



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PARECER nº

Dispõe sobre a Medida Provisória n.º 402, de 2007, que "abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.646.339.765,00, 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 181/2007-CN (nº 900/2007, na origem), a Medida Provisória (MP) nº 402, de 23 de novembro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.646.339.765,00 (um bilhão, seiscentos e quarenta e seis milhões, trezentos e trinta e nove mil, setecentos e sessenta e cinco reais), para os fins que especifica, dos quais R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) constam do Anexo III, referente ao orçamento de investimento das empresas estatais.

No quadro abaixo, especifica-se a distribuição dos recursos e a sua origem, previstos na MP nº 402/2007, entre os órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo.

Órgão/ Unidade Orçamentária	Aplicação de Recursos	Origem dos Recursos	R\$ 1,00
<b>MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA</b>			
<b>Anexo III (suplementação)</b>	<b>8.000.000</b>		
Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	8.000.000		
<b>MINISTÉRIO DA SAÚDE</b>			
<b>Anexo I (suplementação)</b>	<b>52.310.491</b>		
Fundo Nacional de Saúde	52.310.491		
<b>Anexo II (cancelamento)</b>		<b>52.310.491</b>	
Fundo Nacional de Saúde		52.310.491	
<b>MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES</b>			
<b>Anexo I (suplementação)</b>	<b>1.192.823.993</b>		
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	706.084.066		
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	486.739.927		



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

<b>Anexo II (cancelamento)</b>		<b>486.739.927</b>
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT		486.739.927
<b>MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL</b>		
<b>Anexo I (suplementação)</b>	<b>365.106.041</b>	
Ministério da Integração Nacional (Administração direta)	117.376.408	
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF	208.729.633	
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	39.000.000	
<b>Anexo II (cancelamento)</b>		<b>123.998.501</b>
Ministério da Integração Nacional (Administração direta)		71.998.501
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS		52.000.000
<b>MINISTÉRIO DAS CIDADES</b>		
<b>Anexo I (suplementação)</b>	<b>28.099.240</b>	
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	24.099.240	
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS	4.000.000	
<b>Anexo II (cancelamento)</b>		<b>105.360.232</b>
Ministério das Cidades (Administração direta)		31.360.232
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU		70.000.000
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS		4.000.000
<b>ANEXO I - TOTAL</b>	<b>1.638.339.765</b>	
<b>ANEXO II - TOTAL</b>		<b>768.409.151</b>
<b>ANEXO III - TOTAL</b>	<b>8.000.000</b>	
<b>Superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União de 2006 de:</b>		<b>163.846.548</b>
- Recursos Ordinários		148.056.406
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis		15.790.142
<b>Excesso de arrecadação de:</b>		<b>714.084.066</b>
- Recursos Próprios gerados pelas empresas estatais		8.000.000
- Recursos de Concessões e Permissões		702.147.375
- Recursos Próprios Não-Financeiros		3.936.691
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.646.339.765</b>	<b>1.646.339.765</b>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Os recursos necessários à abertura do crédito extraordinário em análise decorreram de:

I – superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 163.846.548,00, sendo:

- a) R\$ 148.056.406,00 de Recursos Ordinários;
- b) R\$ 15.790.142,00 de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis;

II – excesso de arrecadação de:

- a) Recursos Próprios gerados pelas empresas estatais, no valor de R\$ 8.000.000,00;
- b) Recursos de Concessões e Permissões, no valor de R\$ 702.147.375,00;
- c) Recursos Próprios Não-Financeiros, no valor de R\$ 3.936.691,00; e

III – anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 768.409.151,00, conforme indicado no Anexo II da Medida Provisória.

A Exposição de Motivos (EM) nº 308/2007-MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentou um resumo da programação constante do crédito extraordinário, assim como as razões de relevância e urgência que teriam motivado e justificado a edição da Medida Provisória nº 402/2007.

Segundo a Exposição de Motivos, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, a relevância e urgência da medida se justificam pela premente necessidade de inclusão social da população rural e de aumento de renda familiar dos lares beneficiados por meio dos benefícios trazidos pela luz elétrica.

No tocante ao Ministério da Saúde, a relevância e urgência do crédito decorreriam da necessidade de reduzir o grau de vulnerabilidade a doenças entre a população de baixa renda residente em áreas carentes de zonas rurais e de cidades de pequeno porte, devido a precárias condições sanitárias e ambientais.

Quanto ao Ministério dos Transportes, a relevância e urgência se justificariam pela necessidade de impedir a interrupção das obras da Ferrovia Norte-Sul, o que poderia causar sérias consequências econômicas e sociais às localidades envolvidas, além de prejuízo ao Erário decorrente dos recursos já despendidos com o projeto e com o processo de subconcessão; e evitar a descontinuidade nos serviços de manutenção da malha rodoviária federal, que poderia acarretar atrasos nos respectivos cronogramas físico-financeiros, revisões de serviços já realizados e transtornos aos usuários das rodovias, deterioração das rodovias federais e prejuízos ao escoamento da safra agrícola.

Em relação ao Ministério da Integração Nacional, ainda consoante a EM nº 308/2007-MP, a relevância e urgência se justificariam pela premente necessidade de ampliação da oferta hídrica e das áreas de irrigação de diversos perímetros públicos, de forma a minimizar prejuízos ao Erário, decorrentes do custo de manutenção das obras, além de evitar que os investimentos feitos até o momento fossem inócuos, sob pena de estagnação da



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

economia local; e, ainda, pelo enorme dano que pode causar à população residente em municípios das bacias dos rios São Francisco e do Parnaíba, caso se verificasse a contaminação de nascentes e o descontrole do processo erosivo que as ameaça, dado que as referidas são responsáveis pelo abastecimento de água de um enorme contingente de pessoas carentes desse recurso natural.

A relevância e urgência desta proposição, no âmbito do Ministério das Cidades, se justificariam pela necessidade de minimizar o risco de paralisação das obras do Sistema de Trens Urbanos de Salvador e de comprometimento do processo de descentralização da gestão do referido sistema ao governo local, o que poderia acarretar custos adicionais significativos ao Erário e prejuízos à população beneficiária. Também justificaria a edição da Medida Provisória a necessidade de reduzir a vulnerabilidade em que se encontram as famílias, em especial as de baixa renda, devido à carência de infra-estrutura urbana, a padrões de ocupação inadequados e à fragilidade das edificações, o que potencializaria a freqüência de ocorrência de desastres naturais com elevadas perdas humanas e materiais; além da necessidade de viabilizar o acesso à habitação digna para famílias de baixo poder aquisitivo, por meio de apoio do poder público para construção de moradias destinadas a esse segmento da população.

A EM nº 308/2007-MP destaca, ainda, que a quase totalidade das programações constantes da MP nº 402/2007 integra o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e que as programações com Identificador de Resultado Primário (RP) “3” referem-se a iniciativas que possuem efeito multiplicador na economia, permitindo taxas de retorno amplamente positivas para o País, e que seriam, portanto, consideradas adequadas aos parâmetros exigidos para a inclusão no âmbito do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI.

Por fim, esclarece a Exposição de Motivos que o pleito em questão decorre de solicitação dos órgãos envolvidos, segundo os quais a programação objeto de cancelamento não sofreria prejuízos, uma vez que os remanejamentos teriam sido decididos com base em projeções de suas possibilidades de dispêndio até o final do exercício.

Foram apresentadas 10 (dez) 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



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

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**

O art. 62 da Constituição Federal estabelece que, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. O art. 167, § 3º, prevê que “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, 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, se omitiu no tangente à exposição da imprevisibilidade das ações objeto das suplementações autorizadas pela Medida Provisória.

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**

Quanto à adequação financeira e orçamentária, não foram encontrados elementos que apontassem inadequação da Medida Provisória com respeito aos dispositivos constitucionais e os preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2007 – LDO/2007 (Lei n.º 11.439, de 29.12.2006).

Entretanto, lamentamos que a exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória não proveja qualquer informação acerca do detalhamento do histórico de utilização, como fonte de recursos para outros créditos adicionais anteriormente reabertos ou aprovados, do saldo do superávit financeiro de 2006 que está sendo utilizado como fonte de recursos da MP nº 402/2007.

Consideramos que, quando se deixam de fornecer informações detalhadas acerca do assunto supramencionado, resta comprometida a transparência tão desejável e necessária ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos por parte do próprio



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

governo, das instituições públicas e da sociedade. Ressalte-se que, no caso de créditos adicionais abertos por projetos de lei, já existem dispositivos legais específicos que intimam o Poder Executivo a prover informações dessa natureza.

No que tange ao indicador de resultado primário (RP) das despesas constantes dos anexos da Medida Provisória, o balanço entre os créditos abertos (suplementação) e os cancelamentos mostra que há redução de cerca de R\$ 3 milhões nas dotações classificadas como despesas primárias discricionárias (RP = “2”). No caso das dotações relacionadas com o PPI – Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (RP = “3”), há um aumento de aproximadamente R\$ 881 milhões.

Neste ponto, cabe lembrar o caput do art. 3º da LDO/2007, segundo o qual o superávit primário a que se refere o art. 2º da mesma lei poderá ser reduzido em até R\$ 11.283 milhões, para atendimento da programação relativa ao PPI. Pesquisa realizada no SIAFI em 11/12/2007 revela que o montante das despesas orçamentárias autorizadas na Lei Orçamentária Anual da União para 2007 – LOA/2007 (Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007) classificadas com RP = “3” em 2007 chegava, nessa data, a aproximadamente R\$ 9.565 milhões. A soma deste valor com os R\$ 881 milhões classificados com RP = “3” e adicionados à LOA/2007 pela MP nº 402/2007 não ultrapassa o supramencionado limite estabelecido pela LDO/2007. Por conseguinte, a edição a MP nº 402/2007, por si só, não implica descumprimento do art. 3º da LDO/2007 no que tange ao montante ali mencionado.

Entretanto, deve-se ter em conta que a programação relativa ao PPI é definida pelas ações que constam do Anexo VII da LOA/2007. A simples inclusão de créditos orçamentários com classificação de RP = “3” na LOA/2007, sem a consequente atualização do anexo supracitado, não deveria ser suficiente para a compatibilização da Medida Provisória aos ditames da LDO/2007. Ressalte-se que a Exposição de Motivos nº 308/2007-MP não adita qualquer esclarecimento sobre eventuais providências tomadas para a necessária atualização desse anexo.

### II.3. Do Mérito

No Ministério de Minas e Energia, o crédito em favor da ELETROACRE possibilitará a construção de cerca de 320 km de rede de distribuição de energia elétrica na zona rural, com vistas à melhoria no padrão de vida da população da Região Norte do País.

Em relação ao Ministério da Saúde, o crédito viabilizará a execução de obras urgentes de saneamento básico em municípios com até cinqüenta mil habitantes, com populações sujeitas a riscos à saúde devido a fatores sanitários e ambientais. Tais ações compreendem a implantação e melhoria do sistema de abastecimento de água em diversas localidades do País; e do manejo de resíduos sólidos em municípios das bacias receptoras do rio São Francisco, visando à redução da incidência de doenças.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

No tocante ao Ministério dos Transportes, a proposição permitirá a execução de investimentos com vistas:

a) à continuidade da construção do trecho ferroviário entre Aguiarnópolis e Palmas, no estado do Tocantins, pertencente à Ferrovia Norte-Sul, e o reaparelhamento administrativo da VALEC e de seus escritórios regionais;

b) à execução de obras, pelo Dnit, em diversos trechos de rodovias federais, voltadas à manutenção da malha rodoviária e à ampliação da capacidade operacional de diversos eixos de transportes, imprescindíveis ao desenvolvimento do País; assim como à modernização tecnológica imprescindível ao bom funcionamento da Autarquia.

No que tange ao Ministério da Integração Nacional, os recursos viabilizarão a ampliação e a melhoria de infra-estrutura hídrica; a integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional; a ampliação e/ou a melhoria de sistemas de esgotamento sanitário; o controle de processos erosivos nas Bacias do São Francisco e do Parnaíba; e o desenvolvimento da agricultura irrigada.

No âmbito do Ministério das Cidades, serão viabilizadas obras do trecho Lapa-Pirajá do sistema de trens urbanos de Salvador (BA), que propiciará ganhos de qualidade e eficiência nos serviços e melhores condições de mobilidade às populações beneficiárias. Possibilitar-se-á, também, a conclusão do processo de transferência deste sistema ao governo local, conforme o disposto no art. 30, inciso V, da Constituição, o qual preceitua que a gestão dos transportes coletivos de passageiros seja feita pelos municípios.

Cumpre destacar, ainda, que a quase totalidade das programações constantes da MP nº 402/2007 integra o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e que as programações com Identificador de Resultado Primário “3” referem-se a iniciativas que possuem efeito multiplicador na economia, permitindo taxas de retorno amplamente positivas para o País, e que devem ser, portanto, consideradas adequadas aos parâmetros exigidos para a inclusão no âmbito do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI.

Pelas razões expostas, quanto ao mérito da proposição em exame, este Relator posiciona-se favorável à sua aprovação.

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

A Exposição de Motivos nº 308/2007-MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, acerca da obrigatoriedade do envio de documento expondo a motivação da edição da Medida Provisória.

### **II.5. Das Emendas**

Constatamos a impossibilidade de acatamento das Emendas apresentadas com nºs **00001, 00007, 00008, 00009 e 00010**, à luz das novas normas para a tramitação de matérias orçamentárias no Congresso Nacional, introduzidas pela Resolução nº 1, de 2006-



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

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”.

Por conseguinte, comunicamos a **inadmissibilidade** das Emendas nºs **00001, 00007, 00008, 00009 a 00010**, 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.

Não obstante o seu elevado mérito, e com o fito de evitar a descaracterização da iniciativa original da Medida Provisória, somos pela **rejeição** das Emendas nºs **00002, 00003, 00004, 00005 e 00006**.

Em razão de todo o exposto, opinamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência das despesas constantes da MP nº 402, de 27 de setembro de 2007; pela sua adequação financeira e orçamentária; pelo seu atendimento ao § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN; e, no mérito, pela sua **aprovação** na forma editada pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões, em

**Deputado MILTON MONTI**  
**Relator**