



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Financeira e Orçamentária à MP nº 282/2006

Assunto: Medida Provisória nº 282, de 2006, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$57.554.718,00, para o fim que especifica”.

I. Considerações iniciais

Nos termos do art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 282, de 23 de fevereiro de 2006 (MP 282), que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$57.554.718,00, para o fim que especifica”, tendo em vista o atendimento da programação de trabalho constante do quadro a ela anexo.

No âmbito do Ministério dos Transportes, o crédito é integralmente revertido ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), abrigando-se na nova funcional-programática 26.782.0220.1F40.0001 – “obras rodoviárias emergenciais (crédito extraordinário) – nacional”.

Os recursos necessários à abertura do crédito são inteiramente provenientes da fonte 100, recursos ordinários do Tesouro Nacional. Pelo código de classificação, deduz-se serem recursos orçamentados em função da expectativa de arrecadação durante o exercício de 2006.

A exposição de motivos que acompanha a MP 282 (EM nº 00028/2006/MP) justifica a abertura do crédito extraordinário, assim como a adoção de medida provisória para fazê-lo, com base nos seguintes argumentos. Por ocasião da instituição do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas (Portaria DNIT nº 1.806, de 30/12/2005), foi realizada uma avaliação das condições da malha rodoviária e selecionados para integrar o Programa os segmentos de rodovias ou obras de arte que apresentassem elevado estado de deterioração, incluindo-se aqueles objeto de determinações do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União. A MP nº 282 veio incluir, nesse Programa, situações não previstas inicialmente, as quais demandavam volume maior de recursos para aplicação em trechos críticos. A exposição de motivos argüiu, ainda, que a edição de medida provisória para abertura do crédito fez-se necessária para impedir o agravamento da situação precária de tráfego das rodovias e, conseqüentemente, a ocorrência de acidentes com danos materiais e riscos à vida dos usuários.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

II. Comentários

Em dezembro de 2005, o Ministério dos Transportes instituiu o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE, cuja programação de trabalho compreende ações de: (i) tapa-buracos; (ii) recuperação de pavimentos em segmentos críticos, (iii) recuperação de obras de artes em situação crítica; e (iv) recuperação de sinalização. Em face da necessidade de intervenções do poder público na recuperação da malha rodoviária brasileira, resta patente o mérito das ações instituídas pela Medida Provisória nº 282.

Não é objeto desta nota técnica, contudo, examinar o mérito da matéria, mas lhe verificar a adequação financeira e orçamentária. Nesse aspecto, vale destacar a incumbência do Poder Legislativo de zelar pelo equilíbrio fiscal das contas públicas e pela observância das normas de direito financeiro, inclusive a que determina utilização adequada e parcimoniosa de medidas provisórias.

Da combinação dos arts. 62 e 167, §3º, da Constituição Federal, depreende-se que medidas provisórias não podem versar sobre matérias relativas a orçamento e créditos adicionais, a não ser nas hipóteses em que se tratar da abertura de crédito extraordinário “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (ibidem). A adequação da Medida Provisória nº 282, portanto, está condicionada à demonstração de que a situação que lhe deu ensejo configura instância de imprevisibilidade e urgência.

Em outubro de 2004, a Confederação Brasileira de Transportes divulgou um diagnóstico do estado de conservação das rodovias brasileiras, mostrando que 56,1% da malha rodoviária brasileira é deficiente, ruim ou péssima e que 48,7 mil quilômetros (65,4% do total) estão com sinalização inadequada e 29,7 mil não têm acostamento.

Tal diagnóstico, contudo, ainda que assevere a situação crítica das rodovias brasileiras, não revela situação nova ou inusitada. Ao contrário, o quadro de desmantelamento generalizado da malha rodoviária brasileira vem há muito se construindo, em decorrência da insuficiência de investimentos no setor verificada ao longo dos sucessivos governos nos últimos vinte anos ou mais. Nada há, pois, de imprevisível na situação de que trata a Medida Provisória nº 282. Pelo contrário, tal situação tem sido estudada, debatida e antevista em muitos estudos publicados por especialistas do tema nos últimos anos.

A imprevisibilidade, no caso, parece ficar por conta da própria iniciativa do Poder Executivo, que é repentina na adoção de um programa emergencial de recuperação da malha rodoviária que coexiste com toda uma programação ordinária de construção, manutenção, recuperação e conservação de rodovias federais. De fato, a Lei Orçamentária para 2005 consignou ao programa de manutenção da malha rodoviária federal – programa 0220 – o montante de R\$ 2,6 bilhões, dos quais R\$ 2,3 bilhões foram empenhados, R\$ 13,8 milhões encontram-se indisponíveis e R\$ 229,6 milhões estão disponíveis. O Projeto de Lei Orçamentária para 2006 (PL nº 40, de 2005), em vias de deliberação nesta Casa, consigna ao mesmo programa o montante de R\$ 1,8



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

bilhão, aos quais serão acrescidos novos recursos provenientes de emendas individuais e coletivas.

Nesse contexto, a abertura de crédito extraordinário, nos termos em que o faz a MP nº 282, parece esdrúxula, ao aportar recursos em caráter urgente para ações que estão não apenas presentes de ordinário nas leis orçamentárias, como também são desprovidas de qualquer caráter imprevisível ou inusitado. São ações que visam aliviar situações críticas, sem dúvida, mas não mais críticas do que outras situações em que o poder público, por meio da peça orçamentária, tem a obrigação de enfrentar – entre as quais destacariamos, para efeito de ilustração, a morte silenciosa de milhares de brasileiros em decorrência da precariedade dos serviços públicos de saúde e o alarmante número de homicídios de jovens brasileiros decorrentes das precárias condições de segurança pública no país.

A abertura do crédito por medida provisória implica adoção de expediente que, em proveito da celeridade, contorna o rito que ordinariamente constitui o processo legislativo-orçamentário. Esse rito deve ser observado tanto quanto possível, posto que nele são sopesadas as questões de fundo, garantindo que as propostas se mantenham em equilíbrio tanto com outras demandas sociais igualmente prementes quanto com os limites ditados pela capacidade econômica do Estado de empenhar-se com a realização de novas despesas.

Outro aspecto a ser avaliado diz respeito à compatibilidade do crédito com a política macroeconômica de equilíbrio fiscal, de modo a garantir que o atendimento das demandas sociais não apenas preserve a higidez das finanças públicas, como também possa se sustentar continuamente por meio dos orçamentos públicos. No caso da MP nº 282, tal análise resta prejudicada pela ausência de informações, no texto da MP e de sua exposição de motivos, sobre a necessária compensação dos impactos financeiros decorrentes das novas despesas propostas. Não se sabe, por exemplo, se os impactos decorrentes dos créditos abertos com a MP nº 282 serão compensados contra as próprias metas de resultado fiscal ou contra outras ações estatais no campo social.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006, em seus arts. 62 a 74, determina que, na abertura de créditos adicionais, sejam feitas e demonstradas as devidas compensações orçamentárias e financeiras, a bem da higidez dos resultados fiscais. O que socorre a MP nº 282 é o fato de que as exigências acima se aplicam à abertura de créditos especiais e suplementares, mas não à de crédito extraordinário. A própria Constituição, ao disciplinar créditos adicionais, não estende as exigências de autorização legislativa prévia e de indicação dos recursos necessários à sua abertura aos créditos de natureza extraordinária, pois que crédito extraordinário se justifica em casos de catástrofes ou flagelos.

A MP nº 282, contudo, a despeito de tratar formalmente da abertura de crédito extraordinário, versa materialmente sobre caso em que a intervenção do poder público pode se dar de forma planejada, ordinária e fiscalmente equilibrada – o que não resta demonstrado.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

III. Conclusão

Em vista dos comentários feitos, conclui-se que a Medida Provisória nº 282 não atende aos requisitos necessários a sua aprovação nesta Casa. Não há imprevisibilidade na matéria, nem qualquer paralelismo com as ocorrências que, segundo a Constituição Federal, poderiam dar ensejo a uma medida desse gênero, quais sejam: a guerra, a comoção interna ou a calamidade pública. A programação de trabalho de que trata a MP nº 282 ainda implica a produção de impactos fiscais cuja fórmula de compensação é desconhecida. Nesse particular, não há menção ou explicação, no plano da MP, que demonstre como serão efetivadas as devidas compensações e, portanto, garantido o equilíbrio necessário à hígidez das finanças públicas.

Brasília, 06 de março de 2006

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Consultora de Orçamentos do Senado Federal