



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

### NOTA TÉCNICA Nº 32 /2018

**Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 845, de 20 de julho de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.**

#### I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 845, de 20 julho de 2018, que *“institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Ferroviário”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece:

“Art. 19 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 – SÍNTSE E ASPECTOS RELEVANTES

A Exposição de Motivos nº EM nº 00042/2018 MTPA MP, de 19 de julho de 2018, de autoria dos Ministros dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que acompanha a Mensagem Presidencial, afirma que a criação do fundo objetiva a aplicação de mais recursos no setor ferroviário, aumentando a participação deste nos transportes em geral no País:

“2. O FNDF, fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA, tem como objetivo viabilizar investimentos no Subsistema Ferroviário Federal. Tais investimentos se mostram imprescindíveis, haja vista que há a necessidade de aumento da participação do modal ferroviário na matriz de transportes nacional, proporcionando a redução dos custos de transportes, da emissão de poluentes e do número de acidentes em rodovias, além da melhoria do desempenho econômico de toda a malha ferroviária, resultando no aumento da competitividade dos produtos brasileiros no exterior, no incentivo dos investimentos, da modernização e da produção agrícola. Dentre outros benefícios estão a criação de novas fontes de emprego e renda e a redução dos custos de comercialização no mercado interno.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

3. Conforme diagnóstico apresentado no Plano Nacional de Logística - PNL, a participação do modal ferroviário, notadamente mais eficiente para transporte de grande quantidade de cargas de baixo valor agregado por longas distâncias, está muito aquém do que seria esperado no nosso país, com grande vocação para exportação de commodities e dimensões continentais, ensejando, portanto, esforços para ampliação da participação do modal na matriz de transporte nacional.

4. Ainda, tais investimentos proporcionarão, em um primeiro momento, a ampliação e a integração do Sistema Ferroviário Nacional, estabelecendo o elo entre o norte e o sul do país, a partir da interligação da Ferrovia Norte-Sul (EF-151), espinha dorsal do transporte ferroviário brasileiro, ao Complexo Portuário de Vila do Conde, no Pará.

5. Nesse sentido, a partir da instituição do FNDF, cria-se a possibilidade da ampliação da capacidade logística no setor de transportes ao integrar de maneira estratégica o território nacional, contribuindo, por conseguinte, para a redução do custo logístico do transporte de carga no país. Outras possibilidades são a utilização dos valores do referido Fundo para mitigação de conflitos urbanos que vierem a surgir com a operação ferroviária nas cidades ao longo do traçado, investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias no setor ferroviário e elaboração de estudos e projetos que visem o desenvolvimento do modal ferroviário.

6. Outrossim, o Fundo tem essencial relevância no sentido de que viabilizará novas alternativas para o escoamento da safra agrícola, notadamente no Arco Norte do Brasil, promovendo uma logística exportadora competitiva, de modo a possibilitar o acesso a portos de grande capacidade”.

Quanto aos recursos a serem destinados ao fundo, a Exposição de Motivos esclarece que eles estarão contidos na lei orçamentária anual, dentre outras fontes:

“10. Nesse sentido, o FNDF disporá de recursos provenientes de dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais, doações, rendimentos de suas aplicações financeiras, de outros recursos que lhe forem atribuídos e da outorga da subconcessão da EF-151 – Ferrovia Norte-Sul, no trecho Porto Nacional/TO – Estrela D’Oeste/SP, e o respectivo ágio.

11. Ainda, as despesas do FNDF correrão à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no Orçamento Geral da União, observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento”.



Além disso, o Poder Executivo justifica a criação do fundo ferroviário pelo fato de estar previsto para o mês de agosto do presente ano publicação de edital de projeto de subconcessão da EF-151, Ferrovia Norte-Sul:

“8. Justifica-se o regime de urgência pelo avançar do cronograma do projeto de subconcessão da EF-151 – Ferrovia Norte-Sul, do trecho entre Porto Nacional/TO e Estrela D’Oeste/SP, cuja publicação do edital está prevista para ocorrer até o final do mês de agosto deste ano. Atualmente o projeto está em análise pela equipe técnica do Tribunal de Contas da União – TCU, e os próximos passos incluem a publicação do acórdão pelo TCU e publicação do edital. Logo, é de fundamental importância que este Fundo seja formalizado antes da realização da licitação para a subconcessão da EF-151 – Ferrovia Norte-Sul, evitando assim que a aludida Medida Provisória perca seu objeto, uma vez que os recursos provenientes da subconcessão serão destinados aos cofres do Tesouro Nacional.”

### **III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

O §1º do art. 5º da Resolução nº 1, 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*”, refere-se da seguinte forma ao exame da adequação orçamentária e financeira:

“Art. 5º .....

§1º 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.”

A Constituição Federal, ao tratar de normas orçamentárias, é clara ao estabelecer que os fundos só podem ser criados com autorização legislativa prévia:

“Art. 167. São vedados:

.....  
IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa”.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Verifica-se, ainda, que a criação do fundo contraria o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, em seu art. 112<sup>1</sup>:

"Art. 112. (...)

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

.....

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

- a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou
- b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; (...)"

A ilegalidade da criação de fundos por medida provisória é ressaltada de maneira adequada por Osvaldo Maldonado Sanches, consultor de orçamento aposentado da Câmara dos Deputados, autor da obra *Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins*<sup>2</sup>. Sanches trata da aberração de se instituir um fundo por meio de medida provisória:

"FUNDOS (Criação por Medida Provisória) Pelas normas atuais (2013) da Constituição é evidente ser procedimento impróprio a **criação de fundo**, qualquer que seja a sua natureza, por meio de medida provisória (MP). **Essa modalidade de ato não pode ser caracterizada como a "prévia autorização legislativa"** exigida pela Lei Maior por várias razões. A primeira, é que **"prévia autorização legislativa" pressupõe a realização de ampla discussão da matéria no âmbito do Poder Legislativo**, com oportunidade de participação dos principais interessados em vários fóruns de apreciação, antes do ato autorizativo. A segunda, o fato de que a **medida provisória representa uma manifestação unilateral e centralizada, que entra em vigor de imediato antes de qualquer apreciação da matéria pelo Poder Legislativo**. Logo, no caso de criação de um fundo por MP, o que ocorrerá, SMJ, ao arreio do que manda a norma constitucional, será a **"posterior autorização legislativa"**, isso se, depois de concluída a apreciação da MP, esta vier a ser convertida em lei. Além disso, dificilmente a criação de um fundo irá atender aos pressupostos de **"relevância e urgência"** exigidos pela Constituição (art. 62) para a edição de medida provisória com força de lei, já que para atender emergências orçamentárias o Poder Executivo já conta com instrumento

<sup>1</sup> Da mesma maneira, consta essa restrição no projeto de LDO para 2019 aprovado pelo Congresso Nacional recentemente e encaminhado à sanção presidencial.

<sup>2</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado - Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins – Brasília, Edição do Autor, 2013, pág.191 e seguinte.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

apropriado, o crédito extraordinário previsto na Lei nº 4.320/64".  
(g.n.)

Diante disso, este Consultor considera que a Medida Provisória nº 845, de 2018, é inadequada e incompatível quanto às normas orçamentárias e financeiras, por contrariar a Constituição Federal e Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, em vigor.

Estes são, portanto, os subsídios sobre a adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 845, de 2018.

Brasília, 02 de agosto de 2018.

  
CARLOS ANTÔNIO MENDES RIBEIRO LESSA  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

