



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER nº

Dispõe sobre a Medida Provisória n.º 346, de 2007, que "abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00, para os fins que especifica".

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado MILTON MONTI

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 5/2007-CN (n.º 29/2007, na origem), a Medida Provisória (MP) n.º 346, de 22 de janeiro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões, cento e oitenta e três mil, seiscentos e trinta e nove reais), para os fins que especifica.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 9/2007/MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, o crédito extraordinário tem por finalidade viabilizar ações de diversos órgãos e entidades, referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA e de dissolução e liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE, de acordo com o detalhamento a seguir:

Órgão/Unidade	Valor (R\$ 1,00)
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	
Advocacia-Geral da União	20.000.000
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	
Ministério dos Transportes (Administração direta)	59.628.739
VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	43.854.900
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	3.000.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	10.300.000



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MINISTÉRIO DA CULTURA	
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN	6.000.000
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Administração direta)	9.400.000
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	
Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	300.000.000
TOTAL	452.183.639

Destaca a Exposição de Motivos que o processo de liquidação da RFFSA teve início em dezembro de 1999, com previsão de conclusão de 180 dias. Ao longo desse período, o prazo teria sido sucessivamente postergado, o que acarretou elevado custo para sua manutenção. Destaca, ainda, o desembolso com o pagamento de condenações judiciais, que poderiam estar classificadas como precatórios, na forma da lei, se a liquidação tivesse sido concluída no prazo inicialmente previsto.

A EM nº 9/2007/MP esclarece que as providências posteriores ao ato de extinção da empresa ficarão sob responsabilidade de um inventariante e a supervisão do Ministério dos Transportes, que realizará, com o auxílio de uma equipe de profissionais, a identificação e a localização dos bens e a apuração dos direitos e obrigações, os quais serão transferidos para os órgãos responsáveis, no âmbito da União, conforme disposto no Decreto de inventariança da RFFSA.

Com respeito às distribuições de responsabilidades e atribuições de cada órgão e entidade, a Exposição de Motivos tece as seguintes observações:

- a AGU será a detentora da capacidade postulatória, e deverá operacionalizar o contencioso judicial e extrajudicial da RFFSA. A medida permitirá reduzir sensivelmente o valor das condenações judiciais impostas e das despesas relativas aos escritórios de advocacia atualmente contratados;
- a Administração direta do Ministério dos Transportes absorverá as atividades necessárias ao funcionamento do processo de inventariança da RFFSA;
- a mão-de-obra proveniente da empresa extinta será transferida para a VALEC, pelo instituto da sucessão trabalhista, garantidos os direitos trabalhistas, com a alocação de todo o contingente nos trabalhos da inventariança e em novos projetos de revitalização do setor ferroviário brasileiro;
- a ANTT será responsável pela fiscalização dos bens operacionais e gestão dos contratos de arrendamento das malhas ferroviárias, firmados pela extinta RFFSA;
- o DNIT ficará incumbido da auditoria, supervisão e controle da estrutura ferroviária oriunda da extinta RFFSA, bem como do controle patrimonial e contábil dos bens operacionais vinculados aos contratos de arrendamento, dos bens não-operacionais que lhe forem transferidos e dos ativos operacionais devolvidos pela concessionárias, na forma prevista nos contratos de arrendamento, inclusive quanto à sua destinação. Adicionalmente, caberá ao DNIT o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

cumprimento do disposto nos Termos de Ajuste de Conduta – TAC, celebrados entre a extinta RFFSA e o Ministério Público;

- o Ministério da Cultura, por intermédio do IPHAN, será responsável pela gestão e manutenção dos bens móveis e imóveis de valor histórico, artístico e cultural de propriedade da extinta empresa;
- o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio das Secretarias do Patrimônio da União e de Recursos Humanos, responderá pela regularização e destinação dos bens imóveis e pela gestão da complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA.
- no âmbito do Ministério da Fazenda, o Fundo Contingente da extinta RFFSA, de natureza contábil, visa a assegurar transparência ao processo, especialmente no que diz respeito: aos pagamentos de condenações judiciais que não contam com o necessário depósito para garantir penhoras e outros passivos que passam à responsabilidade da União; às participações acionárias dos respectivos acionistas minoritários; às ações judiciais que imponham encargos patrimoniais à VALEC, na condição de sucessora trabalhista; às despesas necessárias para o eventual levantamento de gravames judiciais incidentes sobre bens; e aos gastos operacionais relativos à regularização, administração e venda dos imóveis não-operacionais da extinta RFFSA. A parcela do crédito relativa ao Fundo será alocada em ação específica em Encargos Financeiros da União – EFU.

No que tange à FRANAVE, a Exposição de Motivos nº 9/2007/MP esclarece que se trata de uma empresa pública dependente, constante do Orçamento Fiscal da União, que explora a navegação na Bacia do Rio São Francisco, e que foi inserida no Programa Nacional de Desestatização – PND por meio do Decreto nº 99.666, de 1º de novembro de 1990.

A partir desse ano, o Governo teria envidado esforços para buscar alternativas para a empresa, porém sem sucesso. Assim, em 2005, foi constituído um grupo de trabalho interministerial, com vistas a estudar as soluções para a companhia, considerados o diagnóstico da empresa, o levantamento do número de ações em que a FRANAVE figurava como parte em processos judiciais e a sua situação econômica e financeira, além das possibilidades esgotadas de negociações com representantes da iniciativa privada e também dos governos dos estados situados na sua área de atuação, objetivando a transferência do seu controle acionário. Dada a análise de todo esse cenário, o grupo de trabalho teria concluído pela adoção das medidas já determinadas pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND, com respeito à indicação de liquidante para o início do processo de liquidação da empresa, as quais estão sendo objeto da Medida Provisória em questão.

Ressalta a Exposição de Motivos que, com o advento do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 165, de 2001 – Primeira Câmara, que determinou que a liberação de recursos do Tesouro Nacional para a cobertura de gastos correntes da FRANAVE somente poderia ocorrer com a aprovação por lei específica, o Governo Federal vem atendendo às necessidades prementes de transferências de subsídios para a empresa mediante a edição de medidas provisórias. No atual exercício, sem a perspectiva de edição imediata de ato legal regularizando o recebimento dos recursos do Tesouro, teriam sido consignados à empresa no Projeto de Lei Orçamentária para 2007 somente os recursos oriundos de esforço de arrecadação próprio, que representariam aproximadamente 7,2% das despesas necessárias ao seu regular funcionamento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Segundo a EM nº 9/2007/MP, a União sucederá a FRANAVE em dissolução/liquidação, nos direitos e obrigações, assumindo todo o ativo e passivo remanescentes, juntamente com o contencioso judicial, de conformidade com o art. 23 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, alterado pela Lei nº 8.154, de 28 de dezembro de 1990. A liquidação da empresa far-se-á sob a supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e as despesas relacionadas com esse processo correrão à conta da entidade liquidanda e complementarmente por conta do Ministério dos Transportes.

Esclarece a Exposição de Motivos que as despesas correspondentes às dotações orçamentárias constantes da MP nº 346, de 2007, serão atendidas com recursos Ordinários do Tesouro Nacional e com Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional.

A relevância e a urgência da matéria, consoante a Exposição de Motivos, justificam-se pela necessidade de atuação imediata do Governo, tendo em vista o risco de colapso operacional dos serviços ferroviários prestados por empresas concessionárias que se utilizam da via permanente da RFFSA, em razão da possibilidade de penhora desse patrimônio, em virtude do seu endividamento; a incapacidade da empresa de gerar receitas próprias para o custeio e pagamento do seu passivo; a necessidade de definição de uma política para o setor ferroviário, de forma a atrair novos investimentos; a incapacidade da FRANAVE de dar cumprimento a despesas obrigatórias, como pessoal e sentenças judiciais, dada a impossibilidade de lhe serem repassados recursos financeiros a título de subvenção econômica; e, finalmente, os sérios prejuízos causados ao Erário decorrentes dos altos custos de manutenção da empresa, cuja inviabilidade econômica foi comprovada.

Foram apresentadas 35 (trinta e cinco) Emendas à Medida Provisória em exame no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O 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, prevê que o parecer referente à análise de crédito extraordinário aberto por medida provisória deve ser único, com manifestação sobre a matéria no que tange aos aspectos constitucionais – inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência; de adequação financeira e orçamentária; de mérito; e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º daquele diploma legal.

II.1. Dos Aspectos Constitucionais e Pressupostos de Relevância e Urgência

A Constituição Federal estabelece, no art. 167, § 3º, que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. Tal é a exceção para a abertura de crédito extraordinário que eclode das disposições constitucionais. Não sendo a despesa caracterizada como **imprevisível** e **urgente**, nem correspondendo a situação àquelas hipóteses em que a lei orçamentária admite a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo buscar a alteração orçamentária por meio de **projeto de lei**.

A esse respeito, ressaltamos que o Poder Executivo, não obstante fornecer, na Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória, elementos esclarecedores para a formação de um juízo acerca da urgência e relevância do crédito extraordinário, nada assinala sobre a pretensa imprevisibilidade dos gastos propostos.

Em que pesem as ressalvas supramencionadas, posicionamo-nos por considerar **atendidos** os pressupostos constitucionais de admissibilidade referentes a relevância, urgência e imprevisibilidade, prescritos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal.

II.2. Da Adequação Financeira e Orçamentária

O presente crédito envolve programação com elevado montante de recursos e classificada como despesa primária, com impacto negativo sobre o cálculo do superávit primário. Tem como fonte precípua de recursos o endividamento decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional: R\$ 300.000.000,00. Nesses termos, a consecução da meta de resultado primário prevista no art. 2º da Lei n.º 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2007 – LDO/2007), fica condicionada à adoção de medidas compensatórias.

Adicionalmente, consoante o art. 2º da Medida Provisória em exame, do total previsto como fonte de financiamento do crédito extraordinário, R\$ 152.183.639,00 correspondem a recursos ordinários do Tesouro Nacional. No entanto, não resta esclarecido se tais recursos têm origem em excesso de arrecadação ou em cancelamento (ou contingenciamento) de dotações orçamentárias previamente aprovadas pelo Congresso Nacional.

Em se tratando de medida provisória, entende-se que a exigência preconizada no art. 63, § 14, da LDO/2007, que prevê a obrigatoriedade de explicitação das medidas compensatórias para assegurar o cumprimento da meta fiscal, não se aplica ao caso, mas tão-somente a projetos de lei.

De todo modo, fica evidente a ausência de transparência da sistemática atual, visto que o Poder Executivo estará compelido a efetivar contenções de gastos – não explicitadas para o conjunto da sociedade – a fim de garantir a obtenção do superávit previsto na LDO/2007.

Não obstante as considerações supracitadas, quanto à adequação financeira e orçamentária, verificamos que a iniciativa não contraria os dispositivos constitucionais e os preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua conformidade com as disposições da LDO/2007 (Lei n.º 11.439, de 29.12.2006).



II.3. Do Mérito

O crédito extraordinário tem por finalidade viabilizar ações de diversos órgãos e entidades, referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA e de dissolução e liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE.

Com a aprovação da Medida Provisória, espera-se que seja evitado um colapso operacional dos serviços ferroviários prestados por empresas concessionárias que se utilizam da via permanente da RFFSA, haja vista os seguintes aspectos: a possibilidade de penhora desse patrimônio, em virtude do seu endividamento; a incapacidade da empresa de gerar receitas próprias para o custeio e pagamento do seu passivo; a necessidade de definição de uma política para o setor ferroviário, de forma a atrair novos investimentos; a incapacidade da FRANAVE de dar cumprimento a despesas obrigatórias, como pessoal e sentenças judiciais; e, por fim, os prejuízos ao Erário decorrentes dos altos custos de manutenção da empresa.

Portanto, quanto ao mérito da proposição em exame, este Relator nada tem a objetar.

II.4. Do Cumprimento da Resolução nº 1, de 2002-CN (§ 1º do art. 2º)

A Exposição de Motivos n.º 9/2007-MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução n.º 1, de 2002-CN, acerca da obrigatoriedade do envio de documento expondo a motivação da edição da Medida Provisória.

II.5. Das Emendas

Não obstante o mérito das proposições constantes das Emendas nº **00001 a 00017, 00019 a 00025, 00028 a 00034**, constatamos a impossibilidade de seu acatamento, à luz das novas normas para a tramitação de matérias orçamentárias no Congresso Nacional, introduzidas pela Resolução nº 1, de 2006-CN. Em particular, seu art. 111 determina, no caso específico de créditos extraordinários abertos por medida provisória, que “somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente” (grifos nossos).

Por conseguinte, comunicamos a **inadmissibilidade** as Emendas nºs **00001 a 00017, 00019 a 00025, 00028 a 00034**, por contrariarem o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN, ao proporem a inclusão de dotação no crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória.

Comunicamos a **inadmissibilidade** das Emendas nºs **00018, 00026 e 00027**, por proporem alterações em Medidas Provisórias outras, que não a MP nº 346, de 2007, em exame.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Emenda nº **00035** propõe a inclusão do seguinte art. 3º à Medida Provisória em análise:

“Art. 3º É vedado ao Poder Executivo Federal, inclusive por intermédio do Conselho Monetário Nacional, impor contingenciamento ou qualquer forma de limite ou condição à concessão de crédito, financiamento ou empréstimo, em favor de Estado, Município, Distrito Federal, ou entidade da respectiva administração indireta, que demonstre atender aos limites e condições para contratação de operação de crédito previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, especialmente no seu Capítulo VII.

Parágrafo único. A vedação de que trata o caput também se aplica a empresa estatal que for considerada não dependente, ao amparo do disposto no inciso III, do art. 2º, da Lei Complementar nº 101, e mesmo que o governo que a controle esteja impedido de se endividar por força da mesma lei.”

A Constituição Federal, no entanto, em seu art. 165, § 8º, preconiza que “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei”. Trata-se do comumente denominado Princípio da Exclusividade. A matéria objeto da citada Emenda não se insere entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal para constar da lei orçamentária anual da União. Por conseguinte, tampouco poderia fazer parte do texto de qualquer crédito adicional, o qual deve ter a mesma forma da lei orçamentária.

Assim, comunicamos a **inadmissibilidade** da Emenda nº **00035**, por estar em desacordo com o determinado pelo art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, consideramos **inadmissíveis** as Emendas nºs **00001 a 00035** e somos **favoráveis** à aprovação da Medida Provisória nº 346, de 2007, na forma editada pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões, em

Deputado MILTON MONTI
Relator