



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 625, de 2 de setembro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 30/2013

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 625, de 2 de setembro de 2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

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

I – INTRODUÇÃO

Elaborada a pedido da Comissão Mista de Orçamento, a presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece:

“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”.

Mais uma vez encaminha o Poder Executivo ao Congresso Nacional um crédito adicional na modalidade de crédito extraordinário por meio de uma medida provisória. Destina-se a prover dotações orçamentárias, desta vez, para o Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 60 milhões.

A MP foi editada com fundamento no art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, que delegam à Presidência da República condições para edição de medida provisória em determinadas e muito específicas situações.

II – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O §1º do art. 5º 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 EXECUTIVO

O Governo Federal busca explicar a alocação emergencial de R\$ 60 milhões para o Ministério de Minas e Energia, na Unidade orçamentária Administração Direta, a ser destinada na ação “*Coordenação das Ações de Integração Elétrica com os Países Vizinhos*”, funcional programática 25.752.2033.20L6.0101 na Exposição de Motivo anexada à MP sob análise.

O valor de R\$ 60 milhões destinar-se-ia à preparação, manutenção e transporte de equipamentos da Eletrobras, ora em desuso, para que eles sejam recuperados e possam, assim, ser cedidos e utilizados pelo Governo Boliviano. Isso permitirá a “*implantação dessas unidades geradoras na Bolívia, com vistas a efetivar a integração elétrica sub-regional*”, diz o Poder Executivo.

Afirma ainda que esta medida teria respaldo na também recente Medida Provisória nº 618/2013, ainda em exame do Congresso Nacional, cuja eficácia foi prorrogada pelo CN até o dia 03/10/2013. O art. 8º estabelece que equipamentos de geração de energia elétrica inservíveis da União poderão ser cedidos até gratuitamente a países da América Latina:

“Art. 8º Com vistas a promover a cooperação energética com países da América Latina e a aproveitar racionalmente os equipamentos de geração de energia elétrica, órgãos e entidades federais poderão ceder, a título oneroso ou gratuito, o uso de bens caracterizados pela ANEEL como inservíveis à concessão de serviço público.

§ 1º As ações de cooperação previstas no caput dependerão de aprovação prévia do Ministro de Estado de Minas e Energia.

§ 2º Para a execução do previsto no caput, é dispensada a licitação para a União para contratar e celebrar acordos com empresas estatais federais para prestar ou supervisionar serviços de logística e de recuperação, reforma e manutenção de equipamentos de geração de energia elétrica.”

São esses os termos exatos do conteúdo da Exposição de Motivos nº EM nº 00145/2013 MP da Medida Provisória nº 625, de 2013, em exame:

“2. A proposição possibilitará à União promover a cooperação energética solicitada pelo Estado Plurinacional da Bolívia, para fazer frente a seu déficit energético, por meio do aproveitamento racional de equipamentos de geração de energia elétrica caracterizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica como inservíveis à concessão de serviço público, conforme disposto no art. 8º da Medida Provisória - MP nº 618, de 5 de junho de 2013.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

3. Com vistas a identificar os equipamentos em desuso que poderiam ser cedidos a países vizinhos, em especial para atender às necessidades mais prementes do Governo da Bolívia, o MME solicitou informações à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, que identificou a Usina Termelétrica - UTE Rio Madeira, cujo maquinário ficou sem utilização após a interligação do Sistema Acre-Rondônia ao Sistema Interligado Nacional - SIN, como a mais adequada para a solicitada cessão. Contudo, há a necessidade da realização de procedimentos para reforma e transporte das máquinas componentes da referida UTE.
4. Desta forma, os recursos permitirão a contratação de empresa estatal federal, de acordo com o § 2º do art. 8º da MP nº 618, de 2013, a fim de prestar serviços de logística e recuperação de equipamentos de geração de energia elétrica, permitindo a implantação dessas unidades geradoras na Bolívia, com vistas a efetivar a integração elétrica sub-regional.
5. A relevância e urgência decorrem da necessidade de celeridade na operação, uma vez que a demora na recuperação dos ativos de geração de energia elétrica pode ocasionar uma importante redução no seu fator de capacidade, bem como de sua vida útil.
6. Esclarece-se que a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.”

II.2. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Quanto a esse tema, reporta-se à bem elaborada Nota Técnica nº 2, de 2013¹, de autoria desta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, datada de 18/01/2013, 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,

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

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 n° 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n° 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

*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 um bom número de Medidas Provisórias de crédito extraordinário editadas, talvez para a maioria delas, os requisitos constitucionais não são levados em consideração. Pela natureza subjetiva da interpretação constitucional desses pressupostos, certamente podem coexistir versões que são divergentes entre si.

Pelo fato de a Constituição ter estabelecido que o crédito extraordinário somente devesse ser admitido para atender a “despesas imprevisíveis e urgentes”, tais como as “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, supõe-se que o Poder Executivo esteja tentando *encaixar* nesse entendimento outras despesas qualificáveis como normais ou não urgentes. E faz isso sem que essa nova assunção de encargos seja submetida *previamente* ao Congresso Nacional.

O Governo Federal age assim apesar de já dispor da autonomia estatuída no texto da Lei Orçamentária.

Daí é de se considerar que, no caso concreto, o Executivo simplesmente equipara a sua “**pressa**” a uma emergência.

Os equipamentos, segundo o Governo, se encontram em desuso, o que não promoveria, por si só, ação alguma urgente. A possível crise ou dificuldade energética boliviana não deve ter surgido de um dia para outro.

Além disso, as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo nem ao menos sensibilizam quem delas toma ciência quanto à necessidade dessa cessão de equipamentos em si, quanto mais em relação à sua urgência ou imprevisibilidade.

Por outro lado, há a questão da dificuldade para se aprovar créditos adicionais especiais ou suplementares no Congresso Nacional, fato que vem se tornando tradicional. Por motivos diversos o Governo não tem tido sucesso na aprovação desses projetos, apesar de se considerar que ele detenha uma maioria parlamentar de apoio. Esse apoio aparentemente não vem se mostrando



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

incondicional, o que frustra a expectativa de aprovação de boa parte dos projetos de crédito recebidos pelo Congresso ao longo de cada exercício financeiro.

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

Já da análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 625/2013, 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 2013 (Lei nº 12.708, de 17/08/2012). A Constituição Federal exige a indicação expressa de fontes de recursos apenas para crédito suplementar ou adicional (art. 167. V).

III – CONCLUSÕES

A também recente Medida Provisória nº 618, de 05/06/2013, estabeleceu, no seu art. 8º, o “*aproveitamento racional*” de equipamentos de geração de energia considerados inservíveis como parte de programa de cooperação energética entre os países da América Latina.

Visto que a MP nº 618/2013 ainda está sujeita a alterações no Congresso, essa regra do art. 8º dá apenas legalidade, precária, à cessão da termelétrica à Bolívia e não fortalece os argumentos para a urgência ou imprevisibilidade, tal com a Constituição prevê no caso das MPs.

Não obstante a aparente e relativa relevância dessa medida tomada pelo Governo brasileiro de cessão de central termelétrica à Bolívia, chamam a atenção dois acontecimentos que se deram em momentos próximos à edição da MP nº 625/2013: debates diplomáticos entre Brasil e Bolívia e o apagão que afetou o Nordeste brasileiro na semana que antecedeu a publicação da MP.

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 625, de 2013.

Brasília, 6 de setembro de 2013

Carlos Antônio M. R. Lessa

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira