

PARECER Nº , DE 2010

Parecer sobre a Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, no valor global de R\$ 18.191.723.573,00, e reduz o Orçamento de Investimento de diversas empresas no valor global de R\$ 5.736.743.280,00, para os fins que especifica.”.

Autor: **Poder Executivo**

Relator: **Senador Eduardo Azeredo**

1 RELATÓRIO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, combinado com o § 3º do art. 167, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, (MP 477/09) que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, no valor global de R\$ 18.191.723.573,00, e reduz o Orçamento de Investimento de diversas empresas no valor global de R\$ 5.736.743.280,00, para os fins que especifica.”.

Os quadros a seguir mostram um resumo da MP 477/09. O primeiro evidencia, por órgão e unidade orçamentária, a destinação dada ao total de recursos envolvidos. O segundo, os recursos necessários ao crédito. Cabe mencionar que, além do cancelamento de dotações no valor de R\$ 8.904.219.000, mostrado no quadro 2, para a abertura do crédito, a MP 477/09 cancela mais R\$ 5.736.743.280 da programação do orçamento de investimento das estatais em 2009, totalizando R\$ 14.640.962.280.

Quadro 1 - Abertura de crédito extraordinário, por tipo de orçamento, órgão e unidade orçamentária

	R\$
Orçamento de investimento das estatais	15.587.243.026
Ministério de Minas e Energia	15.587.243.026
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS	830.000
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE	2.900.000
FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	800.000
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS	6.315.115.166
Braspetro Oil Services Company - BRASOIL	45.594.049
Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	131.104.574
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	112.310.241
Petrobrás Transportes S.A. - TRANSPETRO	50.899.468
Fronape International Company - FIC	8.011.585
Petrobrás Netherlands B.V. - PNBV	2.867.641.482
Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	405.100.429
Transportadora Associada de Gás - TAG	2.397.624.869
Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS	31.968.592
SEF - Sociedade Fluminense de Energia Ltda.	1.020.390
Termorio S.A.	2.727.762
Fafen Energia S.A.	688.961
Termoceará Ltda.	1.480.830
Termomacaé Ltda.	1.608.000
Usina Termelétrica de Juiz de Fora S.A. - UTEJF	2.244.000
Termobahia Ltda.	80.000
Ipiranga Asfaltos S.A. - IASA	205.728
Petrobrás Biocombustível S.A. - PBIO	68.582.637
Alvo Distribuidora de Combusíveis Ltda. - ALVO	7.721.676
Comperj Petroquímicos Básicos S.A. - CPRJBAS	1.049.903.513
Comperj Estirênicos S.A. - CPRJEST	74.965.762
Comperj MEG S.A. - CPRJMEG	81.929.332
Comperj PET S.A. - CPRJPET	165.923.934
Comperj Poliolefinas S.A. - CPRJPOL	157.291.410
Companhia Integrada Textil de Pernambuco - CITEPE	417.088.461
Companhia Petroq. de Pernambuco - PETROQUIMICA SUAPE	1.183.880.175

Quadro 1 (continuação...)

	R\$
Orçamentos fiscal e da seguridade social	2.604.480.547
Ministério da Saúde	346.702.400
Fundação Nacional da Saúde – FUNASA	266.702.400
Fundo Nacional da Saúde	80.000.000
Ministério dos Transportes	1.701.648.287
Ministério dos Transportes	10.000.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	1.691.648.287
Ministério da Integração Nacional	121.129.860
Ministério da Integração Nacional	98.506.370
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	12.623.490
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS	10.000.000
Ministério do Turismo	260.000.000
Ministério do Turismo	260.000.000
Ministério das Cidades	175.000.000
Ministério das Cidades	70.000.000
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB	30.000.000
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS	75.000.000
Total	18.191.723.573

Fonte: MP 477/09. Elaboração do autor.

Quadro 2 - Origens dos recursos

	R\$
<i>Orçamento de investimento das estatais</i>	15.587.243.026
Cancelamentos de dotações (no Ministério de Minas e Energia)	6.777.738.453
Recursos das Empresas Estatais	8.809.504.573
Recursos Próprios	2.557.046.049
Recursos para Aumento do Patr. Líquido - Controladora	2.609.102.412
Operações de Crédito de Longo Prazo	3.121.475.937
Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora	521.880.175
<i>Orçamentos fiscal e da seguridade social</i>	2.604.480.547
Cancelamentos de dotações (nos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades, nas Operações Oficiais de Crédito e na Reserva de Contingência)	2.126.480.547
Superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008	478.000.000
Recursos Ordinários do Tesouro	440.000.000
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	38.000.000
Total	18.191.723.573

Fonte: MP 477/09. Elaboração do autor.

1.1 Pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência

O § 3º do artigo 167 da Constituição diz 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.” A caracterização de uma despesa como imprevisível e urgente é certamente passível de alguma subjetividade. O exame do texto constitucional, entretanto, lança luzes à tarefa.

A despesa atendida por um crédito extraordinário deve ser **imprevisível**, ou seja, aquela que não se pode prever, que não pode ser pressuposta. Mais do que isso, tal despesa deve ser **urgente**, isto é, deve ser executada com rapidez, sem demora. A

própria Constituição dá pistas sobre despesas que possuam, ao mesmo tempo, essas duas peculiaridades: as decorrentes de uma guerra; ou as necessárias a resolver situações de comoção interna, como um levante popular contra o Congresso; ou aquelas destinadas a enfrentar calamidade públicas, como uma enchente ou um terremoto. A listagem feita pela Constituição constitui-se apenas em exemplos, mas é certamente elucidativa do que pode ser objeto de um crédito extraordinário.

É difícil imaginar que a MP 477/09 atenda aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e de urgência. É difícil crer que as despesas às quais ela se refere, no incrível valor de R\$ 18 bilhões, digam respeito, todas elas, a situações excepcionais que coloquem em risco de forma inequívoca a integridade de pessoas ou do patrimônio público.

A precisa definição do elenco de providências passíveis de tratamento via medida provisória constitui tarefa naturalmente marcada por altas doses de subjetivismo. É, contudo, relevante considerar que a utilização da medida provisória como veículo para o tratamento de matéria financeira e orçamentária é, antes, mais uma exceção à regra constitucional que uma opção tão disponível quanto a que faculta o encaminhamento de matérias do mesmo teor por meio de projeto de lei. E de modo que se possa aplicar essa regra de exceção, necessária seria a cabal demonstração da imprevisibilidade e da urgência da matéria em apreço, o que parece não ser o caso da MP 477/09.

1.2 Resultado primário

O crédito extraordinário, dada a sua excepcionalidade (em tese), não se sujeita às mesmas regras de equilíbrio financeiro às quais estão submetidas as outras espécies de crédito adicional (nomeadamente, o crédito suplementar e o crédito especial, ambos encaminhados ao Congresso por meio de projeto de lei do Poder Executivo). De qualquer forma, é de se mencionar que o balanço entre os créditos abertos e os cancelamentos (quadro 3) mostra haver potencial melhora no resultado primário no que toca ao orçamento das estatais (em R\$ 2.655 milhões) e potencial piora no que tange aos orçamentos fiscal e da seguridade social (em menos R\$ 448 milhões)¹. A exposição de motivos que acompanha a MP 477 poderia dizer com mais detalhes como a questão relativa à obtenção da meta de superávit primário foi tratada no âmbito da elaboração do crédito. Entretanto, limita-se a informar que “A abertura do crédito ora proposto não afetará a meta global de superávit primário para 2009, de responsabilidade das empresas estatais federais, no montante de R\$ 6.094 milhões, constante do Anexo IX do Decreto no 6.752, de 28 de janeiro de 2009.”

¹ Deve-se lembrar que a lei de diretrizes orçamentárias fixa metas de superávit primário, separadamente, para os orçamentos fiscal e da previdência social, de um lado, e para o orçamento de investimento das estatais, de outro.

Quadro 3 - Demonstração dos efeitos sobre o resultado primário**Orçamento de investimento das estatais**

Recursos primários (A)					5.166.148.461
		<i>RP 1</i>	<i>RP 2</i>	<i>RP 3</i>	<i>Total</i>
Despesas primárias (B)	<i>Aumento</i>	-	12.260.895.481	-	12.260.895.481
	<i>Diminuição</i>	-	9.749.963.794	-	9.749.963.794
	<i>Aumento líquido</i>				2.510.931.687
Efeito sobre o resultado primário (A-B)					2.655.216.774

Orçamentos fiscal e da seguridade social

Recursos primários (C)					0
		<i>RP 1</i>	<i>RP 2</i>	<i>RP 3</i>	<i>Total</i>
Despesas primárias (D)	<i>Aumento</i>	410.000.000	-	2.194.480.547	2.604.480.547
	<i>Diminuição</i>	201.000.000	1.418.460.364	537.020.183	2.156.480.547
	<i>Aumento líquido</i>				448.000.000
Efeito sobre o resultado primário (C-D)					-448.000.000

Fonte: mensagem que acompanha a MP 477/09. Elaboração do autor.

RP 1: despesa primária obrigatória.

RP 2: despesa primária discricionária.

RP 3: despesa primária discricionária relativa ao PAC.

Uma observação sobre o quadro 3: não estão evidenciadas as despesas classificadas como RP 4. Isso porque essas despesas, apesar de não financeiras, não devem ser levadas em conta na apuração do resultado primário, segundo o art. 7º, § 4º, V, da LDO 2009 (lei de diretrizes orçamentárias para 2009, lei nº 11.768, de 2008)².

² LDO 2009:

Art. 7º

.....

§ 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 2º desta Lei, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à Lei Orçamentária de 2009, nos termos do Anexo II, inciso XI, desta Lei, se a despesa é:

.....

V - do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário (RP 4).

1.3 Cancelamento de dotação no Ministério da Defesa

No que tange ao Ministério da Defesa (unidade orçamentária 52.101), o crédito em exame realizou um cancelamento, no valor de R\$ 223.800.000, na dotação destinada à “Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Adequação da Infra-Estrutura Aeroportuária - Nacional”. Deve-se ressaltar que tal cancelamento possui efeitos no âmbito do Orçamento de Investimento das Estatais, especificamente na Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, unidade orçamentária 52.212), uma vez que esta sofreu substancial redução em suas fontes de financiamento. No entanto, não foi observada na presente medida provisória, em especial no seu anexo IV, redução no valor dos investimentos da Infraero para compensar a queda das fontes de financiamento da estatal.

1.4 Compatibilização com a LDO 2009

A MP 477 parece não atender a comando de LDO 2009. Trata-se do art. 59, em que se lê: “A medida provisória adotada para a abertura de crédito extraordinário, admissível unicamente para atender a despesas decorrentes de fato urgente, relevante e imprevisível, deverá contemplar **programações vinculadas entre si pela afinidade, pertinência ou conexão com o fato que lhe der causa à adoção.**” (Grifo nosso.)

1.5 Das emendas

Foram apresentadas setenta e oito emendas à MP 477/09. As emendas de números 1 a 11, 54 a 61, 68 e 69 têm por objetivo incluir dotações orçamentárias no crédito. Dessa forma, não obstante o seu mérito, revelam-se em desacordo com o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, segundo o qual “Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.” As demais emendas (de números 12 a 53, 62 a 67 e 70 a 78) mostram-se em linha com os preceitos da citada resolução.

2 VOTO

No tocante às emendas, entendemos, por força do disposto no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, inadmitidas as de números 1 a 11, 54 a 61, 68 e 69. Quanto às demais, votamos pela sua aprovação, opção que, na prática fica absorvida pelo voto relativo à própria Medida Provisória, nº 477, de 2009. Relativamente a esta, opinamos pela sua rejeição, em função do não-atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade, sendo as relações jurídicas decorrentes da sua aplicação até o ato de rejeição disciplinadas pelo projeto de decreto legislativo anexo.

Plenário, em de de 2010.

Presidente

Relator

Anexo I

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

DECRETO LEGISLATIVO

Nº , DE 2010-CN

Disciplina as relações jurídicas decorrentes da rejeição da Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 62, § 3º, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Consideram-se válidos e perfeitos, para todos os efeitos legais, os atos praticados sob a égide da Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, até a data de publicação do ato declaratório de sua rejeição, nos termos do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, bem como as obrigações deles decorrentes.

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo a proceder, administrativamente, na forma do art. 79, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ao ressarcimento dos prejuízos efetivamente incorridos por terceiros, regularmente comprovados, diretamente decorrentes dos atos e das obrigações de que trata o “caput” deste artigo.

Art. 2º. Fica vedada a assunção de obrigações em desacordo com o disposto no art. 1º deste decreto legislativo.

Art. 3º. O Poder Executivo está autorizado a proceder ao cancelamento de dotações, dentre as listadas nos anexos II e IV da Medida Provisória nº

477, de 29 de dezembro de 2009, no montante global equivalente às despesas decorrentes das obrigações assumidas e convalidadas na forma do art. 1º deste decreto legislativo.

Art. 4º. No prazo de 30 (trinta) dias, deverá ser publicado demonstrativo dos atos praticados em conformidade com os art. 1º e 3º deste decreto legislativo.

Art. 5º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Presidente

Relator