do atendimento da educação básica, tornando-a mais efetiva para a redução das desigualdades sociais. A Exposição de Motivos ressalta a impossibilidade de manutenção das escolas por parte dos estados.

Quanto à alimentação escolar, pretende-se reduzir as deficiências alimentares dos alunos, normalmente oriundos de classes sócias mais vulneráveis, e evitar a descontinuidade em seu fornecimento.

Operações Oficiais de Crédito

UO: 74902 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIES – Min. da Educação

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
1073 – Universidade do Século XXI	0579 – Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito	91.598.335
T O T A L		91.598.335

Foram consignados R\$ 91,6 milhões ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIEES, com o que se pretende a concessão de financiamento a 100 mil estudantes no segundo semestre de 2006. Sem esses recursos, tais estudantes se veriam impossibilitados de ingressar no ensino superior não-gratuito.

Ministério da Justiça

UO: 30107 – Departamento de Polícia Rodoviária Federal

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
0663 – Segurança Pública nas Rodovias Federais	2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais	2.000.000
T O T A L		2.000.000



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça, foram consignados R\$ 2,0 milhões para apoiar esforços estaduais no enfrentamento de ações criminosas em diversas localidades do país, com a intensificação de ações de fiscalização ostensiva e de inteligência nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do sul, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais.

Ministério das Relações Exteriores

UO: 35101 – Ministério das Relações Exteriores

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
1264 – Relação do Brasil com Estados Estrangeiros	2D27 – Operação Emergencial Brasileira na Área de Conflito no Líbano	2.500.000
T O T A L		2.500.000

Ao Ministério das Relações Exteriores foram consignados R\$ 2,5 milhões para a realização de gastos com a operação de socorro e repatriação de brasileiros e seus familiares na zona de conflito no Líbano.

Ministério da Defesa

UO: 52101 – Ministério da Defesa

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
1383 – Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade Civil	1K08 – Plano de Contingência para a Pandemia de Influenza	4.600.000
T O T A L		4.600.000

UO: 52902 Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas

PROGRAMA	AÇÃO	VALOR (R\$)
0637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas	2528 – Manutenção dos Serviços Médico-Hospitalares do Hospital das Forças Armadas	8.965.000
T O T A L		8.965.000

Ao Ministério da Defesa foram consignados R\$ 13,6 milhões, sendo R\$ 4,6 milhões para a implementação do Plano de Contingência Brasileiro para a Pandemia de Influenza, destinados a combater a introdução da gripe aviária no país; e R\$ 9,0 milhões destinados à continuidade na prestação de serviços médico-hospitalares, realizados à conta do Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas.

Parte dos recursos necessários ao atendimento do crédito extraordinário tem origem no cancelamento de R\$ 550,0 milhões da Reserva de Contingência específica para atender ao FUNDEB (“0E36 Complementação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”). Outra parte, no valor de R\$ 308,5 milhões, é oriunda do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2005, conforme a seguir demonstrado:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Fonte	Valor (R\$)
300 - Recursos Ordinários	207.915.000
318 - Contribuições sobre Concursos Prognósticos	91.598.335
350 - Recursos Próprios Não-Financeiros	8.965.000
Total	308.478.335

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal autoriza que o Poder Executivo adote medidas provisórias em casos de urgência e relevância (art. 62 da Constituição). Relativamente a matérias orçamentárias, no entanto, não pode ser utilizado referido instrumento, salvo no caso de crédito extraordinário, que somente pode ser aberto para atender despesas **imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública** (art. 62, §1º, I, d; e art. 167, §3º, da Constituição).

São, portanto, três os pressupostos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário: urgência, relevância e imprevisibilidade. Além disso, a necessidade de realização das despesas deve decorrer de circunstância grave como guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Nas situações sob exame, as considerações contidas na Exposição de Motivos permitem concluir pela **relevância** das ações a que o crédito extraordinário se destina. Observa-se, contudo, que referido documento dedica-se a explicar a importância de se realizar determinadas ações, mas pouco se ocupa em explicar que circunstâncias tão graves provocam **urgência** na execução de despesas **imprevisíveis** até então, o que justificaria a abertura de crédito extraordinário. De fato, caso não se verifique guerra, comoção interna, calamidade pública ou outra grave circunstância que possam trazer graves prejuízos econômicos ou sociais, o Poder Executivo deve enviar ao Congresso Nacional projetos de lei relativos a créditos suplementares ou especiais, ao invés de editar medidas provisórias.

Nos casos examinados, somente determinadas dotações poderiam ser consideradas como relativas a despesas **urgentes** e **imprevisíveis** decorrentes de circunstâncias tão graves quanto as mencionadas na Constituição. Seria o caso da ação “2D27 – Operações Emergencial Brasileira na Área de Conflito no Líbano”, tendo em vista a necessidade de retirada de brasileiros e suas famílias da zona de conflito; e da ação “1K08 – Plano de Contingência para a Pandemia de Influenza”, se efetivamente há risco de iminente proliferação da doença no território brasileiro. De fato, a demora na execução dessas ações poderia importar em graves e irreversíveis danos econômicos e sociais.

Talvez a suplementação da ação “2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais” pudesse ser objeto de crédito extraordinário, desde que demonstradas as circunstâncias graves que exigem urgência na realização de determinadas despesas que anteriormente não poderiam ser previstas.

As demais ações não poderiam ser objeto de crédito extraordinário, uma vez que não se vislumbra a ocorrência de circunstância grave que gere a urgência na realização de despesa que anteriormente não poderiam ser previstas. Trata-se das seguintes ações:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- “0083 – Pagamento de Indenização a Familiares de Mortos e Desaparecidos em Razão de Participação em Atividades Políticas (Lei nº 9.104, de 1995)”;
- “0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”;
- “0513 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica”;
- “2528 – Manutenção dos Serviços Médico-Hospitalares do Hospital das Forças Armadas”;
- “0579 – Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior não Gratuito”.

Importa registrar que as dotações ora propostas para as ações “0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica” e “0579 – Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior não Gratuito” são também objeto do PLN nº 04, de 13 de junho de 2006 (crédito suplementar), ainda não apreciado pelo Congresso Nacional.

O crédito solicitado indica como fontes de recursos necessárias à execução das despesas: i) cancelamento de dotação (R\$ 550,0 milhões); e ii) uso do superávit financeiro de exercícios anteriores. No entanto, não são apresentadas informações requeridas no art. 63, § 11, da LDO/2006, indispensáveis para que sejam conhecidos os saldos das fontes que formam o superávit financeiro, o que é apurado a partir dos saldos existentes em 31/12/2005, e os valores comprometidos com créditos abertos durante o exercício de 2006. Essas informações têm grande relevância ante o previsto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000, que estabelece que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Deve-se destacar ainda que, apesar de o crédito extraordinário aberto importar em aumento da despesa primária autorizada, acréscimo que será financiado com receita financeira, tal não implicará em descumprimento da meta de resultado primário estabelecida no art. 2º da LDO/2006, tendo em vista que o Decreto nº 5.780, de 19 de maio de 2006, estabelece os montantes máximos de pagamento ao longo do exercício de 2006. Isso significa que a execução das despesas autorizadas em decorrência do crédito extraordinário levará a uma maior compressão das dotações autorizadas por meio da lei orçamentária anual.

Por fim, cabe ressaltar que o crédito está em consonância com o Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004, com alterações subsequentes), haja vista que na maioria dos casos suplementa dotações de programas e ações já inclusos no Plano. As ações “1K08 – Plano de Contingência para a Pandemia de Influenza” e “2D27 – Operações Emergencial Brasileira na Área de Conflito no Líbano” são programações novas, mas não envolvem investimentos. Caso estivessem previstos investimentos seria necessário verificar se sua execução ultrapassaria o exercício financeiro, caso em que a Constituição exige alteração do PPA (art. 167, § 3º).

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, consideramos que somente determinadas dotações objeto do crédito extraordinário aberto pela Mediada Provisória nº 318, de 2006, podem ser



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

consideradas como relativas a despesas **urgentes** e **imprevisíveis** decorrentes de circunstâncias tão graves quanto as mencionadas no art. 167, §3º, da Constituição. É o caso da ação “2D27 – Operações Emergencial Brasileira na Área de Conflito no Líbano”, tendo em vista a necessidade de retirada de brasileiros e suas famílias da zona de conflito; e da ação “1K08 – Plano de Contingência para a Pandemia de Influenza”, se efetivamente há risco de iminente proliferação da doença no território brasileiro. De fato, a demora na execução dessas ações poderia importar em graves e irreversíveis danos econômicos e sociais.

Também a suplementação da ação “2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais” poderia ser objeto de crédito extraordinário, caso fossem demonstradas as circunstâncias graves que exigem urgência na realização de determinadas despesas que anteriormente não poderiam ser previstas, informações que não constam da exposição de motivos.

As demais ações não podem ser objeto de crédito extraordinário, mas de crédito suplementar, uma vez que não se vislumbra a ocorrência de circunstância grave que gere a urgência na realização de despesa que anteriormente não poderiam ser previstas. Trata-se das seguintes ações:

- “0083 – Pagamento de Indenização a Familiares de Mortos e Desaparecidos em Razão de Participação em Atividades Políticas (Lei nº 9.104, de 1995);
- “0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”;
- “0513 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica”;
- “2528 – Manutenção dos Serviços Médico-Hospitalares do Hospital das Forças Armadas”;
- “0579 – Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior não Gratuito”.

Maurício Ferreira de Macêdo
Consultor de Orçamentos