

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 273, DE 2005
(MENSAGEM Nº 168, de 28/12/2005 – CN, e Nº 933, de 27/12/2005 – PR)

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 516.132.994,00, para os fins que especifica.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MÁRIO ASSAD JÚNIOR

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 62, combinado com o art. 167, §3º, da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 273, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 516.132.994,00 (quinhentos e dezesseis milhões, cento e trinta e dois mil, novecentos e noventa e quatro reais), para atender às programações constantes do seu Anexo I.

Conforme a Exposição de Motivos do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha e instrui a referida Mensagem Presidencial, o crédito, em favor do Ministério dos Transportes, possibilitará a construção, pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, do trecho Aguiarnópolis – Babaçulândia da Ferrovia Norte – Sul, com recursos de R\$ 21.910.192,00 (vinte e um milhões, novecentos e dez mil, cento e noventa e dois reais); a recuperação de segmentos de rodovias federais em diversas Unidades da Federação, com o montante de R\$ 269.756.374,00 (duzentos e sessenta e nove milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, trezentos e setenta e quatro reais); a adequação de trechos rodoviários nos

Estados de Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e no Distrito Federal, somando recursos de R\$ 153.767.248,00 (cento e cinquenta e três milhões, setecentos e sessenta e sete mil, duzentos e quarenta e oito reais); bem como a construção do cais 4 do porto interno de Suape, em Pernambuco, com recursos de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

No tocante aos Encargos Financeiros da União, o crédito se destina ao atendimento de despesas com serviços relativos ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais a idosos e deficientes, prestados por instituições financeiras e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

A citada Exposição justifica a urgência e relevância da medida provisória em análise à necessidade de:

- a) execução de obras urgentes de proteção dos aterros nos trechos já executados da Ferrovia Norte – Sul entre Aguiarnópolis e Darcinópolis, devido à construção da Usina Hidrelétrica de Estreito e da respectiva barragem, que provocou a elevação do nível das águas do rio Tocantins. Ao mesmo tempo, propiciará o início das obras e serviços de infraestrutura dos trechos a serem construídos entre Darcinópolis e Babaçulândia, com o fito de evitar a elevação de custos e as dificuldades relacionadas à execução de obras dentro d'água;
- b) ampliação da capacidade operacional dos trechos a serem adequados e recuperados, considerados importantes eixos de transporte agropecuário e de acesso ao turismo local, que se encontram saturados e/ou em péssimo estado de trafegabilidade, o que tem acarretado elevado número de acidentes e extensas retenções e, conseqüentemente, aumento do custo do transporte de cargas e de passageiros e danos à economia daquelas localidades;
- c) realização de intervenções urgentes em diversos trechos, que estão a exigir ações de adequação ou de recuperação imediata, tendo em vista, inclusive, o

agravamento do estado de trafegabilidade, em função das fortes chuvas ocorridas nessas regiões, sob pena de prejuízos irreparáveis no que se refere à segurança dos usuários;

- d) implantação do terminal no porto de Suape, que viabilizará o escoamento de 5 milhões de toneladas/ano de granéis sólidos, como grãos e minério de ferro, entre outros, com conseqüente melhoria da competitividade dos produtos nacionais pela redução dos custos de frete e pela movimentação em escala com menores custos operacionais. A Exposição destaca, ainda, que o referido porto é de fundamental importância à economia da região por ser o destino final da Ferrovia Transnordestina, possibilitando a multimodalidade do transporte de cargas ao longo do corredor nordeste de exportação;
- e) evitar a interrupção dos serviços prestados por instituições financeiras e pela ECT, garantindo o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais a idosos e deficientes.

Referida Exposição informa, ainda, que a quase totalidade das programações constantes do crédito referem-se a iniciativas consideradas como adequadas aos parâmetros exigidos para a inclusão no âmbito do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos.

A proposição será atendida com recursos provenientes de:

- a) superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2004, no valor de R\$ 286.534.953,00 (duzentos e oitenta e seis milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, novecentos e cinqüenta e três reais); e
- b) anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 229.598.041,00 (duzentos e vinte e nove milhões, quinhentos e noventa e oito mil, quarenta e um reais).

No prazo regimental, foram apresentadas 17 (dezesete) emendas à Medida Provisória.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Dos Aspectos Constitucionais e Pressupostos de Relevância e Urgência

Recorrentes nesta Casa são as críticas ao excesso de medidas provisórias editadas pelo Governo Federal, o que, além de dificultar o bom andamento dos trabalhos do Poder Legislativo, certamente estabelece a chamada política do fato consumado. Essa situação ocorre em função de as propostas submetidas à análise do Congresso Nacional já terem gerado efeitos plenos, proporcionando a realização de atos jurídicos perfeitos, muitas vezes irreversíveis, ou de difícil e onerosa reversão.

No caso da Medida Provisória em tela, especificamente no que se refere ao atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, previstos no art. 62 da Carta Magna, bem como à característica de imprevisibilidade exigida no art. 167, § 3º, gostaríamos de esclarecer alguns fatos.

É certo que os investimentos em infra-estrutura estabelecidos na Medida Provisória são relevantes para o País, como também, em função de sua não realização em tempo hábil, tornaram-se urgentes. Hoje em dia, as deficiências na rede multimodal de transporte brasileira constituem um dos maiores entraves ao desenvolvimento da Nação, provocando perdas sensíveis de tempo, recursos financeiros e, até mesmo, de vidas em nossa vias.

Quanto ao critério da imprevisibilidade, característica necessária à admissibilidade da abertura de crédito extraordinário, julgamos que grande parte das intervenções pretendidas na Medida Provisória podem ser questionadas no que se refere a este quesito. A própria existência, na peça orçamentária de 2005, de dotações para “Restauração de Trechos Rodoviários” em todas as unidades da Federação, reforça essa tese.

No entanto, parafraseando o eminente Ruy Barbosa, **“constitucional é tudo aquilo que parte da alma do povo, bem como o que atende aos anseios populares”**. Ademais, como as intervenções necessárias não foram feitas em tempo hábil, situação já amplamente evidenciada, grande parte das obras pretendidas estão, realmente, sujeitas a deteriorações e prejuízos que podem ser considerados imprevisíveis, especialmente os decorrentes da ação climática atípica verificada em várias regiões do País, nos últimos tempos.

Assim sendo, considerando todos os aspectos aqui citados, nosso julgamento é de que a iniciativa atende aos pressupostos constitucionais de admissibilidade referentes a relevância, urgência e imprevisibilidade prescritos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal.

Da Adequação Financeira e Orçamentária

Da análise da adequação orçamentária e financeira da medida provisória, percebe-se que o crédito extraordinário não contraria dispositivos ou preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua compatibilidade com o Plano Plurianual e à sua conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2005 e da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2005.

Do Mérito

Verifica-se que o crédito extraordinário visa destinar recursos a ações relevantes como:

- a) no Ministério dos Transportes: possibilitar a construção pela Valec do trecho Aguiarnópolis – Babaçulândia da Ferrovia Norte – Sul, no Estado do Tocantins; a recuperação de segmentos de rodovias federais e a adequação de trechos rodoviários nos Estados de Rondônia, Bahia, Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal; bem como a construção do cais 4 do porto interno de Suape, em Pernambuco;

- b) em Encargos Financeiros da União, o atendimento de despesas com serviços prestados por instituições financeiras e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, relativos ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais a idosos e deficientes, evitando assim transtornos à população beneficiada.

Como se pode notar, a Medida Provisória destina recursos para serem aplicados em catorze unidades da Federação, representadas por alterações pontuais estratégicas nos modais ferroviário e aquaviário, além de intervenções de recuperação e adequação de rodovias de importância regional e nacional, as quais se encontram em situação sabidamente precária, como:

- BR-153, a chamada Belém – Brasília, em todo seu trajeto no Estado de Goiás;
- BR-365, BR-050, BR-116 e BR-381, no Estado de Minas Gerais;
- BR-163, nos Estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- BR-116, denominada Rodovia Régis Bittencourt, no Estado de São Paulo;
- BR-101, em seu trecho conhecido como “rodovia da morte”, no Estado do Rio Grande do Sul;
- BR-116, no Estado do Paraná; entre outras.

É importante destacar que todas as ações previstas no âmbito do Ministério dos Transportes estão incluídas no Projeto-Piloto de Investimentos Públicos, o qual reúne obras de caráter estruturante, apresentando efeito multiplicador na economia, com altas taxas de retorno para o País.

Assim, por representarem investimentos em vias e terminais estratégicos para o sistema de transportes brasileiro, nossa manifestação é favorável à proposta, no que concerne ao seu mérito.

Das Emendas

Por contrariarem o inciso I do art. 29 da Resolução nº 1, de 2001-CN, que estabelece que as emendas a projeto de lei de crédito adicional não serão admitidas quando contemplarem subtítulos em unidade orçamentária não prevista no projeto de lei, comunicamos a **inadmissibilidade** das Emendas de nºs **1, 3 e 8**, todas propondo aumento da participação da União no capital da Companhia Docas do Ceará.

Os subtítulos, apontados para cancelamento pelas Emendas de nºs 5, 10, 11, 12 e 13, não contemplam o montante total indicado, não sendo, portanto, suficientes para suportar o acolhimento das referidas emendas no valor solicitado. Sendo assim, por não indicarem recursos compensatórios em montante necessário à sua aprovação, como exige o art. 166, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, comunicamos a **inadmissibilidade** das Emendas nºs **5, 10, 11, 12 e 13**, nos termos do art. 20 da Resolução nº 1, de 2001-CN.

Quanto às demais emendas, cumpre observar que a matéria objeto de crédito extraordinário é excepcional por natureza, e sua edição remete a despesas de realização imediata ou que podem ter sido totalmente realizadas até a ultimação de sua tramitação no Congresso Nacional. De fato, o acompanhamento da execução orçamentária e financeira do exercício de 2005, acumulada até 21.1.06, elaborado pela COFF/CD e PRODASEN, a partir de dados SIAFI/STN, demonstra que, até essa data, 99,5% dos recursos programados nas suplementações propostas pela medida provisória em tela já haviam sido empenhados.

As emendas nºs 2, 4 e 15, que destinam recursos para o asfaltamento da rodovia BR-210 e para a conservação e restauração da rodovia BR-174, ambas em Roraima, propõem como fonte dos recursos o cancelamento de montantes destinados à adequação das rodovias BR-050, BR-116, BR-101, BR-365, BR-153, BR-163 e BR-381, à Ferrovia Norte-Sul e ao porto de Suape. Como se vê, embora tenhamos certeza de que o pleito busca melhorar as condições da malha viária de Roraima, certamente o cancelamento dos recursos prejudicariam o andamento de obras de crucial importância para o País.

Lembramos, ainda, que para o asfaltamento da BR-210 foi emitido empenho de R\$ 2.840.000,00, em 2005, e para a conservação de

rodovias federais em Roraima foi efetuado empenho de R\$ 16.139.610,00, em 2005, além de estar previsto no Projeto de Lei Orçamentária para 2006 o montante de R\$ 8.512.000,00.

As emendas nºs 6 e 7, que destinam recursos para a adequação do contorno rodoviário da cidade de Vitória, na BR-101, e a construção de trecho rodoviário da BR-484, entre as cidades de Itarana e Afonso Cláudio, no Estado do Espírito Santo, propõem como fonte dos recursos o cancelamento de montantes destinados à recuperação da rodovia BR-365, em Minas Gerais, via que se encontra em situação precária, causando prejuízos evidentes e risco de vida aos seus usuários.

Quanto à situação orçamentária das obras pretendidas, destacamos que para a adequação da BR-101, no contorno rodoviário da cidade de Vitória, foi emitido empenho de R\$ 6.755.000,00, em 2005, além de estar previsto no Projeto de Lei Orçamentária para 2006 o montante de R\$ 10.000.000,00. Já para a construção do trecho Itarana – Afonso Cláudio, na BR-484, foi efetuado empenho de R\$ 2.726.000,00, em 2005.

As emendas nºs 9, 14, 16 e 17, que destinam recursos para a restauração de rodovias federais no Estado do Pará, para a recuperação da BR-163 entre Santarém e a divisa com o Mato Grosso e para a recuperação da BR-230 no trecho Marabá – Altamira – Itaituba, sempre no Estado do Pará, propõem, como fonte dos recursos, o cancelamento de montantes destinados à recuperação da rodovia BR-365, em Minas Gerais, a qual já citamos anteriormente.

Quanto à situação orçamentária das obras pretendidas, destacamos que para a recuperação de rodovias no Estado do Pará foram empenhados R\$ 19.228.964,31, em 2005, além de estar previsto no Projeto de Lei Orçamentária para 2006 o montante de R\$ 12.268.000,00. Já para a construção da BR-163 entre a divisa com o Mato Grosso e Santarém, foi efetuado empenho de R\$ 1.742.800,95, em 2005. Por fim, para a construção do trecho Marabá – Altamira – Itaituba, da BR-230, existe previsão no Projeto de Lei Orçamentária para 2006 do montante de R\$ 30.000.000,00.

Desse modo, com o fito de evitar a descaracterização da iniciativa original da Medida Provisória e o risco da insuficiência de recursos remanescentes para a execução de eventual programação aprovada por meio

de emenda parlamentar, somos pela **rejeição** das Emendas n^{os} **2, 4, 6, 7, 9, 14, 15, 16 e 17.**

Conclusão

Frente a todas as informações aqui apresentadas, não podemos deixar de, mais uma vez, tecer algumas críticas à adoção de medida desta natureza, ou seja, abertura de crédito extraordinário por medida provisória. Deve-se atentar para o risco de banalização de tal instrumento, garantido constitucionalmente para o enfrentamento de situações de gravidade extrema, bem como para a pouca margem de debate que resta ao Parlamento.

Certamente seria melhor se houvesse uma maior profissionalização da gestão pública, de modo que a execução da peça orçamentária pudesse seguir um planejamento de ações ao longo do ano, não sendo necessária a adoção de medidas açodadas a cada fechamento de exercício. Dessa forma, talvez o orçamento brasileiro deixasse de receber críticas como a de ser uma peça meramente decorativa.

No entanto, como já foi dito pela Juíza Federal Candice Jobim, em ação que visava cancelar a contratação de obras previstas em uma medida provisória similar a esta, a Medida Provisória nº 276/2006 – conhecida como MP do tapa-buraco –, *“o desprezo que tenha sido dado pela administração ao setor de transportes não constitui razão suficiente para a sustação das obras”*.

Assim, mesmo não ocorrendo na forma e no momento ideal, o setor de transportes não poderia abrir mão de recursos para intervenções importantes e necessárias, especialmente devido aos contínuos contingenciamentos de recursos que vem sofrendo ao longo dos anos, em prol da formação de superávit primário. O que também não podemos prescindir, é de um acompanhamento rigoroso de todas as intervenções por parte do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo, de forma que se garanta a qualidade e a efetividade nos investimentos públicos que estão sendo realizados.

Além disso, temos que lembrar que não vamos construir uma obra de Deus e sim uma obra do homem, sujeita, portanto, às deficiências e falhas humanas. Porém, o reconhecimento de uma limitação, que é de todos

nós, não equivale a aceitar passivamente algo pior do que o melhor que se puder realizar.

Por fim, é necessário alertar para um equívoco, provavelmente de digitação, ocorrido no anexo da Medida Provisória. Em um dos trechos previstos para recuperação foi especificado o trecho da rodovia BR-040 entre a rodovia BR-153 e a cidade de Juiz de Fora. Ocorre que a BR-153 sequer intercede com a BR-040, sendo que o correto seria BR-135. Este erro nós buscamos sanar com uma emenda modificativa anexa.

Ante o exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO da Medida Provisória nº 273, de 2005, com a emenda do Relator anexa, e pela REJEIÇÃO das emendas de nºs 1 a 17.

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputado MÁRIO ASSAD JÚNIOR
Relator

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 273, DE 2005
(MENSAGEM Nº 168, de 28/12/2005 – CN, e Nº 933, de 27/12/2005 – PR)

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 516.132.994,00, para os fins que especifica.

EMENDA DO RELATOR

redação: Dê-se ao Anexo I da Medida Provisória a seguinte

Onde se lê:

"RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS – ENTRONCAMENTO BR-153 – JUIZ DE FORA – NA BR-040/MG (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)"

Leia-se:

"RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS – ENTRONCAMENTO BR-135 – JUIZ DE FORA – NA BR-040/MG (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)"

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputado MÁRIO ASSAD JÚNIOR