



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA DE MP – Nº 10/2012

Ementa: Fornecer subsídios para a análise de adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 573, de 27 de junho de 2012, que abre crédito extraordinário, em favor de nove Ministérios da Educação, no montante de R\$ 6.843.701.650,00, para os fins que especifica.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

I – RELATÓRIO

1) INTRODUÇÃO

A presente nota técnica objetiva dar atendimento ao que determina o art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece: “*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 da medida provisória*”.

Segundo estabelece o art. 5º dessa Resolução, o exame da adequação financeira e orçamentária das MPs “*abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal], a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*”

Recebida, formalmente, no Congresso Nacional, a referida MP foi lida, teve fixado o respectivo cronograma de tramitação – inclusive com definição do prazo para emendas – e remetida à Comissão, na forma regimental.

2) SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória em análise, editada com base no que estabelece o art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, abre crédito extraordinário, em favor em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, da Saúde, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Agrário, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global no valor global de R\$ 6.843.701.650,00 (seis bilhões, oitocentos e quarenta e três milhões, setecentos e um mil, seiscentos e cinquenta reais).

Os recursos do crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória nº 573/2012 serão distribuídos de acordo com a tabela a seguir:

Órgão	Recursos
Ministério da Justiça	R\$ 22.291.000,00.
Ministério da Educação	R\$ 1.446.670.000,00
Ministério da Saúde	R\$ 279.005.000,00
Ministério dos Transportes	R\$ 32.081.650,00
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	R\$ 1.713.000.000,00
Ministério do Desenvolvimento Agrário	R\$ 1.088.600.000,00
Ministério da Defesa	R\$ 1.527.554.000,00
Ministério da Integração Nacional	R\$ 13.500.000,00
Ministério das Cidades	R\$ 721.000.000,00
Total	R\$ 6.843.701.650,00

II - SUBSÍDIOS QUANTO À ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

De acordo com o art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, cabe à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização emitir parecer sobre a medida provisória no prazo previsto, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, 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 do mesmo diploma legal.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00138/2012/MP, de 26/06/2012, que acompanha e fundamenta a proposta de Medida Provisória nº 573/2012, os recursos alocados por intermédio desta se destinam:

- a) No Ministério da Justiça, ao reaparelhamento da Polícia Rodoviária Federal, de modo a dotar esse órgão de condições adequadas para realizar o policiamento e para propiciar maior segurança na malha rodoviária federal, principalmente por ocasião dos grandes eventos que o Brasil sediará nos próximos anos;
- b) No Ministério da Educação, à aquisição de veículos escolares para a ampliação, de forma mais equânime pelo território nacional, dos meios de acesso e permanência na escola dos alunos da educação básica pública; bem como de mobiliário para a rede física escolar pública;
- c) No Ministério da Saúde, à aquisição de ambulâncias e de unidades odontológicas móveis, a fim de permitir a ampliação da cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, além de viabilizar a ampliação da oferta dos serviços de atendimento odontológico prestados no âmbito do Programa Saúde da Família;
- d) No Ministério dos Transportes, à realização de obras emergenciais nas rodovias federais em diversas regiões do País, danificadas em virtude de fortes chuvas que vêm ocorrendo, e em portos e terminais hidroviários nos Estados da Região Norte, cujas estruturas foram deterioradas pelo transbordamento dos rios;
- e) No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a dar-lhe condições de apoiar Estados e Municípios para a aquisição de equipamentos voltados para a melhoria da infraestrutura, principalmente no caso daqueles cujas populações foram atingidas por intempéries climáticas;
- f) No Ministério do Desenvolvimento Agrário, a possibilitar a aquisição de retroescavadeiras e motoniveladoras para apoio aos Municípios na realização de melhorias nas estradas vicinais e construção de pequenos açudes, de modo a melhorar as condições dos agricultores de diversos territórios rurais, principalmente em localidades atingidas por secas prolongadas e enchentes;
- g) No Ministério da Defesa, permitir a retomada do processo de aparelhamento e modernização dos equipamentos, arsenais bélicos e veículos de emprego militar,

de forma a fortalecer a estratégia nacional de defesa do País e capacitar as Forças para fazer frente às suas incumbências, inclusive em situações de emergência ou calamidade pública;

- h) No Ministério da Integração Nacional, à aquisição de equipamentos necessários à perfuração de poços, de modo a melhorar as condições de acesso à água potável para as populações das localidades assoladas pela grave estiagem que atinge, principalmente, o Semiárido da Região Nordeste;
- i) No Ministério das Cidades, viabilizar a aquisição de vagões e locomotivas com vistas à modernização das frotas dos sistemas metroviários de Belo Horizonte, Natal, João Pessoa e de Porto Alegre, com vistas a proporcionar a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos usuários dessas localidades.

A Exposição de Motivos nº 00138/2012/MP, de 26/06/2012, apresenta uma série de alegações para o fim de evidenciar o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância nas alocações propostas. Todas elas, SMJ, passíveis de serem tomadas como razoáveis. Não obstante, deixa de apontar os fundamentos de “imprevisibilidade”, essencial, segundo o art. 167, § 3º do texto constitucional, para legitimar o emprego desse instrumento excepcional que é o crédito extraordinário. Estabelece essa norma da Lei Maior: *“A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas IMPREVISÍVEIS E URGENTES (grifo nosso), como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”*.

Não seria incidental que essa omissão fosse intencional, visto que tivesse havido um acompanhamento cuidadoso da execução orçamentária teria sido possível detectar as necessidades de recursos adicionais, ao menos em parte dos casos, com tempestividade suficiente para solucioná-las por meio de projetos de lei de créditos suplementares e especiais ao invés do emprego da medida provisória.

Cumprir ter presente, quanto a esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou e deixou indicado que, além dos requisitos de relevância e urgência – apontados no art. 62 da Constituição –, a Lei Maior exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita para atender despesas imprevisíveis. Segundo o STF (ADI 4048 MC/DF, Julgamento em 14/05/2008) *“ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos*

semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade... que requerem... adoção de medidas singulares e extraordinárias”.

O crédito em questão não indica fontes compensatórias de recursos, porém a singular natureza do crédito extraordinário, como o evidencia a Lei nº 4.320, de 1964, não exige essa providência. Cumpre assinalar, entretanto, que a não indicação de novas receitas primárias ou de fontes válidas de cancelamento compensatório para suportar o pretendido aumento de gastos, deverá demandar adequação na programação financeira atual para assegurar o alcance da meta de resultado primário fixada na Lei nº 12.465, de 12/08/2011 (LDO/2012). Não obstante, importa destacar que a mencionada LDO/2012, não excepciona as medidas provisórias editadas com o propósito de abrir créditos extraordinários do cumprimento do que estabelece o seu art. 88 (*caput*), a saber:

*“Art. 88. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou **medidas provisórias** e respectivas emendas **que**, direta ou indiretamente, importem ou **autorizem** diminuição de receita ou **aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”* (grifos nossos)

Observo, por oportuno, que gastos como os relativos ao reaparelhamento da Polícia Rodoviária, à ampliação da oferta de serviços no âmbito do programa “Saúde da Família”, ao aparelhamento das forças armadas e à aquisição de equipamentos para a perfuração de poços (se para execução por entes integrantes da administração federal), podem vir a ter impactos significativos na elevação dos gastos futuros.

Quanto ao PPA 2012-2015 (aprovado pela Lei nº 12.593, de 18/01/2012) e à Lei Orçamentária Anual (aprovada pela Lei nº 12.595, de 19/01/2012) não identificamos inadequações que possam constituir obstáculo à aprovação da proposição.

Registramos, para finalizar, o entendimento de que embora algumas das despesas programadas pelo crédito extraordinário possam vir a resultar em encargos nos exercícios subsequentes, nenhuma delas caracteriza como despesa obrigatória de

caráter continuado, razão pela qual não se subordinam às exigências da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), reafirmadas pelo art. 88, § 10, da LDO/2012.

III - CONCLUSÃO

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes oferecer para subsidiar os trabalhos da Relatoria e da Comissão no que se refere à apreciação da Medida Provisória nº 573, de 2012, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 3 de julho de 2012.

OSVALDO MALDONADO SANCHES

Consultor de Orçamento

Observação: Esta nota técnica inclui e consolida as apreciações e contribuições dos colegas Consultores de Orçamento da Câmara dos Deputados, responsáveis pelas áreas temáticas relativas aos órgãos abrangidos pela MP, a saber: **Fidelis** Antônio Fantin Junior (Justiça e Defesa); **Marcos** Rogério Rocha Mendlovitz, (Educação); **Sidney** Aguiar Bittencourt e **Mário** L. Gurgel de Souza (Saúde) **Edson** Martins de Moraes e Carlos Antonio M. R. **Lessa** (Transportes); Hélio Martins **Tollini** (Planejamento e Cidades); **Vander** Gontijo e **Wellington** Pinheiro de Araujo (Desenvolvimento Agrário); **Marcelo** de Rezende Macedo (Integração Nacional).