



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 666, de 30 de dezembro de 2014

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 4/ 2015

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 666, de 30 de dezembro de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

I – INTRODUÇÃO

A Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso, das medidas provisórias. Esta Nota Técnica atende à determinação prevista no art. 19 dessa Resolução, que prevê a elaboração de nota técnica por parte de uma das Consultorias de Orçamento do Congresso:

“Art. 19 O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”.

A Medida Provisória 666, de 30 de dezembro de 2014, em análise, editada com fundamento no art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, abre crédito extraordinário para diversos órgãos e empresas estatais, no valor de R\$ 20.139.294.891,00. Desse total, cerca de R\$ 2 bilhões destinam-se ao orçamento fiscal e da seguridade e cerca de R\$ 18 bilhões ao orçamento de investimento, dos quais R\$ 16 bilhões para empresas do grupo Petrobras.

II – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º, §1º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN, determina que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

No tocante aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da matéria, o comando do 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 ordenamento constitucional adiciona pressupostos específicos de imprevisibilidade e urgência para crédito extraordinário no art. 167, § 3º, ao dispor 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*”.

II.1. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO PODER EXECUTIVO

A Exposição de Motivos nº 263/2014 MP, de 29 de dezembro de 2014, que acompanha a MP, traz as justificativas para a sua edição.

No que se refere aos aspectos de relevância e urgência, pré-requisitos para a edição de uma medida provisória, o Governo Federal apresentou motivos específicos para cada um dos doze órgãos beneficiados no orçamento fiscal. Eles tratam, de modo geral, de cumprimento de acordos, de modernizações, revitalizações, da melhoria de qualidade de vida da população, avanços na infraestrutura turística etc.

No âmbito do orçamento de investimento, o motivo apresentado foi o risco iminente de interrupção de diversas ações que se encontram em andamento, imprescindíveis e prioritárias ao desenvolvimento de programas de governo.

Em especial quanto ao Grupo Petrobras, a Exposição de Motivos informa serem necessárias *alterações no planejamento estratégico das empresas*:

“No que diz respeito a empresas do Grupo PETROBRAS, a medida decorre das alterações no planejamento estratégico das empresas referente à revisão do Plano de Negócios e Gestão – PNG. O crédito possibilitará, entre outros, a contratação de embarcações de apoio ao comissionamento das plataformas P-55 e P-62; o pagamento de compromissos firmados em moeda estrangeira, que aumentaram em decorrência da variação cambial, como é o caso da empresa PIB BV, cujas despesas são executadas em dólares, embora seu orçamento seja aprovado em reais. Além disso, possibilitará a inclusão de programações não previstas à época da elaboração da proposta orçamentária de 2014 destinadas à: adequação do sistema de produção da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados, tendo em vista a postergação do projeto de 2013 para 2014, e à continuidade de atividades de manutenção e de segurança industrial, meio ambiente, saúde e higiene ocupacional de plantas em operação, no caso da Controladora; e cobertura dos gastos com docagens dos navios, no caso da Transpetro Internacional B.V. – TI B.V. Vale ressaltar que as docagens dos navios são investimentos mandatórios para a manutenção de certificações perante as sociedades classificadoras, instituições reconhecidas, que atuam na regulação, controle e certificação das embarcações.”



II.2. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Quanto a esse tema, reporta-se à Nota Técnica nº 2, de 18/01/2013¹, de autoria desta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, que trata da Medida provisória nº 598, de 2012, da qual alguns argumentos são transcritos, considerando-se a recorrência do tema que não exige argumentos inovadores:

“A questão relativa à demonstração expressa da urgência, relevância e imprevisibilidade do objeto de medidas provisórias foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4048/DF com o exame da Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007, convertida na Lei nº 11.658/08, que *“abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica”*. Em circunstâncias similares à MP ora examinada, o Excelso Pretório concedeu a cautelar suspendendo a norma, prejudicado o exame definitivo do mérito *a posteriori* com o exaurimento da eficácia da norma pelo não empenho das dotações no exercício de 2008. Do exame da constitucionalidade da MP 405/2007, entendeu o STF não terem sido observados na abertura do crédito extraordinário os limites constitucionais, como descortina-se do 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. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela

¹ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/MP598NT02.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.” (grifamos)”

Nesse sentido, a Constituição, respaldada pela jurisprudência do STF, exige critérios mais rígidos para a edição de MPs veiculando créditos extraordinários daqueles exigidos para outros temas, ao fixar a necessidade da demonstração cabal da imprevisibilidade e urgência das despesas a serem objeto de créditos extraordinários, características, por vezes, de difícil identificação nas programações contidas na MP 598/12 em apreço. Assim se manifestou o Ministro Carlos Britto durante a apreciação da ADI 4048/07:

“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 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. Então, dois deslocamentos: nós nos deslocamos do devido processo legal do artigo 59 para o devido processo legal de todo o capítulo constitucional versante sobre o orçamento, e passamos a trabalhar com duas categorias de pressupostos. Os pressupostos do artigo 62 não se confundem com os do § 3º do artigo 167.” (grifamos)”

II.3. OBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS NA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Tal como para a maioria das Medidas Provisórias de crédito extraordinário editadas, os requisitos constitucionais não são levados em consideração literalmente. A natureza subjetiva desses pressupostos e suas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

possibilidades de interpretação favorecem a existência de versões que são divergentes entre si.

A Constituição estabelece que o crédito extraordinário somente deva ser admitido para atender a “despesas imprevisíveis e urgentes”, tais como as “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Tudo indica, no entanto, que o Governo editou a MP pelo fato de créditos adicionais não terem sido aprovados durante o exercício de 2014 e por conta da não aprovação tempestiva do projeto de lei orçamentária para 2015.

Não foram observados, portanto, os pressupostos constitucionais para a edição da Medida Provisória sob exame.

Já quanto à análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 666/2014, verifica-se a sua compatibilidade com o Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18/01/2012), não terem sido contrariadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) ou as regras previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080, de 02/01/2015). A Constituição Federal exige a indicação expressa de fontes de recursos apenas para crédito suplementar ou adicional (art. 167, V).

III – CONCLUSÕES

Do exposto, verifica-se a incompatibilidade da MP 666, de 30/12/2014, com os pressupostos constitucionais fixados pelo art. 62 c/c art. 167, § 3º, quanto à existência de imprevisibilidade e urgência das despesas contidas no crédito extraordinário.

Segundo o entendimento do STF, a ausência de aprovação de créditos suplementares e especiais enviados ao Congresso Nacional, meras alterações da lei orçamentária, por si só não justifica a iniciativa do Poder Executivo em abrir crédito extraordinário em face dos pressupostos fixados pelos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição. Da mesma forma, a ausência de aprovação do próprio orçamento não justifica tal iniciativa, ainda mais por existir na LDO norma que estabelece a execução provisória do projeto de lei do orçamento.

Portanto, esses são os subsídios pertinentes à apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 666, de 2014.

Brasília, 6 de janeiro de 2015.

Carlos Antonio Mendes Ribeiro Lessa
Consultor de Orçamento e Fiscalização
Financeira

Hélio Martins Tollini
Consultor de Orçamento e Fiscalização
Financeira