



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 667, de 2 de janeiro de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira Nº 5/2015

Assunto: Considerações sobre a Medida Provisória nº 667, de 2 de janeiro de 2015, que “abre crédito extraordinário, em favor dos órgãos e empresas estatais, constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, no valor de R\$ 74.014.218.398,00, para os fins que especifica”.

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1. Introdução

A presente Nota Técnica visa atender a 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. Em seu art. 19, o referido normativo determina a elaboração, pelo órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator, de nota técnica com subsídios acerca da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da medida provisória.

2. Descrição geral dos créditos

A Medida Provisória nº 667 (MP 667), de 2 de janeiro de 2015, abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e empresas estatais, constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 (PLOA 2015), no valor global de R\$ 74.014.218.398,00. Desse montante, R\$ 38.778.012.336,00



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

foram consignados aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 35.236.206.062,00 ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Como regra geral, o crédito adicional em exame autoriza a execução de um terço de todas as dotações destinadas a investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) da União, constantes do PLOA 2015. Tais dotações, registre-se, não estão abarcadas pela autorização de execução provisória da referida proposta orçamentária, conforme estabelecido no art. 53 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (LDO 2015).

No âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as autorizações para os Ministérios da Saúde e da Defesa correspondem, respectivamente, a 26% e 21% do total constante do projeto de lei. Nesses dois ministérios, observou-se a mesma regra de autorização de um terço dos investimentos e inversões financeiras, mas algumas ações não foram contempladas no crédito, diminuindo o percentual do órgão¹.

O crédito abrange 51 órgãos e 110 programas, nos três Poderes da União. Ao todo, são 1.678 ações orçamentárias, das quais 162 não constavam do orçamento de 2014.

Os investimentos e inversões financeiras do PAC somam R\$ 40,4 bilhões, 55% do total do crédito.

Tabela 1: Medida Provisória nº 667 – Resumo do crédito extraordinário

	OFSS ¹		OI ¹		Total	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
Total do crédito	38,8	100%	35,2	100%	74,0	100%
Por GND						
Investimentos	18,5	48%	35,2	100%	53,7	73%
Inversões Financeiras	20,3	52%	-	0%	20,3	27%
Identificação PAC						
PAC	18,4	47%	22,0	63%	40,4	55%
Demais	20,4	53%	13,2	38%	33,6	45%

¹OFSS: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e OI: Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

¹ No Ministério da Saúde, foram excluídas as ações 12L4, 12L5 e 20YJ. No Ministério da Defesa, foram excluídas as ações 123G, 123H, 123I, 123J e 14T0.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3. Histórico de créditos

A abertura de créditos extraordinários pelo Poder Executivo Federal em razão da não aprovação tempestiva da lei orçamentária anual (ou seja, até 31 de dezembro do ano anterior) não é algo inédito. Em 2012, tendo em vista a não aprovação da LOA 2013, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 598, de 27/12/2012, que abria crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e empresas estatais. De acordo com a Exposição de Motivos, além de outras despesas, o crédito permitiria a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013, com destaque para grandes obras de infraestrutura implementadas pelo Governo Federal, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País. Essa medida provisória não foi convertida em lei. Nos termos do Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 34/2013, a Medida Provisória nº 598/2012 teve seu prazo de vigência encerrado no dia 03/06/2013.

Em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, foi elaborada a Nota Técnica nº 2/2013, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 598/2012. A área técnica concluiu pela incompatibilidade da medida provisória com os pressupostos constitucionais do art. 62 c/c art. 167, § 3º, relativos à imprevisibilidade e urgência. Sobre a adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 598/2012, concluiu-se por sua compatibilidade com o Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 12.593/2012), com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei 12.465/2011).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Vale registrar que o PDSB e o DEM protocolaram Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no Supremo Tribunal Federal (STF), contra a medida provisória. A ADI 4904 aguarda julgamento, estando os autos conclusos ao relator, Ministro Marco Aurélio, desde 13/05/2013. No âmbito dessa ADI, a Procuradoria-Geral da República se manifestou pela improcedência da ação. Com relação ao pedido de medida liminar, o então presidente do STF em exercício, Ministro Ricardo Lewandowski, assim se manifestou ao indeferi-la:

[...] entendo que a situação descrita nos autos evidencia, à primeira vista, a ocorrência de *periculum in mora* inverso, ou seja, a suspensão do ato poderia causar danos de difícil reparação não apenas ao Estado brasileiro como também para a própria sociedade, que se veria irremediavelmente prejudicada pela paralisação de serviços públicos essenciais, conforme explicitado pelo Executivo.

Situação semelhante - abertura de créditos extraordinários em razão da não aprovação da lei orçamentária anual - ocorreu em 2006, quando a lei orçamentária (Lei 11.306/2006) foi sancionada apenas em 16/5/2006. Entre dezembro de 2005 e 16/05/2006 foram editadas 12 medidas provisórias² para abertura de créditos extraordinários. Todas essas medidas provisórias foram convertidas em lei. Os valores envolvidos alcançaram, aproximadamente, R\$ 7,5 bilhões.

4. Análise dos pressupostos constitucionais

4.1. Atendimento quanto à imprevisibilidade e relevância

À luz do texto constitucional, corroborado pelo STF, a abertura de crédito orçamentário extraordinário só é cabível em face de cenários excepcionais, nos

² Medidas Provisórias n^{os} 268, 270 e 273 de 2005 e Medidas Provisórias n^{os} 276, 277, 278, 279, 282, 286, 287, 289 e 290 de 2006.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

quais situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social se fazem presentes (ADI 4048/DF).

Vale reiterar que, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição, 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.

Não bastasse a meridiana clareza da redação gravada na Lei Maior, a Suprema Corte se pronunciou para reforçar que as expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores nucleares para a interpretação do Texto Magno (ADI 4048/DF). Somente em situações assemelhadas³ a essas, em suma, é que se justifica a abertura de crédito extraordinário.

Desse modo, a exposição de motivos de medida provisória que abre crédito extraordinário deve conter a expressa caracterização do atendimento cumulativo dos pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade, fixados pelos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição, alicerçados na jurisprudência da Corte Maior.

Nesse contexto, não se deve perder de vista que os referidos mandamentos constitucionais contemplam duas categorias de justificativas, em consonância com a interpretação ofertada pelo Ministro Carlos Ayres Britto, quando da apreciação da ADI 4048/DF, *in verbis*:

A primeira categoria - urgência e relevância - está no artigo 62. Ela não se confunde com a outra categoria de pressupostos que está no artigo 167, § 3º, urgência e imprevisibilidade. Porque, no fundo, estamos trabalhando com dois tipos de devido processo legal. No artigo 62, temos um devido processo legal em aberto, para toda e qualquer matéria; no artigo 167, § 3º, temos um devido processo legal orçamentário, ou seja, especificamente orçamentário. É por isso que os pressupostos não são exatamente os mesmos, porque sabemos que imprevisibilidade é o que foge do controle, o que não pode ser objeto de prognóstico. É como a língua portuguesa diz: o totalmente imprevisível, vale dizer, há um *plus* de significatividade em relação àqueles outros dois pressupostos do

³ Vale notar a presença da conjunção comparativa “como” na redação do art. 167, § 3º, da Constituição.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

artigo 62. Essa especificidade de pressupostos no § 3º do artigo 167, no fundo, cumpre um papel constitucional. **A Constituição confere ao orçamento uma proteção especialíssima. O orçamento, depois dela própria, a Constituição, é a lei que mais influencia os destinos da coletividade, o cotidiano de todos nós. Então, a Constituição confere ao orçamento um devido processo legal não- coincidente com aquele do artigo 62.**

O que se verifica, contudo, é que o Executivo não apresentou, em sua Exposição de Motivos (EM nº 00002/2015 MP), as devidas justificativas de atendimento aos referidos pressupostos constitucionais.

Limitou-se, na realidade, à exposição de uma justificativa genérica para os pressupostos de “urgência e relevância” a que se refere o art. 62 da Constituição, tal como segue:

A relevância e urgência do presente crédito justificam-se pelo fato da não-aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015 – PLOA-2015, o que requer do Poder Executivo providências inadiáveis para que não seja prejudicado o cronograma e descontinuada a execução de diversas ações governamentais pelo País, tais como obras e concessão de financiamentos, cuja interrupção, durante o exercício de 2015, causaria prejuízos incontornáveis, inviabilizando, inclusive, a obtenção dos resultados previstos em políticas públicas determinantes para a melhoria das condições de vida da população. (grifamos)

Não houve, portanto, uma justificativa expressa em relação à “imprevisibilidade” da despesa objeto de crédito adicional, tal como requer o art. 167, § 3º, da Constituição. Nesse quesito, a citada Exposição de Motivos, tautologicamente, limita-se a afirmar que “a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição”.

Ora, se o cerne da regra que disciplina a abertura crédito extraordinário reside no art. 167, § 3º, da Lei Maior de 1988, não há como considerar como atendidos os pressupostos constitucionais da matéria se a EM nº 00002/2015 MP não apresenta a demonstração cabal de quais são as despesas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

imprevisíveis e urgentes com contornos semelhantes às decorrentes de “guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Tal fato, por si só, já é suficiente para considerar toda a medida provisória em exame como inconstitucional.

Não basta, com efeito, que o Executivo se limite à apresentação de justificativas genéricas atinentes aos pressupostos de urgência e relevância a que se referem o art. 62 da Constituição, sob pena de patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que regem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Conforme esclarecido pelo STF (ADI 4048/DF, Acórdão):

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. **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.** (grifou-se)

É inegável que a não aprovação tempestiva do projeto de lei orçamentária anual, sobretudo em cenário econômico desfavorável, possa caracterizar, do ponto de vista macroeconômico, situação de urgência e relevância. Também não se nega que investimentos e inversões financeiras desempenhem papel central na retomada do crescimento econômico.

Ademais, é natural, conforme acima transcrito, que os pressupostos de urgência e relevância (art. 62) se submetam “a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Essa dimensão de pressupostos, todavia, é insuficiente, conforme já demonstrado, em face dos pressupostos constitucionais que disciplinam a matéria, já que o atendimento aos requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) deve ser expressamente demonstrado à altura da densificação normativa dada pela Constituição.

Fato é, porém, que a EM nº 00002/2015 MP é silente nesse quesito. Não há, com efeito, a apresentação de justificativas capazes de demonstrar que as despesas objeto do crédito são imprevisíveis e assemelhadas às decorrentes de “guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

E não há razões para crer que havia, no plano fático, razões subjacentes que dessem origem a despesas dessa natureza. Despesas imprevisíveis, afinal, na esteira do entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto, manifestado durante a apreciação da ADI 4048/07, são aquelas que não podem ser objeto de prognóstico.

Ora, se as despesas constantes da medida provisória em exame já haviam sido contempladas no Projeto de Lei Orçamentária da União para 2015, não há, em tese, despesa imprevisível.

Tampouco há motivos para crer que os valores programados para 2015 sejam insuficientes em face de situações extraordinárias supervenientes e urgentes, já que a Exposição de Motivos também não explicita razões fáticas dessa natureza.

O que a MP 667 faz, tão somente, é abrir crédito para programações com investimento e inversão financeira já constantes do PLOA 2015, no valor corresponde a um terço da dotação prevista no referido projeto de lei, cujo parecer já foi aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), fato este que também torna questionável a urgência da matéria.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4.2 Atendimento quanto à urgência

Da apreciação detida do crédito extraordinário afloram aspectos relevantes para a análise relativa à imprevisibilidade e à urgência, no esteio da “proteção especialíssima” insculpida no art. 167, § 3º, do Pacto Fundamental, particularmente se a programação contemplada for defrontada com a singeleza da exposição de motivos que encaminha o ato de exceção para apreciação legislativa. Para apuração mais benéfica ao interesse público, e em decorrência do lapso de melhor sinalização das razões da edição da medida provisória, recorreremos à argumentação constante do sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) na internet⁴, conquanto também não esteja ali aclarada a observância aos requisitos constitucionais formadores do ato.

Nos termos da aludida publicação, o crédito terá sido aberto em face, cumulativamente: 1) da não aprovação do projeto de lei orçamentária anual para 2015; 2) de a regra de antevigência constante da LDO 2015 não contemplar despesas discricionárias de capital, o que, per si, já aponta que o caminho adotado não teria respaldo na hierarquia material das leis do sistema constitucional orçamentário; e 3) da conveniência de se permitir “a execução de investimentos durante os quatro primeiros meses do ano”.

Repise-se que a Carta Cidadã arrola “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” não como situações meramente exemplificativas, mas como signos da estatura das situações-limite que ensejariam a edição da medida provisória para abertura de crédito extraordinário. Nessa toada, transparece que o Governo impingiu à sociedade e à sua representação no Parlamento, como ombreadas com a mesma gravidade dos casos consagrados na Lei Maior, “grandes obras de infraestrutura já em andamento **ou a serem implementadas** pelo Governo Federal” (grifou-se). Alegou-se, ademais, que

⁴ <http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=11898>



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

“atrasos em seus cronogramas resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população”, e destacou-se o relevo dos investimentos de empresas estatais em “energia e petróleo e gás”.

Em verdade, o cenário atual descortina fatores diversos que estariam concorrendo para a geração de perdas financeiras e para a postergação de benefícios na área de energia e petróleo e gás. Trata-se de tema sensível da agenda política hodierna, e isso apenas roboriza a conveniência de sustentação robusta e individualizada sobre a urgência e a imprevisibilidade dos empreendimentos, a justificar o caráter excepcional da medida provisória. Naturalmente, não compete ao Poder apreciador deduzir as razões das escolhas. O ato, sim, é que deveria originalmente se fazer acompanhar de motivação menos inespecífica do que serem evitados “interrupções ou atrasos”.

Sem mediana clareza acerca dos elementos requeridos, não há como aduzir qualquer elemento para instruir decisão sobre a matéria que não a contestação sobre o cumprimento dos preceitos constitucionais. Trata-se, pois, de afronta às mais elevadas normas orçamentárias e financeiras vigentes, preocupação expressa no comando do art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN.

Sem ponderações complementares, e apenas a título ilustrativo, o Anexo D desta Nota particiona as programações de investimentos propostas para as empresas estatais. Os anexos A, B e C, por seu turno, dispõem sobre as programações propostas para as esferas Fiscal e da Seguridade Social.

O Anexo A destaca as ações em que não havia recursos de GND 4 (investimentos) ou 5 (inversões financeiras), exceto RP 1 (despesas obrigatórias), em 2014. Assim foi elaborada para coincidir com o objeto da medida provisória – as despesas obrigatórias, decorrentes de previsões constitucionais ou legais, a formação de estoques mínimos, a prevenção a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

desastres, o pagamento a bolsistas, estagiários e contratados temporários e outros compromissos que abrigam o custeio de caráter inadiável já estão autorizadas para execução na antevigência da lei orçamentária anual, por força do art. 53 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080/2015).

Sob os parâmetros apontados – recursos em GND 4 e 5, exceto RP 1 – a MP nº 667 contempla R\$ 1.372.433.075,00 em programação novas.

Nesse ponto, convém ressaltar que 65,9% do total dos investimentos (GND 4) previstos no PLOA 2015, nas três esferas orçamentárias (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais), estão concentrados no setor de infraestrutura, ao abrigo dos Ministérios dos Transportes, de Minas e Energia e das Comunicações. Nesse setor, desde a decisão pelo investimento até a deflagração da ordem de serviço decorrem não menos do que dezoito meses em etapas preparatórias: contratação ou elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica e Socioeconômica, licitação e elaboração de projeto básico ou elaboração de anteprojeto de engenharia nos casos de contratação integradas por Regime Diferenciado de Contratação (art. 9º, § 2º, I, da Lei nº 12.462/2011), licitação e elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EIA/RIMA), obtenção da licença ambiental prévia, (nova licitação, quando for o caso), elaboração do projeto executivo de engenharia, elaboração de Plano de Controle Ambiental (art. 5º da Resolução nº 9/1990-Conama), atendimento aos condicionantes da Licença Prévia, obtenção da Licença de Instalação e contratação da obra⁵.

A própria necessidade de maturação do empreendimento de interesse coletivo, via de regra, não comporta a alegação de urgência. Naturalmente há casos excepcionais, que ensejam intervenções emergenciais para recuperação das características físicas e da capacidade operacional de equipamentos

⁵ A contratação será precedida de novo certame, quando não se tratar de contratação integrada ou quando o edital não previr licitação da obra à vista apenas do projeto básico.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

públicos, notadamente quando envolverem risco à segurança ou à prestação de serviços essenciais de caráter continuado. Entretanto, não se pode tomar o universo pela amostra.

Evitar o retardamento do **início** de investimentos públicos – conforme intenção revelada pelo Governo na mensagem de apresentação do crédito extraordinário extraída do sítio do MPOG e destacada nesta Nota – não tem o condão de minimizar mazelas comparáveis às decorrentes de guerra externa, comoção intestina ou calamidade pública. Sequer prejuízo financeiro pode ser atribuído ao adiamento até a votação do PLOA 2015 no início da sessão legislativa por vir, outro argumento utilizado na justificação do crédito. Se o empreendimento não foi iniciado, não se incorrerá em desmobilização de canteiro de obras ou em outros custos indenizáveis, ou em decurso de prazo contratual e aproximação de data-base para reajuste. A mobilização simplesmente não subsiste fora do campo das ideias.

Tecidos os comentários que precedem, faz-se oportuno invocar contraexemplos que aparentemente prescindem do caráter de urgência e imprevisibilidade e que constam do Anexo A. A lista é encabeçada pela construção do Anexo V da Câmara dos Deputados (UO/programa/ação 01901/0553/7710) e segue com a aquisição de imóvel para funcionamento de diversos órgãos públicos (como em 03101/0550/1575, em 12104/0569/12SQ e em 15112/0571/13SF). Não se está a arguir a relevância dos projetos que serão abrigados pelas dotações próprias, até porque o mérito administrativo é pressuposto de escolha para despesas públicas. O que se pondera é acerca do caráter emergencial.

No mesmo diapasão, o Anexo A inclui a capacitação de servidores públicos federais (como em 26282/2109/4572 ou em 26239/2109/4572), a ampliação de unidades de funcionamento de órgãos e o desenvolvimento de um portal de comércio exterior da Receita Federal na rede mundial de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

computadores (25103/2024/153V). Esses, dentre outros casos, sequer roboram a preocupação com o cronograma de grandes obras de infraestrutura, simplesmente por não as terem como objeto.

Relativamente às obras, outros tantos aspectos vêm a lume com a sistematização dos dados ao Anexo A e a sua comparação com outras bases de dados. Conforme Anexo II das Informações Complementares ao PLOA 2015, o custo médio adotado para a adequação de trechos rodoviários pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) é de R\$ 1.817.000,00 quando a solução envolver recapeamento da pista e acostamento existentes e construção de terceira faixa. Quando envolve duplicação de via, o valor médio por quilômetro alcança R\$ 5.560.000,00. A construção de novo trecho ou acesso rodoviário, por seu turno, alcança R\$ 2.940.000,00 por quilômetro linear de estrada.

Com base no exposto, causa estranheza que o PLOA 2015 reserve valores irrisórios para intervenções dessa natureza, como para a adequação de trecho da BR-116/RS (UO/programa/ação 39252/2075/10KV) ou para a adequação de travessia urbana na BR-262/MG (39252/2075/11ZC), que contaram cada uma com R\$ 500 mil na proposta. Mais heterodoxo ainda é ver as duas ações contempladas na medida provisória com uma terça parte dos recursos originais, sob a alegação de não provocar atrasos nos cronogramas de grandes obras de infraestrutura. Ressalte-se que o rol invocado não é taxativo. Há outros casos que comportam a mesma constatação, como a adequação de travessia em Ouro Preto do Oeste, na BR-364/RO (39252/2075/12H0), com R\$ 100 mil no PLOA 2015 e R\$ 33.333,00 (trinta e três mil, trezentos e trinta e três reais) na MP 667.

Os casos em questão são de ordinária previsão das assim denominadas “janelas orçamentárias”, expediente de que se utiliza o Poder Executivo para adiante, se lhe parecer conveniente, suplementar as programações



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

prescindindo de nova apreciação legislativa. Isso é ainda mais verdade com a possibilidade de alteração do código de Resultado Primário de qualquer ação dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por portaria da Secretaria de Orçamento Federal (art. 38, § 1º, da LDO 2015), incluindo-a na carteira de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) por meio da mutação do índice para RP 3, conforme art. 7º, § 4º, II, “c”, da LDO 2015. Com fulcro no art. 4º, XVII, do PLOA 2015, o Governo adiante poderá remanejar até 30% do valor global do PAC entre todas as programações, sem limite individual.

A conclusão a que se chega é que a previsão no PLOA 2015 com valores inexpressivos para obras da envergadura das que deveria comportar denota que os empreendimentos foram preteridos em relação a outros considerados mais oportunos, relevantes ou urgentes. Não se há de alegar, portanto, imprescindibilidade na abertura de novas dotações por medida provisória para amparar os casos outrora menoscabados. Importante salientar que “imprevisto” possui carga semântica diversa de “imprevisível”. Neste caso, fatos inopinados, estranhos à capacidade volitiva dos gestores de antevê-los, determinam a oportunidade e a urgência. Naquele, falhas na valoração de situações e benefícios perfeitamente previsíveis durante o processo de escolha é que podem determinar a urgência. E apenas os casos imprevisíveis encontram abrigo no altiplano constitucional para a abertura de crédito extraordinário.

Conforme se acentuou, os casos abordados em relação ao Anexo A são meramente exemplificativos de um conjunto que deveria ter sido mais bem destrinchado quando da propositura. Ainda assim, há situações diversas, respeitantes a programações que já figuravam em 2014, quer na forma de Restos a Pagar (RAP) inscritos, quer na de dotações consignadas na LOA 2014 ou em créditos adicionais ulteriores. O Anexo B congrega os casos de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ações que já estiveram orçadas em 2014 com recursos de Capital (GND 4 e 5, exceto RP 1), mas que não mereceram execução orçamentária ou financeira pelos órgãos responsáveis. Como critério, adotou-se o conjunto de programações de Capital que não sofreram pagamento de RAP ou empenhamento das dotações no exercício findo.

A relevância da análise que se propõem reside no fato de que, conquanto pudessem preparar ou prestar os benefícios requestados pela população, os órgãos responsáveis pelas políticas correspondentes se abstiveram de fazê-lo durante todo o exercício que se encerrou. Quer seja por paralização cautelar da execução de contratos (no caso de recursos inscritos em RAP), quer pela ausência de marco normativo a regular a oferta dos serviços, quer por morosidade no perpassar das etapas preparatórias, o fato é que os investimentos não prosseguiram ou sequer foram iniciados durante todo o ano de 2014. Esses casos, se houver urgência, decorre ela da inação dos agentes responsáveis ou da tomada de providências menos do que bastantes para garantir o interesse público.

Portanto, em face do argumento genérico de que o crédito extraordinário se faz necessário em virtude da não aprovação tempestiva do PLOA 2015, não se pode acometer o Parlamento pela leniência de ao menos doze meses que caracterizou a inexecução das programações inventariadas no Anexo B. Nesse caso, é ainda menos compreensível admitir o arroubo de urgência e imprevisibilidade dos investimentos, a compor o crédito extraordinário.

Uma vez mais, observe-se que poderá haver casos legítimos no Anexo B, que atendam aos pressupostos constitucionais, mas estes são afastados em globo quando os investimentos são tratados de forma linear. É como se, em um regime democrático de direito, fosse legítimo outorgar o orçamento sem que o rito legislativo fosse cumprido. Não é por outra razão que a LDO regulamenta a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

autorização provisória desde o seu advento, com a Constituição promulgada em 1988.

Entre as programações listadas no Anexo B constam várias destinadas à reforma ou à construção de sedes de órgãos federais. Seguramente, há entre estas diversos casos de unidades prestacionais, e não apenas de funcionamento administrativo, muito embora estas também encerrem seu mérito na conveniência de condições adequadas de trabalho. Entretanto, se as obras estivessem em condições de serem deflagradas e/ou as condições físicas atuais comprometessem a segurança dos usuários, seria razoável supor que um esforço mais consequente tivesse ocorrido para garantir os investimentos em 2014. Não é possível, contudo, asseverar quais casos distinguir-se-iam como elegíveis a crédito extraordinário sem que o proponente o aclarasse.

Apenas a título exemplificativo das programações que somam R\$ 4.258.330.137,00, há casos que comportam a execução de mais de um objeto, como a adequação de portos fluviais e lacustres, pela Secretaria de Portos (UO/programa/ação 68101/2073/151N), ou serviços de dragagem de manutenção, sinalização e balizamentos em portos, sob responsabilidade do mesmo órgão (68101/2074/212A). Devido à pluralidade de objetos que podem ser financiados com as dotações, padece-se de motivação individualizada sobre o caráter excepcional, extraordinário, a formar o crédito, para atender a quais situações excepcionais.

Há diversos outros casos de operações especiais para inversões financeiras (GND 5) voltadas a aumentar a participação da União no capital de empresas públicas federais presumivelmente independentes do Tesouro Nacional. Estar-se-ia promovendo esse aumento de capital para prover fundos a financiar investimentos específicos na adequação da capacidade operacional



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dessas empresas. Esse é o caso, por exemplo, de diversos portos organizados vinculados à Secretaria de Portos.

No caso de investimentos portuários financiados com integralização de capital, os recursos têm de estar disponíveis para as Companhias Docas darem continuidade aos estudos e à contratação dos investimentos, o que, frise-se, não ocorreu durante todo o exercício de 2014 nos casos descritos no Anexo B. Entre os objetos que serão financiados com a integralização das cotas, consta inclusive a realização de estudos e projetos para implantação de porto de águas profundas no Espírito Santo (68101/0909/00IF). Portanto, não há como o investimento estar mais embrionário – sequer o recurso para realização dos estudos preparatórios foi integralizado em 2014, em que pese a regular autorização orçamentária.

Os casos tratam, decerto, de empreendimentos de elevada envergadura econômica e social, mas ainda incipientes, sem execução iniciada durante todo o exercício de 2014, quando já contavam com dotação ao menos parcial para tanto. Parece, então, que a alegação de urgência e imprevisibilidade se esvai defronte da realidade fática.

Em vereda contígua apresentam-se os investimentos ferroviários do DNIT, com a supressão de conflitos intraurbanos em Divinópolis (EF-116/MG), São Francisco do Sul (EF-485/SC), São Carlos (EF-364/SP), Araraquara (EF-364/465/SP) e Joinville (EF-485/SC). Em relação a estes, levanta-se questão se os investimentos seriam oportunos, tendo em vista que as ferrovias foram concedidas justamente para desonerar a União e atrair investimentos privados. Ademais, os contratos de concessão possuem metas de segurança que envolvem a supressão de passagens de nível.

Contudo, sob a alegação de preponderância do interesse da municipalidade sobre eventuais ganhos operacionais com o robustecimento dos trilhos, melhoria no traçado geométrico (grau de curvatura e de rampa) e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ganho no tempo de deslocamento, os investimentos foram encampados pela autarquia há anos. Nada obstante, não tiveram execução em 2014, o que não os torna imprevisíveis e nem tampouco urgentes, a considerar o ritmo de execução havido no exercício que se encerrou.

Por fim, outra senda de análise envolve as programações que tiveram execução em 2014. São ações que tiveram programação de investimentos (GND 4) ou inversões financeiras (GND 5) autorizadas na LOA 2014 ou em créditos adicionais e que apresentaram valores empenhados ao final do exercício, ou que tiveram RAP inscrito e pago durante o ano. Mesmo nesses casos é inadequado avaliar o globo das programações sem vislumbrar as razões individuais que caracterizam situações excepcionais.

Próximo do encerramento do exercício de 2011, foi alterada a redação do art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, conferindo um conceito mais elástico à validade dos Restos a Pagar não processados, ou seja, das despesas empenhadas, mas não liquidadas (atestadas) no próprio exercício financeiro, carregadas para o exercício subsequente. Conforme a redação do certificado normativo, o RAP passa a ter validade até 30 de junho do segundo ano seguinte ao da sua inscrição. E os passivos constituídos sequer se submetem à mesma limitação temporal. Em razão disso, o RAP vem crescendo vertiginosamente ao longo dos anos, sem perspectiva para compressão mesmo em vista da transição de mandato e das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apenas em recursos de GND 4 e 5, exceto despesas obrigatórias marcadas com RP 1, as ações contempladas no crédito extraordinário aberto pela MP 667 congregam o montante de R\$ 76.580.417.810,00 passível de inscrição ou de reinscrição em RAP em 2015⁶. São dotações da LOA 2014 e

⁶ Valores a confirmar após concluídas as rotinas de encerramento do exercício de 2014, ao final do mês de janeiro.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dos seus créditos adicionais que foram empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, e os valores inscritos em RAP em 2014 e que, não pagos, poderão ser reinscritos em 2015. Trata-se de aproximadamente o dobro do valor contemplado pelo crédito extraordinário. Afora casos específicos, que deveriam ser tratados particularmente, é, pois, falaciosa a alegação de que a inexistência do crédito extraordinário constrangeria a continuidade dos investimentos no primeiro quadrimestre do ano, com prejuízos financeiros e sociais decorrentes.

O Anexo C enumera as ações da MP 667 que tiveram execução em GND 4 ou 5 em 2014, exceto RP 1. Cabe destacar que os valores já empenhados em exercícios anteriores o foram para prestadores de serviços ou fornecedores já contratados. Em tese, pois, a maior parcela de recursos requeridos no início do exercício abarcaria novas contratações que, pelo ineditismo, não sofreriam solução de continuidade caso os empenhos não pudessem ser realizados respeitando o cumprimento do já especial e expedito processo legislativo orçamentário. Apenas em relação às ações do Anexo C, o valor de GND 4 e 5 passível de (re)inscrição em RAP é de R\$ 75.711.638.302,00.

Sobre as programações per si, saltam aos olhos dotações voltadas à Administração da Unidade⁷ em diversos órgãos. Não se há de atribuir a mesma gravidade, essencialidade e urgência de obras estruturantes do desenvolvimento econômico nacional à aquisição de mobiliário ou à substituição de equipamentos de informática para uso em escritório. Da mesma forma, parece-nos perfeitamente possível que se aguarde a sanção da LOA 2015 antes de retomar o Financiamento ao Setor Audiovisual (UO/programa/ação 74912/2027/006C), tendo em vista que não houve qualquer empenhamento dos R\$ 302,9 milhões autorizados em 2014 – os

⁷ Ação padronizada, de codificação 2000, presente no orçamento de todas as unidades orçamentárias com a finalidade de constituir um centro de custos administrativos, agregando despesas que não sejam passíveis de apropriação em ações finalísticas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

valores executados no ano passado foram de pagamento de RAP inscrito, que ainda contam com saldo de R\$ 200 milhões.

Desnecessário tentar avaliar exaustivamente a relação de empreendimentos, até porque a lógica de responsabilidade não deve ser invertida. Competiria ao Poder Executivo encaminhar as razões pormenorizadas para lançar mão de um instrumento de exceção, como os são os créditos extraordinários.

Possivelmente, entre as inúmeras programações apresentadas ombreadas, como que graduadas com a mesma percepção de urgência e de imprevisibilidade, haverá alguma que atenda aos pressupostos constitucionais, mas que não foi instruída com elementos suficientes para tipificá-la. No bojo, contudo, apresentaram-se contraexemplos que denotam o descumprimento às mais elevadas normas de direito financeiro e orçamentário, consagradas na Constituição Federal.

5. Compatibilidade em relação à LRF, ao PPA e à LDO

A Resolução nº 1/2002-CN, ao art. 5º, §1º, recomenda especial observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias para o pronunciamento sobre a adequação orçamentária e financeira. Portanto, faz-se oportuno prover a CMO de argumentos colhidos ao amparo das normas infraconstitucionais.

Relativamente à Lei de Responsabilidade Fiscal, frise-se que, em razão da sua própria natureza jurídica e em face do princípio da exclusividade, a LOA não cria direitos perante o Estado, determina a criação ou o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado ou cria, expande ou aperfeiçoa ação governamental de que decorra aumento de despesa. Aliás, para fins de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

atesto do impacto orçamentário-financeiro pelo ordenador de despesas, há pressuposto de que as despesas criadas ou majoradas encontram guarida na lei orçamentária anual, ou, no caso em particular, nos seus créditos adicionais.

Por outro lado, a MP 667 não trata de crédito adicional, na acepção mais estreita do termo, visto que sequer há lei orçamentária em vigor. Portanto, a autorização de que dispõem os órgãos orçamentários desde a sua edição, para sustentar atendimentos em curso ou a serem instituídos, por apresentar valor correspondente a uma terça parte do consignado no PLOA, não tem escopo para gerar desequilíbrio orçamentário e financeiro a comprometer o alcance das metas fiscais.

O risco relacionado aos créditos extraordinários abertos por meio da MP 667, de 2015, diz respeito à duplicidade de autorizações entre as dotações previstas na medida provisória e as já existentes no Parecer do PLOA 2015, aprovado na CMO em 22 de dezembro último. Essa duplicidade exigirá do Congresso Nacional, quando da apreciação da MP 667 e do PLOA 2015, a análise do grau de autorização orçamentária legislativa, pois eventual excesso poderá, aí sim, constituir fator de risco ao equilíbrio orçamentário e ao cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO para 2015.

Ademais, o excesso de autorizações orçamentárias possibilita ao Poder Executivo ampla discricionariedade. Com autorizações que ultrapassam a capacidade arrecadatória, o Congresso Nacional e a sociedade não identificam tempestivamente o que será executado pelo Governo. Para ilustrar o desafio, ressalte-se que as programações objeto da MP 667 foram contempladas com cerca de R\$ 129 bilhões em investimentos e inversões financeiras no Parecer da CMO, pendente de deliberação pelo Plenário do Congresso. Os R\$ 38,7 bilhões abertos pela MP 667, pois, representam um aumento de 30% nas dotações para os mesmos objetos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ainda aludindo ao equilíbrio financeiro e orçamentário preceituado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cumpre observar que o inciso V do art. 167 da Carta Magna não exige a indicação da origem dos recursos para abertura de crédito extraordinário. Todavia, como a presente medida provisória visa a substituir parte do PLOA 2015 aprovado na CMO, mas não aprovado no Plenário do Congresso Nacional, foram indicadas fontes como origem que não correspondem a cancelamentos em razão da inexistência da LOA 2015.

Analisando o crédito ao império da LDO 2015, constata-se que o art. 53 deste normativo prevê e elenca as despesas passíveis de execução provisória contidas no PLOA 2015. Destaque-se que somente o inciso I do art. 53 (despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2015) monta em torno de R\$ 1,2 trilhão de despesas primárias obrigatórias e R\$ 1,5 trilhão de despesas financeiras obrigatórias.

As autorizações da MP 667 correspondem a investimentos e inversões financeiras em sua totalidade previstos no PLOA 2015, mas não nas regras de execução provisória fixadas na LDO 2015. Nesse aspecto, a medida provisória em análise altera o art. 53 da LDO 2015. Convém consignar que essa alteração vai de encontro ao que diz o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal, que proíbe “a edição de medida provisória sobre matéria relativa a diretrizes orçamentárias”.

Cabe frisar que no art. 53 do PLDO 2015 enviado pelo Executivo ao Poder Legislativo havia previsão de execução provisória de investimentos e inversões financeiras no âmbito do Ministério da Educação e do PAC, mas esses incisos foram retirados durante a apreciação do PLDO 2015 pelo Congresso Nacional. Assim, a MP 667, ao reinserir investimentos do PAC como passíveis de execução provisória, além de modificar a LDO 2015 em



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

vigor, contempla matéria rejeitada pelo Congresso Nacional na oportunidade da tramitação regular.

Por fim não se identifica reparo a promover da confrontação do crédito com o plano plurianual em vigor (Lei nº12.593/2012). O art. 8º, *caput* e § 3º, da lei que institui o PPA estabelece que a integração deste com o orçamento e seus créditos adicionais ocorre por meio dos programas e das iniciativas a que estão vinculadas as ações orçamentárias.

A vinculação ao programa pertinente está evidenciada no Anexo I da MP 667, em relação às esferas fiscal e da seguridade social, e, em qualquer caso, por meio da codificação orçamentária das programações propostas. Não há indicação da vinculação das ações às iniciativas correspondentes, mas, tendo em vista que a medida provisória trata de extrato do PLOA, o Congresso dispõe de meios para estabelecê-la. Não obstante, o art. 21, § 4º, III da Lei do PPA outorga para o Poder Executivo competência para ajustar eventuais desacertos na vinculação entre ações e iniciativas⁸.

6. Conclusão

Conforme esposado na presente Nota Técnica, embora a Medida Provisória nº 667/2015 preencha os requisitos de adequação orçamentária e financeira, não atende aos pressupostos constitucionais para a sua edição.

Destaca-se que a Exposição de Motivos que a acompanha é lacônica na demonstração de atendimento dos requisitos constitucionais de relevância e imprevisibilidade na abertura dos créditos extraordinários nela consignados. Tampouco é possível extrair do seu texto qualquer alusão à urgência dos créditos – característica, aliás, ausente em boa parte das programações

⁸Embora o art. 8º, § 3º, consagre a vinculação como atributo legal, e a alteração unilateral pelo Executivo poderia caracterizar decreto autônomo, de duvidosa constitucionalidade.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

contempladas pela Medida Provisória ora em análise, conforme minudente análise tecida no item 4.2 desta Nota Técnica.

Complementarmente, deve-se frisar que a ausência de aprovação do orçamento não justifica edição de medida provisória abrindo créditos extraordinários, pois existe norma de execução provisória na LDO 2015. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 667/2015 contraria a vedação do art. 62 da Constituição Federal ao tratar de diretrizes orçamentárias, além de reinserir regra de execução provisória rejeitada pelo Congresso quando da tramitação do PLDO 2015.

Em 26 de janeiro de 2015.

Marcel Pereira

Daniel Veloso Couri

Diego Prandino Alves

Diogo Antunes de Siqueira Costa

Otávio Gondin Pereira da Costa

Paulo Roberto Simão Bijos

Renan Bezerra Milfont

Vincenzo Papariello Júnior

Vinicius Leopoldino do Amaral

Consultores Legislativos – Assessoramento em Orçamentos