



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 600, DE 2007 (DE PLENÁRIO)

De **Plenário** à Medida Provisória nº 364, de 18 de abril de 2007, que "Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 1.717.041.026,00, para os fins que especifica"

Autor: **Poder Executivo**

Relator: Senador

O SR. INÁCIO ARRUDA (Bloco/PCdoB – CE. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, parecer à Medida Provisória nº 364, de 18 de abril de 2007, que abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades no valor global de R\$1.717.041.026,00, para os fins que especifica.

Relatório. Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 0043/2007-CN (nº 248/2007, na origem), a Medida Provisória nº 364, de 18 de abril de 2007, que abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$1.717.041.026,00, para os fins que especifica, conforme resume a seguir: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, R\$535.899.257,00; Fundo Nacional de Segurança Pública, R\$177.069.949,00; Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, R\$295 mil; Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit), R\$250 mil; Ministério do Esporte, R\$68 mil; Ministério da Integração Nacional, R\$324 mil; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), R\$10.135.820,00; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), R\$3.520.000,00; Ministério das Cidades, R\$50.000.000,00; Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), R\$ 3.416.000,00; totalizando R\$1.717.041.026,00.

Voto do Relator. Em atenção às determinações constantes do art. 7º da Resolução nº 1, de 2002-CN, a matéria vem a esta Casa para que, em função revisora, sobre ela delibere, devendo manifestar-se, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da mesma Resolução, além da apreciação das emendas apresentadas.

No exame da constitucionalidade, não verificamos nenhuma inconstitucionalidade.

Há perfeita adequação financeira.

Verificamos também o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN. De acordo com os pressupostos.

O mérito das despesas é inegável e inquestionável, na medida em que visam atender a programações teoricamente prioritárias para o exercício, haja vista que se encontram elencadas na lei orçamentária vigente.

Assim sendo, Sr. Presidente, em razão de todo o exposto, opinamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade das despesas constantes da Medida Provisória nº 364, de 2007; por sua adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, por sua aprovação nos termos propostos pelo Poder Executivo, bem como pela inadmissibilidade das Emendas nºs 0001, 0049, 0051 e 0099, e rejeição da Emenda nº 0050.

É esse o nosso parecer, Sr. Presidente.

É o seguinte o parecer, na íntegra:

PARECER Nº , de 2007

De **Plenário** à Medida Provisória nº 364, de 18 de abril de 2007, que "Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 1.717.041.026,00, para os fins que especifica".

Autor: **Poder Executivo**

Relator: Senador

I – RELATÓRIO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 0043/2007–CN (nº 248/2007, na origem), a Medida Provisória nº 364, de 18 de abril de 2007, que "Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 1.717.041.026,00, para os fins que especifica", conforme resumo a seguir:

Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	535.899.257
30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública	177.069.949
39207 – VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A	295.000.000
39252 – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	250.000.000
51101 – Ministério do Esporte	68.000.000
53101 – Ministério da Integração Nacional	324.000.000
53201 – Comp. Desenv. dos Vales do S. Francisco e do Parnaíba – Codevasf	10.135.820
53204 – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS	3.520.000
56101 – Ministério das Cidades	50.000.000
56202 – Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	3.416.000
Total	1.717.041.026

Fonte: Anexos I à MP.

As dotações alocadas em cada unidade orçamentária (U.O.) têm em vista atender às programações constantes do Anexo I, que estão assim discriminadas e justificadas, conforme se vê da Exposição de Motivos que acompanha a medida provisória:

1 – U.O. 26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

A esta unidade orçamentária estão sendo destinados R\$ 535.899.257,00 com a finalidade de atender “à expansão da ação governamental na área da educação básica, por intermédio de projetos que almejam a melhoria da qualidade do processo de ensino nas escolas públicas”, dentre outras.

2 – U.O. 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública

A esta unidade orçamentária estão previstos R\$ 177.069.949,00 para atender a despesas com “a finalização da implantação do Plano de Segurança Pública voltado à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007, envolvendo, concomitantemente, o desenvolvimento de ações preventivas e de inteligência, o preparo de agentes e a implantação da infra-estrutura para a realização de ações de segurança durante o evento”.

3 – U.O. 39207 – VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

A unidade orçamentária está sendo contemplada com R\$ 295.000.000,00 para atender à “continuidade da construção do trecho ferroviário entre Aguiarnópolis e Palmas, no Estado do Tocantins, pertencente à Ferrovia Norte-Sul, a cargo da VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, cujo investimento terá impacto na economia nacional e regional, tais como geração de divisas, criação de empregos diretos e indiretos, aumento da competitividade por causa da redução de custos de transporte, aumento do potencial agrícola da área, melhoria na qualidade de vida dos habitantes da região centro-norte do Brasil etc”.

4 – U.O. 39252 – Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT

Ao DNIT estão sendo alocadas dotações no valor total de R\$ 250.000.000,00, que possibilitarão a “conservação de rodovias federais, indispensável à garantia de suas condições de trafegabilidade e segurança”, sob responsabilidade desse Departamento.

5 – U. O. 51101 – Ministério do Esporte

O Ministério do Esporte está sendo contemplado com dotação no valor total de R\$ 68.000.000,00, para atender ao “pagamento de despesas correntes e de capital, com o gerenciamento de risco, coordenadores-técnicos, árbitros e médicos, alimentação da força de trabalho, serviços de rádio, conclusão de obras do Complexo Esportivo Deodoro, entre outras essenciais à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos”.

6 – U.O. 53101 – Ministério da Integração Nacional

Para esse Ministério estão sendo destinadas dotações no valor de R\$ 324.000.000,00, para atender à “recuperação imediata de barragens e açudes com risco de rompimento iminente; ao atendimento às populações vítimas de fortes estiagens

ocorridas recentemente em Municípios do semi-árido da Região Nordeste; à construção de adutoras e barragens; à implantação de perímetros de irrigação; e à consecução de intervenções necessárias à integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional, que compreendem ações de mobilização do Exército para instalação de canteiros, desapropriação de terras, aquisição de moto-bombas, desenvolvimento de projetos ambientais, envolvendo ações de saneamento básico, entre outras”.

7 – U.O. 53201 – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF

No âmbito desta unidade orçamentária, embora o Ministério sequer teve o cuidado de alinhar razões que justificassem o crédito, constata-se que o valor alocado de R\$ 10.135.820,00 tem por finalidade atender a ações com os Perímetros de Irrigação Salitre, com 31.305 ha, no Estado da Bahia, Pontal, com 7.862 ha, no Estado de Pernambuco, e Baixo de Irecê, com 59.375 ha, no Estado da Bahia.

8 – U.O. 53204 – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS

As dotações alocadas a essa unidade orçamentária, totalizando R\$ 3.520.000,00, conforme se vê do Anexo I, têm por finalidade atender a despesas com a “Construção da Barragem Piaus, no Estado do Piauí”. A exemplo do ocorrido com o crédito para a CODEVASF, também aqui a Exposição de Motivos nada informa acerca das razões que justificariam a abertura do crédito.

9 – U.O. 56101 – Ministério das Cidades

A esta unidade orçamentária estão sendo alocadas dotações no valor de R\$ 50.000.000,00, que serão utilizados para possibilitar “o apoio a obras de infra-estrutura em urbanização de assentamentos precários para populações de baixa renda, que apresentam vulnerabilidade em seus terrenos associada à carência de infra-estrutura urbana, padrões de ocupação inadequados, elevada densidade demográfica e fragilidade de edificações”, dentre outras.

10 – U.O. 56202 – Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

O crédito aberto em favor da CBTU, totalizando R\$ 3.416.000,00, embora não esteja claramente explicitado na Exposição de Motivos, tem por finalidade viabilizar “o pagamento do complemento do subsídio até o montante devidamente comprovado, nos termos do convênio de descentralização do Metrô de Salvador, celebrado entre a União, o Estado da Bahia e o Município de Salvador, com a finalidade de cobrir despesas com salários e encargos sociais de funcionários e déficit operacional estimado até o mês de junho de 2007”.

A viabilização da abertura do crédito dar-se-á por meio da utilização das seguintes fontes de recursos;

1) superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União no exercício de 2006, no valor de R\$ 1.188.041.026,00; e

2) anulação parcial de dotação orçamentária alocada à Reserva de Contingência, no valor de R\$ 529.000.000,00.

À medida provisória foram apresentadas, no prazo regimental, 98 emendas de remanejamento e uma de modificação do texto, perfazendo um total de 99 emendas.

A Câmara dos Deputados aprovou a matéria nos termos apresentados pelo Executivo.

É o relatório.

II – Voto do Relator

Em atenção às determinações constantes do art. 7º da Resolução nº 01, de 2002–CN, a matéria vem a esta Casa para que, em função revisora, sobre ela delibere, devendo manifestar-se, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º, da mesma Resolução, além da apreciação das emendas apresentadas.

II.1. Exame dos Aspectos de Constitucionalidade

A teor do § 3º do art. 167 da Constituição Federal, “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”.

Do exame a que se procedeu em todas as programações que o presente crédito alberga, apenas aquelas relacionadas com o Programa 1029 – Resposta aos Desastres, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 150.000.000,00, poderiam ser admitidas como passíveis de atendimento por meio de crédito dessa natureza. Mesmo nessa hipótese, há que se registrar, com estranheza, o fato de o atendimento das ações aliadas a esse Programa pelo Ministério da Integração Nacional vir sendo sistematicamente efetivado por meio de crédito extraordinário, via medida provisória. O fato denota que, nesse campo, a atuação do Ministério se processa na base do imprevisto. Cada ocorrência dá ensejo à adoção de medida provisória autorizando a abertura de crédito extraordinário com vistas ao atendimento daquela situação. Corrobora a afirmativa o fato de, somente nos primeiros quatro meses do corrente exercício, terem sido adotadas duas medidas provisórias com vista à implementação de ações relacionadas com o precitado Programa. Por meio da Medida Provisória nº 344, de 5 de janeiro de 2007, o Ministério da Integração Nacional foi contemplado com crédito extraordinário, no valor de R\$ 100.000.000,00, alocados ao Programa de que se cuida; por meio da presente medida provisória, o Ministério é novamente contemplado com crédito extraordinário, no valor de R\$ 324.000.000,00, dos quais R\$ 150.000.000,00 se destinam ao mesmo Programa.

Como se trata de eventos recorrentes, não parece ser esta a melhor forma de alocação dos escassos recursos públicos, haja vista que o imprevisto é incompatível com a eficiência recomendável na aplicação desses recursos. Todavia, como as vítimas dos desastres não podem sofrer as consequências da imprevidência governamental, é lícito admitir-se, nessa hipótese, a abertura de crédito extraordinário.

Quanto às demais despesas, embora se possa alegar relevância e urgência, não foram apresentadas razões que justifiquem a imprevisibilidade. Reitere-se que o Poder Executivo não menciona em sua Exposição de Motivos o requisito constitucional da imprevisibilidade, muito menos tenta demonstrá-lo. Limita-se a argumentar “relevância e urgência”. Não se nega relevância às ações envolvidas, sendo a urgência da maioria passível de discussão, mas em qualquer caso os atributos apresentados pelas providências não fundamentam o rito excepcionalíssimo do crédito extraordinário.

As disposições constitucionais do § 3º do art. 167 são cristalinas e peremptórias: “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, (...)”.

O Programa 1246 – Rumo ao Pan 2007 –, sob responsabilidade do Ministério dos Esportes, é outro exemplo de execução improvisada, tendo em conta que, por meio da Medida Provisória nº 356, de 7-3-2007, fora provisionado com crédito extraordinário no valor de R\$ 100.000.000,00, valor esse a que se está agregando dotação de R\$ 68.000.000,00.

Ora, se as programações encontram-se previstas na lei, não há como argüir a imprevisibilidade das despesas a elas correspondentes. Portanto, executá-las por meio de crédito extraordinário constitui mal disfarçada forma de querer afastar as restrições constitucionais e legais acima mencionadas, inclusive as que vedam a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária, a teor das disposições previstas no art. 62, inciso I, alínea d, da Lei Maior.

Todavia, diante do interesse público que envolve a realização das despesas tratadas no presente crédito extraordinário, somos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de admissibilidade. No entanto, proponho que o Congresso Nacional, em casos futuros, faça gestão ao Poder Executivo no intuito de utilizar os instrumentos constitucionais e legais para a abertura de créditos dessa natureza.

II.2. Exame da Adequação Financeira e Orçamentária

Consoante o § 1º do art. 5º da Resolução nº 01, de 2002-CN, “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange 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, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Chama atenção o valor do crédito de R\$ 1,7 bilhões para despesas discricionárias da União. Até a presente data, o ajuste fiscal (contingenciamento) da lei orçamentária de 2007, relativo a essa classificação de despesas, foi de R\$ 16,4 bilhões. Se o Poder Executivo não considerou em seus cálculos os valores correspondentes ao presente crédito extraordinário, necessariamente deverá ampliar o ajuste realizado em pelo menos R\$ 1,7 bilhões.

Como fonte de recursos necessária à execução das despesas propostas, o presente crédito apresenta o cancelamento de dotações da Reserva de Contingência e o superávit financeiro do exercício financeiro de 2006. A utilização dessas fontes afeta o alcance da meta de superávit primário para 2007. Dessa forma, é de se presumir, que o Poder Executivo ajustará esses gastos às programações orçamentárias aprovadas, no intuito de produzir o resultado primário fixado no art. 2º da LDO/2007. Dentro dessa perspectiva, estabelece o § 14 do art. 63 dessa Lei:

“Art. 63.

§ 14. Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.”

Embora esse dispositivo seja aplicável a “projetos de lei”, não envolvendo, pois, créditos abertos por medida provisória, em virtude de sua natureza excepcional, deve-se lembrar que o pagamento dessas despesas também afeta o alcance da meta fixada. Dessa forma, o ajuste da execução do orçamento em decorrência dessas despesas será inevitável.

Por fim, cabe ressaltar que o crédito está em consonância com o Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº10.933/2004, com alterações subsequentes), haja vista que suplementa dotações de programas e ações inclusos no Plano, e que as ações propostas não se encontram sobrestadas por decisão do Tribunal de Contas da União.

II.3. Verificação do cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN

O § 1º do art. 2º da Resolução nº 01, de 2002-CN, prevê que “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.”

Nesse sentido, admite-se que a exigência de “documento expondo a motivação do ato” encontra-se suprido por meio da Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem.

II.4. Exame do mérito

O mérito das despesas é inegável e inquestionável, na medida em que visam a atender a programações teoricamente prioritárias para o exercício, haja vista que se encontram elencadas na lei orçamentária vigente.

II.5. Da Análise das Emendas Apresentadas

À medida provisória foram apresentadas 99 emendas propondo o remanejamento de recursos no âmbito das diversas unidades orçamentárias.

Pelas disposições do art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, novas regras encontram-se em vigor para que se admita emenda a medida provisória que abra crédito extraordinário. Diz o dispositivo, *verbis*:

Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

Como as emendas nºs 0001 a 0021, 0025 a 0049, 0051 a 0099, por não se ajustarem a essa determinação, sugerimos sejam todas declaradas inadmitidas, com amparo no retrotranscrito dispositivo, combinado com as disposições do § 1º do art. 109, da mesma Resolução.

Embora as emendas nºs 0022 a 0024 sugiram a inclusão de artigos no texto da medida provisória, a forma como o faz não é condizente com os preceitos e normas que regem a elaboração orçamentária e seus créditos, na medida em que pretende alocar recursos destinados à implementação de ações no próprio texto da lei, quando o correto é fazê-lo nos anexos correspondentes às unidades orçamentárias responsáveis pela execução das ações. Por isso, devem ser declaradas inadmitidas, por contrariar as disposições legais e regimentais em vigor.

Finalmente, a emenda nº 0050, que tem por finalidade suprimir o valor de R\$ 89.000.000,00 alocados à funcional e programática 186544.1036.12EP.0103 – INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (EIXOS NORTE E LESTE) – NA REGIÃO NORDESTE –, programação essa a cargo do Ministério da Integração Nacional.

A despeito das razões alinhadas pelo distinto autor, não há como incorporar seu pleito na medida provisória, na medida em que, ao aprová-lo, estar-se-ia descaracterizando toda a programação idealizada pelo Ministério.

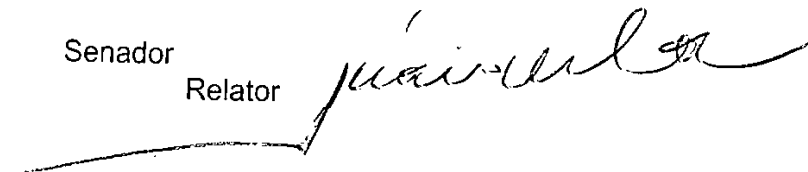
III – Conclusão

Em razão de todo o exposto, opinamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade das despesas constantes da Medida Provisória nº 364, de 2007; por sua adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, por sua aprovação nos termos propostos pelo Poder Executivo, bem como pela inadmissibilidade das emendas nºs 0001 a 0049 e 0051 a 0099, e rejeição da emenda nº 0050.

Sala das Sessões, em de de 2007 .

Senador
Presidente

Senador
Relator



Publicado no Diário do Senado Federal de 11/07/2007

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal - Brasília-DF

(OS: 13919 / 2007)