

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.048-1
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA
BRASILEIRA - PSDB
ADVOGADO(A/S) : AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): No ato de distribuição do Relatório e apresentação em mesa para o julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF, em 31 de março de 2008, estava em tramitação a Medida Provisória nº 405/2007, a qual teve sua vigência prorrogada por sessenta dias, a partir de 30 de março, tendo em vista que sua votação não havia sido encerrada no Congresso Nacional (Ato do presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 7, de 2008).

No dia 16 de abril, o Congresso Nacional aprovou a conversão em lei da referida medida provisória.

A promulgação da Lei nº 11.658, lei de conversão da MP nº 405/2007, ocorreu no dia 18 de abril de 2008, e sua publicação no dia 22 de abril do mesmo ano.

É preciso esclarecer, portanto, que no dia 17 de abril, quando o Tribunal iniciou o julgamento da medida cautelar nesta ADI nº 4.048/DF, ainda não existia formalmente a lei de conversão (não havia sido promulgada nem publicada), mas apenas sua aprovação pelo Congresso Nacional, fato que não foi comunicado oficialmente nos

autos, tendo sido objeto de considerações tecidas pelo Advogado-Geral da União em sua sustentação oral.

Após os votos dos Ministros Eros Grau, Cármen Lúcia, Carlos Britto e Marco Aurélio, além do voto por mim proferido na qualidade de Relator, no sentido da concessão da medida cautelar, o julgamento foi suspenso para esperar os votos dos Ministros Menezes Direito, Ellen Gracie e Celso de Mello, ausentes na ocasião, justificadamente.

No dia 22 de abril, data da publicação da lei de conversão (Lei nº 11.658/2008), o requerente, Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, aditou o pedido inicial para incluir no objeto desta ação a referida lei. Argumentou o partido político que não houve qualquer alteração no texto original da MP nº 405/2007.

Eis o teor da Lei nº 11.658/2008:

“Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00 (cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e cinco milhões, seiscentos e setenta e sete mil, seiscentos e sessenta reais), para atender à programação constante dos Anexos I e III desta Lei.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 3.995.542.240,00 (três bilhões, novecentos e noventa e cinco milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, duzentos e quarenta reais);

II - excesso de arrecadação no valor de R\$ 670.252.213,00 (seiscentos e setenta milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, duzentos e treze reais);

III - anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 370.837.862,00 (trezentos e setenta milhões, oitocentos e trinta e sete mil, oitocentos e sessenta e dois reais), conforme indicado no Anexo II desta Lei;

IV - ingresso de operação de crédito relativa ao lançamento de Títulos da Dívida Agrária, no valor de R\$ 417.115.345,00 (quatrocentos e dezessete milhões, cento e quinze mil, trezentos e quarenta e cinco reais); e

V - repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no valor de R\$ 1.930.000,00 (um milhão, novecentos e trinta mil reais).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Tendo em vista que não houve qualquer alteração substancial no texto original da MP nº 405/2008, não vejo qualquer obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento.

O Tribunal tem entendido que a lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória, como se pode observar nos precedentes das ADI nºs 3.090 e 3.100, cujo acórdão está assim ementado:

"EMENTA: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 144, de 10 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 1971, 8.631, de 1993, 9.074, de 1995, 9.427, de 1996, 9.478, de 1997, 9.648, de 1998, 9.991, de 2000, 10.438, de 2002, e dá outras providências. 2. Medida Provisória convertida na Lei nº 10.848, de 2004. Questão de ordem quanto à possibilidade de se analisar o alegado vício formal da medida provisória após a sua conversão em lei. **A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos. Vencida a tese de que a promulgação da lei de conversão prejudica a análise dos eventuais vícios formais da medida provisória.** 3. Prosseguimento do julgamento quanto à análise das alegações de vícios formais presentes na Medida Provisória nº 144/2003, por violação ao art. 246 da Constituição: "É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive". Em

princípio, a medida provisória impugnada não viola o art. 246 da Constituição, tendo em vista que a Emenda Constitucional n° 6/95 não promoveu alteração substancial na disciplina constitucional do setor elétrico, mas restringiu-se, em razão da revogação do art. 171 da Constituição, a substituir a expressão "empresa brasileira de capital nacional" pela expressão "empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país", incluída no § 1° do art. 176 da Constituição. Em verdade, a Medida Provisória n° 144/2003 não está destinada a dar eficácia às modificações introduzidas pela EC n° 6/95, eis que versa sobre a matéria tratada no art. 175 da Constituição, ou seja, sobre o regime de prestação de serviços públicos no setor elétrico. Vencida a tese que vislumbrava a afronta ao art. 246 da Constituição, propugnando pela interpretação conforme a Constituição para afastar a aplicação da medida provisória, assim como da lei de conversão, a qualquer atividade relacionada à exploração do potencial hidráulico para fins de produção de energia. 4. Medida cautelar indeferida, por maioria de votos."

Assim, recebido o pedido de aditamento formulado pelo partido requerente, reformulo a parte dispositiva do voto para, deferindo o pedido de medida cautelar, **suspender a vigência da Lei n° 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.**

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.048-1
DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (Relator):

O objeto da presente ação é constituído por medida provisória que abre crédito extraordinário, para os fins que especifica, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo.

A Medida Provisória n° 405 foi publicada em 18 de dezembro de 2007 e teve sua vigência prorrogada por

sessenta dias, a partir de 30 de março de 2008, tendo em vista que sua votação não foi encerrada no Congresso Nacional (Ato do presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 7, de 2008).

Em primeiro lugar, ressalto que, na petição inicial, o requerente demonstrou não desconhecer a jurisprudência desta Corte sobre o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias.

Como se sabe, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem considerado inadmissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra atos de efeito concreto. Assim, tem-se afirmado que a ação direta é o meio pelo qual se procede ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas *in abstracto*, não se prestando ela "ao controle de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinam relações em abstrato"¹⁴¹.

Na mesma linha de orientação, afirma-se que "atos estatais de efeitos concretos, ainda que veiculados em texto de lei formal, não se expõem, em sede de ação direta, à jurisdição constitucional abstrata do Supremo Tribunal Federal" (...), porquanto "a ausência de densidade normativa no conteúdo do preceito legal impugnado desqualifica-o – enquanto objeto juridicamente inidôneo – para o controle normativo abstrato"¹⁴².

¹⁴¹ . ADIn 647, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ*, 27 mar. 1992, p. 3801.

¹⁴² . ADIn 842, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ*, 14 maio 1993, p. 9002; cf., também, ADIn 647, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ*, 27 mar. 1992, p. 3801, e ADIn 767, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ*, 18 jun. 1993, p. 12110.

Assim, tem-se afirmado que disposição constante de lei orçamentária que fixa determinada dotação configura ato de efeito concreto, insuscetível de controle jurisdicional de constitucionalidade por via de ação ("Os atos estatais de efeitos concretos – porque, despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata – não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional")¹⁴³.

Identifica-se esforço no sentido de precisar a distinção entre normas gerais e normas de efeito concreto na seguinte reflexão de Pertence:

"É expressiva dessa orientação jurisprudencial a decisão que não conheceu da ADIn n. 2100, 17.12.99, *JOBIM*, DJ 01.06.01:

'Constitucional. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Vinculação de percentuais a programas. Previsão da inclusão obrigatória de investimentos não executados do orçamento anterior no novo. Efeitos concretos. Não se conhece de ação quanto a lei desta natureza. Salvo quando estabelecer norma geral e abstrata, ação não conhecida'.

A contraposição, no precedente, da disposição legal de efeitos concretos à regra geral e abstrata amolda-se à distinção, na obra póstuma de *Hans Kelsen*, entre a norma de caráter individual quando se torna individualmente obrigatória uma conduta única – e a norma de caráter geral – na qual 'uma certa conduta é universalmente posta como devida' (Hans Kelsen, *Teoria Geral das Normas*, trad. G. Florentino Duarte, Fabris Ed., 1986, p. 11). 'O caráter individual de uma norma' – explica o mestre da Escola de Viena – 'não depende de se a norma é dirigida a um ser humano individualmente determinado ou a várias pessoas individualmente certas ou a uma categoria de homens, ou seja, a uma maioria não individualmente, mas apenas de certas pessoas de modo geral. Também pode ter caráter geral uma norma que fixa como devida a conduta de uma pessoa individualmente designada;

¹⁴³ . ADIn 283, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ*, 12 mar. 1990, p. 1691.

não apenas uma conduta única, individualmente determinada, é posta como devida, mas uma conduta dessa pessoa estabelecida em geral. Assim quando, p. ex., por uma norma moral válida – ordem dirigida a seus filhos – um pai autorizado ordena a seu filho Paul ir à igreja todos os domingos ou não mentir. Essas normas gerais são estabelecidas pela autoridade autorizada pela norma moral válida; para os destinatários das normas, são normas obrigatórias, se bem que elas apenas sejam dirigidas a uma pessoa individualmente determinada. Se pela autoridade para tanto autorizada por uma norma moral válida é dirigido um mandamento a uma maioria de sujeitos individualmente determinados e apenas é imposta uma certa conduta individualmente – como, porventura, no fato de um pai que ordenou a seus filhos Paul, Jugo e Friedrich felicitarem seu professor Mayer pelo 50^a aniversário – então há tantas normas individuais quantos destinatários de norma. O que é devido numa norma – ou ordenado num imperativo – é uma conduta definida. Esta pode ser uma conduta única, individualmente certa, conduta de uma ou de várias pessoas individualmente; pode, por sua vez, de antemão, ser um número indeterminado de ações ou omissões de uma pessoa individualmente certa ou de uma determinada categoria de pessoas. Esta é a decisiva distinção’”¹⁴⁴.

A extensão da jurisprudência, desenvolvida para afastar do controle abstrato de normas os atos administrativos de efeito concreto, às chamadas leis formais suscita, sem dúvida, alguma insegurança, porque coloca a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis.

Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração.

¹⁴⁴ . ADIn 2.535, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ, de 21-11-2003.

Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária.

Outra há de ser, todavia, a interpretação, se se cuida de atos editados *sob a forma de lei*. Nesse caso, houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas outras, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma de lei (v.g., lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública).

Ora, se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, muito provavelmente, de qualquer forma de controle. É que muitos desses atos, por não envolverem situações subjetivas, dificilmente poderão ser submetidos a um controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária.

Ressalte-se que não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque *abstrato* – isto é, não vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.

Por derradeiro, cumpre observar que o

entendimento acima referido do Supremo Tribunal acaba, em muitos casos, por emprestar significado substancial a elementos muitas vezes acidentais: a suposta generalidade, impessoalidade e abstração ou a pretensa concretude e singularidade do ato do Poder Público.

Os estudos e análises no plano da teoria do direito indicam que tanto se afigura possível formular uma lei de efeito concreto – *lei casuística* – de forma genérica e abstrata quanto seria admissível apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações¹⁴⁵.

Todas essas considerações parecem demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas.

Sem embargo, é importante ressaltar que, recentemente, o Tribunal¹⁴⁶ reconheceu o caráter normativo de disposições de Lei Orçamentária Anual da União (Lei n. 10.640/2003, que disciplinou a destinação da receita da CIDE-Combustíveis)¹⁴⁷. Na espécie, por maioria, acolheu-se a preliminar de cabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra lei orçamentária, sob o argumento de que os dispositivos impugnados eram dotados de suficiente abstração e generalidade (ADIn 2.925-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator para o acórdão Ministro Marco Aurélio, j. 11-12-2003). O acórdão assim está ementado:

“PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-

¹⁴⁵ . Cf. J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional*, 5. ed., Coimbra, 1992, p. 625-6; Pieroth e Schlink, *Grundrechte – Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 78.

¹⁴⁶ . ADIn 2.925-DF (Rel. Min. Ellen Gracie), j. 11-12-2003.

¹⁴⁷ . Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico dos Combustíveis.

se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.

Cito também a decisão do Ministro Sepúlveda Pertence na ADPF nº 63/AP (DJ 11.2.2005), na qual o eminente Ministro afirmou o seguinte:

"(...) o entendimento desta Corte, ao contrário do que afirma a requerente, não é taxativo quanto à falta de abstração e generalidade das normas orçamentárias. No julgamento da ADI 2925 (Ellen Gracie, Inf. 333), acentuei:

'Na jurisprudência do Tribunal, creio, mesmo em norma de LDO - exemplo típico de norma concreta que se esgota com o ato que se destina a regradar, isto é, a elaboração do projeto do orçamento anual -, numa das poucas aberturas - pelo menos as minhas anotações consignam -, admitimos a ação direta, em parte. Refiro-me à ADIn 2.108, em que conhecemos com relação a uma norma da LDO, porque vinculava a execução orçamentária mensal à receita líquida. Era uma norma de vigência temporária, mas pareceu-nos geral e, portanto, susceptível do controle direto de constitucionalidade. Assim também parece no caso concreto, ainda sem me aventurar a anunciar critérios gerais de orientação da jurisprudência.'

Na mesma linha, o em. Min. Gilmar Mendes:

'Em se tratando de lei orçamentária, com maior razão, porque, se atentarmos para

aquilo que está no texto, veremos que ele não guarda qualquer relação - como já destacado pelo Ministro Marco Aurélio - com as normas típicas de caráter orçamentário. Ao contrário, está dotado de generalidade e abstração, é claro que gravada pela temporalidade, como não poderia deixar de ser em matéria de lei orçamentária. Penso que é uma oportunidade para o Tribunal, talvez, discutir esse tema.'

A meu ver, essa nova orientação é mais adequada porque, ao permitir o controle de legitimidade no âmbito da legislação ordinária, garante a efetiva concretização da ordem constitucional.

Na petição inicial desta ação direta, o partido político requerente defende essa nova orientação. Argumenta que *"não se está, aqui, a discutir o conteúdo de um crédito extraordinário em si mesmo, mas, sim, o real enquadramento de um determinado crédito na categoria de 'extraordinário', a única que a Constituição de 1988 admite à medida provisória"* (fl. 6).

O partido requerente, portanto, defende uma tese: a de que determinados créditos, por serem despidos da qualidade de extraordinário, conforme o parâmetro fixado na própria Constituição (art. 167, § 3º), não podem ser abertos por meio de medida provisória.

O Tribunal se vê diante, assim, de um tema ou de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.

A Corte não pode se furtar à análise do tema posto nesta ação direta. Há uma questão constitucional, de

inegável relevância jurídica e política, que deve ser analisada a fundo.

Não vejo qualquer óbice, assim, ao conhecimento desta ação.

Passo então à análise da controvérsia.

A Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007, "*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*".

Como é sabido, a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória não é vedada a *priori* pela Constituição.

O art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição, dispõe o seguinte:

"Art. 62. (...)

§ 1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, **ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;**

O art. 167, § 3º, por sua vez, estabelece o seguinte:

"Art. 167. (...)

§ 3º. 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.**"

Como se pode perceber, o próprio art. 167, § 3º, ao prescrever a observância do art. 62, impõe seja a medida provisória o veículo legislativo adequado para a abertura de crédito extraordinário.

Nesse caso, porém, 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*.

Sobre o que sejam despesas imprevisíveis e urgentes, a própria Constituição oferece exemplos elucidativos. Segundo a dicção do § 3º do art. 167, são imprevisíveis e urgentes as despesas decorrentes de **(1) guerra, (2) comoção interna** ou **(3) calamidade pública**.

Assim, ao mesmo tempo em que fixa conceitos normativos de caráter aberto e indeterminado, a Constituição oferece os parâmetros para a interpretação e aplicação desses conceitos. 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. Em outras palavras, os termos *imprevisíveis* e *urgentes*, como signos lingüísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional.

Nesse sentido, 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 há muito presentes nos textos das Constituições brasileiras, comumente associados aos temas do Estado de Defesa e do Estado de Sítio.

Talvez não seja necessário tecer explicações mais aprofundadas sobre o significado desses conceitos, pois, sem dúvida, eles 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.

Sem embargo, colho da obra de João Barbalho, em seus comentários à Constituição de 1891, as diretrizes semânticas para a interpretação dos conceitos de guerra e comoção interna:

"Quanto aos casos em cabe declarar-se o sítio, resumem-se, segundo os termos dos artigos citados:

I - Na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna (art. 34 n. 21);

II - Nos casos de agressão estrangeira ou grave comoção intestina (art. 48 n. 15);

III - Em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina (art. 80)

A agressão por forças estrangeiras de tal modo põe em perigo a segurança da República que, independentemente de autorização do Congresso, deve nesse caso o governo declarar imediatamente a guerra (art. 48 n. 8). E de tamanha gravidade, e de arriscadas conseqüências é essa comoção intestina a que a Constituição se refere, que ela quis equipará-la aqui à própria guerra ou agressão estrangeira, estendendo a ambas a mesma extraordinária providência. Tanto ameaçam 'a segurança da República' e tão grande perigo fazem

correr a pátria, que se consideram iguais e se irmanam quanto ao seu alcance e conseqüências e, também, quanto à urgência do emprego de meios prontos, enérgicos e suficientemente eficazes para pôr-lhes termo. E bem se vê daí que para admitir e justificar o emprego de uma providência dessa natureza, criada para uma situação de guerra (da qual se tirou o nome de estado de sítio), é preciso que a comoção intestina, a ela para esse efeito equiparada, assuma proporções tais que o perigo para a pátria tamanho seja como o que ela corre com a guerra, e que não possa ser destruído senão com os meios usados nesta." (BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira, 1891: comentada*. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 119).

Em seguida, prossegue João Barbalho em citação às lições de Rui Barbosa:

"O intuito seguramente foi o mesmo e a providência consagrada não pode assimilar-se a mais largo âmbito aqui do que ali. Por isso, foi com toda razão que pôde um dos autores de nossa Constituição, com sua indisputável e não igualada competência, dizer o seguinte:

'A cláusula 'comoção intestina' sobressai, no texto, parede meia (permita-me a frase) com a cláusula 'invasão estrangeira', casadas, unidas, germinadas uma à outra. O perigo que se quer prevenir é esse perigo anômalo e supremo, de que nos dá medida a hipótese de invasão estrangeira. Com essa calamidade a lei associa e equipara a comoção intestina. A equivalência é manifesta e incontestável. O mal de que se quer precatur o país é o mesmo: o risco iminente da República. Esse risco pode nascer de uma destas duas origens: comoção intestina ou invasão estrangeira. Logo, para que, na acepção do texto, se dê a comoção intestina, é preciso que as perturbações que a caracterizam sejam análogas, pela gravidade, às que acompanham a presença do inimigo no território do país. (Rui Barbosa, *O Estado de Sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites*, p. 36)."

É indubitável, assim, que os conceitos de guerra ou comoção interna - que estão intrinsecamente

relacionados, de acordo com as lições acima citadas - representam situações anormais, cuja gravidade requeira medidas emergenciais e proporcionalmente adequadas e necessárias.

A previsão constitucional de abertura de créditos extraordinários (art. 167, § 3º) visa dar suporte financeiro à adoção de medidas urgentes à superação desses estados de crise criados por acontecimentos tais como ou semelhantes à guerra, à comoção interna ou à calamidade pública. Por isso, não é difícil constatar a adequação do instrumento legislativo excepcional da medida provisória para esse mister. Por meio da medida provisória o Poder Executivo pode dispor, com a necessária urgência, de créditos para fazer face às despesas imprevisíveis decorrentes dessas situações excepcionais.

Não é por outro motivo, também, que a Constituição permite à União instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, em caso de guerra externa ou em sua iminência (art. 154, II); assim como, por lei complementar, instituir empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência (art. 148, I).

São esses os mecanismos que permitem ao Poder Público, em situações de crise, atuar com a devida prontidão na percepção e alocação de receitas derivadas de caráter extraordinário para dar conta de despesas imprevisíveis e urgentes.

Esses são os parâmetros que emanam da Constituição para permitir a utilização de medidas provisórias, como mecanismo de legislação excepcional por

parte do Poder Executivo, destinadas à criação de créditos extraordinários.

Passo a analisar, então, o conteúdo da Medida Provisória nº 405/2007 (EM nº 345/2007 MP) para tentar verificar se os pressupostos delineados estão presentes.

A exposição de motivos da Medida Provisória nº 405/2007 (EM nº 345/2007 MP) justifica a destinação do crédito extraordinário, da seguinte forma:

2. Segundo a **Justiça Eleitoral**, os recursos permitirão, ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais - TRE-MG, adquirir imóvel para abrigar dezoito cartórios eleitorais da Capital e a Central de Atendimento ao Eleitor, dos quais grande parte funcionando em imóveis em condições precárias, cedidos ou alugados, pulverizados em vários locais, comprometendo o atendimento ao público, em torno de 1.733.667 eleitores, partidos políticos e candidatos.

3. No caso da **Presidência da República**, os recursos atenderão a despesas emergenciais, referentes ao contrato de gestão com a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto - ACERP, de forma a promover as ações necessárias à implantação da TV Digital no Brasil; na Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP, agente de desenvolvimento das políticas voltadas ao setor pesqueiro, à subvenção econômica ao preço do óleo diesel para embarcações pesqueiras nacionais, ou seja, a diferença entre o preço pago pelos armadores pelo combustível das embarcações pesqueiras e aquele praticado nos demais países, nos termos da Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997; e na Secretaria Especial de Portos - SEPOR ao desenvolvimento de ações essenciais à prevenção, à preparação e ao enfrentamento de uma situação de emergência sanitária e epidemiológica, face à possível introdução, no País, do vírus responsável pela gripe aviária.

4. Além disso, o crédito permitirá, no âmbito do **Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA**, a implementação de medida emergencial para solucionar a crise do atual modelo de atendimento socioeducativo de adolescentes em conflito com a lei, no que se refere a unidades de internação, abrangendo iniciativas nos Estados da Bahia, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, de Santa

Catarina, do Pará e do Rio Grande do Sul, que resultarão na criação de quatrocentas e oitenta vagas.

5. Quanto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o crédito possibilitará:

a) a implementação do Plano de Preparação Brasileiro para o Enfrentamento da Pandemia de Influenza Aviária, mediante a adoção de ações emergenciais na implantação de infra-estrutura adequada de biossegurança e serviços laboratoriais precisos, com vistas a diagnósticos eficazes e imediatos, a fim de evitar a infecção e proliferação da doença na cadeia avícola brasileira e reduzir os riscos de possíveis ocorrências de casos em humanos; e

b) a execução de projetos de investimentos com vistas ao aumento da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos agropecuários, bem como melhoria na sua comercialização. E, ainda, o apoio para fortalecer a infra-estrutura de Municípios no tocante à assistência técnica e extensão rural, à pesquisa agropecuária, à melhoria em centros de treinamento e laboratórios, à aquisição de máquinas, implementos e equipamentos para todas as etapas do processo produtivo agropecuário e do processamento agroindustrial, à eletrificação rural, às obras de irrigação, à produção de mudas e sementes e à mecanização agrícola, incluindo construções rurais (casa do produtor, centros comunitários, matadouros, parques de exposições, centrais de comercialização, estradas vicinais e agroindústrias).

6. No caso do **Ministério da Ciência e Tecnologia**, o crédito permitirá o cumprimento do disposto no Decreto nº 1.968, de 30 de julho de 1996, que promulga o Convênio de Sede de 4 de setembro de 1995, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana - RITLA, cuja atribuição é de contribuir, por meio da cooperação regional, para o desenvolvimento científico e tecnológico dos países da América Latina. O Governo Federal é o responsável pela instalação e o funcionamento da sede do Núcleo Central desse Organismo no Rio de Janeiro. Possibilitará, ainda, atender despesas relacionadas com a implantação do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada - CEITEC, empreendimento que visa fomentar a área de microeletrônica no País, especialmente o mercado de semicondutores.

7. No âmbito do **Ministério da Fazenda**, viabilizará o pagamento de despesas com manutenção do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, dos Sistemas Informatizados da Receita Federal do Brasil e do Sistema Informatizado da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com serviços de processamento de dados e com o desenvolvimento do cadastro positivo de crédito do sistema financeiro pelo Banco Central do Brasil.

8. No que se refere ao **Ministério da Educação**, os recursos permitirão atender despesas com a complementação

para o funcionamento das instituições federais de ensino superior, a avaliação e acompanhamento de programas de pós-graduação, a concessão e manutenção de bolsas de estudo no exterior, e o apoio ao desenvolvimento da educação básica.

9. No **Ministério da Justiça**, o presente crédito possibilitará a manutenção dos serviços essenciais à operacionalização do órgão, na Administração direta; a realização de reformas de bases operacionais, a continuidade das atividades de policiamento nas rodovias federais e a modernização dos sistemas de comunicação, no Departamento de Polícia Rodoviária Federal; o atendimento da manutenção da infra-estrutura administrativa e operacional necessária à atuação do Departamento de Polícia Federal; a fiscalização de terras indígenas, o atendimento social aos povos indígenas e a manutenção de postos, na Fundação Nacional do Índio; a intensificação das ações de construção, reforma, ampliação, modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais, de capacitação de agentes penitenciários e de reintegração social dos apenados e egressos do sistema penitenciário, como forma de combate à reincidência criminal, no Fundo Penitenciário Nacional; e a aquisição de cinco helicópteros para doação ao sistema de segurança pública de entes federados, no âmbito do Fundo Nacional de Segurança Pública.

10. Ao **Ministério da Previdência Social**, permitirá atender despesas com a reformulação e o funcionamento das agências da previdência social, principalmente com o reforço da segurança das unidades que realizam perícias médicas, a modernização da capacidade tecnológica do INSS, o processamento de dados dos benefícios previdenciários, bem como a atualização dos registros constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.

11. No **Ministério das Relações Exteriores**, os recursos destinar-se-ão à participação brasileira, mediante a concessão de apoio financeiro, nos projetos humanitários e de cooperação em Territórios Palestinos Ocupados, a serem implementados pela Organização das Nações Unidas.

12. O crédito em favor do **Ministério do Trabalho e Emprego** viabilizará o pagamento de despesas com a manutenção e o funcionamento das Delegacias Regionais do Trabalho, o processamento da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, e a continuidade do convênio firmado entre a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE.

13. No tocante ao **Ministério dos Transportes**, os recursos permitirão:

a) a liquidação de dívidas do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, a cargo de sua Administração direta;

b) a execução de investimentos imprescindíveis ao desenvolvimento dos setores rodoviário e ferroviário, mediante a construção de pontes nos Municípios de Carinhanha, no Estado da Bahia, e entre Castilho, no Estado de São Paulo, e Três Lagoas, no Estado do Mato Grosso do Sul; a construção de passagem sobre linha férrea no Município de Campos Altos, no Estado de Minas Gerais; a construção de contornos rodoviários nos Municípios de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro, e de Boa Vista, no Estado de Roraima; a construção de trechos rodoviários entre a divisa dos Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul e o Município de Corumbá, no Estado do Mato Grosso do Sul, entre Candelária e Cruz Alta, no Estado do Rio Grande do Sul, entre a divisa dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e São José do Norte, no Estado do Rio Grande do Sul, entre Jerumenha e Bertolínea, no Estado de Piauí, entre a divisa dos Estados do Tocantins e Maranhão e Aparecida do Rio Negro, no Estado do Tocantins; a construção de acesso rodoviário no Município de Blumenau, no Estado de Santa Catarina; a adequação de travessias urbanas nos Municípios de Patos de Minas, no Estado de Minas Gerais, de Nova Olinda do Maranhão e de Pio XII, no Estado do Maranhão, e de Presidente Figueiredo, no Estado do Amazonas; a adequação de trecho rodoviário entre Tibúrcio e Aeroporto, no Estado de Alagoas; além do custeio do controle de velocidade na malha rodoviária nacional, no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT;

c) a subvenção econômica à construção de navios à Petrobrás Transporte S.A - Transpetro, que atua no transporte e armazenagem de granéis, por meio do Estaleiro Atlântico Sul S.A., com o fito de impulsionar a indústria de construção naval brasileira, no Fundo da Marinha Mercante - FMM; e

d) o atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais da empresa em liquidação Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE. Cabe ressaltar que, de acordo com o liquidante, os recursos destinam-se ao pagamento de rescisões contratuais, com vistas à otimização do quadro de pessoal, e desoneração do orçamento do próximo exercício, face à permanência de equipe com número mínimo de servidores contratados especificamente para a liquidação.

14. No âmbito do **Ministério das Comunicações**, o crédito permitirá a capitalização da Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS, empresa pública vinculada àquele Órgão, com vistas a investimentos no sistema de Operacionalização do Programa de Inclusão Digital e da Universalização da Banda Larga no Brasil.

15. No que tange ao **Ministério da Cultura**, os recursos serão utilizados em um conjunto de ações articuladas, denominado "Programa Mais Cultura", cujo objetivo é possibilitar o acesso à cultura pelas populações menos favorecidas. Nesse sentido, serão realizadas ações de capacitação e formação de profissionais e de implantação e modernização de espaços

culturais, pontos de cultura e bibliotecas públicas, entre outras.

16. No **Ministério do Meio Ambiente**, o crédito permitirá o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais; e a efetivação de medidas para a prevenção, o controle e o combate da gripe aviária, tais como, o mapeamento das rotas e áreas de concentração de aves silvestres, em especial as de tráfico, o licenciamento, orientação e execução de ações de manejo em áreas de risco, o treinamento de técnicos, o monitoramento dos trabalhos desenvolvidos pelas Unidades de Conservação sobre o tema e expedições de vigilância ativa para coleta de material de aves de risco, em articulação com o Ministério da Saúde.

17. Em relação ao **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** o crédito atenderá despesas com a integralização de cotas da Corporação Andina de Fomento - CAF, da qual o Brasil participa desde 1995, na qualidade de país extra-regional, e pretende mudar para a categoria de membro especial, tendo em vista a negociação entre o Governo brasileiro e a mencionada instituição, e a aprovação de novo Convênio de Subscrição de Ações, em fase de assinatura.

18. O crédito ao **Ministério do Desenvolvimento Agrário** possibilitará, no âmbito da Administração direta, a implantação de projetos e obras de infra-estrutura em territórios rurais; o apoio à constituição de cooperativas e associações de agricultores familiares; o pagamento do benefício Garantia-Safra aos agricultores familiares do semi-árido que sofreram perdas na safra 2006/2007 em decorrência da estiagem; e a implementação do Plano de Preparação Brasileiro para o Enfrentamento da Pandemia de Influenza, mediante a aquisição de equipamentos e a capacitação de veterinários, de extensionistas e de agricultores familiares.

19. No âmbito do Instituto **Nacional de Colonização e Reforma Agrária**, os recursos permitirão a obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais; a execução de ações auxiliares para a implantação de assentamentos rurais; a prestação de assistência técnica e capacitação aos assentados da reforma agrária; a doação de cestas de alimentos e de lonas a famílias acampadas enquanto aguardam o assentamento definitivo; a concessão de bolsas de estudo em escolas técnicas de nível médio a jovens oriundos de assentamentos rurais; e o reconhecimento, a demarcação e a titulação de comunidades remanescentes de quilombos, entre outras.

20. No âmbito do **Ministério do Esporte**, o crédito possibilitará a implantação do centro de treinamento em canoagem "slalom", o qual beneficiará o País com uma instalação olímpica do mais alto padrão internacional, permitindo melhorar a performance dos nossos competidores; a concessão de cerca de 1.344 bolsas, ou seja, remuneração

mensal a título de apoio aos atletas de alto rendimento; o atendimento de ações de captação do evento Internacional "Jogos Olímpicos de 2016"; e de demandas por infraestrutura esportiva de diversos Municípios, com o objetivo de amenizar essa carência em áreas de maior vulnerabilidade social, em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento do Esporte, entre outras.

21. No caso do **Ministério da Defesa**, o crédito visará:

a) em relação ao Comando da Aeronáutica, dar condições de voo às aeronaves em operação; dar continuidade aos projetos de desenvolvimento de radar para as aeronaves AM-X e ao cumprimento de compromissos contratuais de aquisição e modernização de aeronaves celebrados com empresas nacionais e estrangeiras; honrar contratos com empresas prestadoras de serviços médico-hospitalares, especialmente na Amazônia; dar condições de uso de imóveis residenciais para distribuição a Oficiais e Graduados no início do próximo ano; reembolsar os custos com missões aéreas em apoio a outros Órgãos da Administração Pública; e adquirir e instalar uma câmara hiperbárica no Hospital da Força Aérea do Galeão, por meio de convênio com a PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A;

b) no Comando do Exército, adequar o estoque de material bélico, de intendência e de munições, devido à incorporação, em 2008, do efetivo variável de 70 mil recrutas, dar continuidade à construção da 3ª Companhia de Fuzileiros e do 18º Batalhão de Infantaria, iniciados em novembro de 2005; recuperar imóveis funcionais e adquirir equipamentos para os hospitais próprios;

c) no que se refere ao Comando da Marinha, atender despesas com o reboque da embarcação brasileira SABALA, apreendida por tráfico de drogas, desde a proximidade da costa da África do Sul até a costa da Paraíba; adquirir navio hidroceanográfico e catapulta do navio aeródromo São Paulo (Programa de Reaparelhamento da Marinha), bem como de sistemas operativos para lançamento de torpedos; realizar reparos emergenciais de instalações e de equipamentos hospitalares; e possibilitar a segurança da navegação aquaviária relacionada com a recuperação de faróis e a intensificação de ações de fiscalização e de capacitação do ensino profissional marítimo, por intermédio de formação profissional, modernização de simuladores de navegação e implementação de ensino à distância; e

d) no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, o incremento das atividades de fiscalização da aviação civil e correlatas.

22. No que tange ao **Ministério da Integração Nacional**, os recursos permitirão o apoio a projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável local integrado em diversos Municípios carentes do País, com o propósito de fomentar o desenvolvimento socioeconômico

dessas localidades com vistas à geração de emprego e renda para a população.

23. Os recursos destinados ao Ministério do Turismo permitirão o atendimento de despesas relacionadas a projetos de infra-estrutura turística e a promoção de eventos para divulgação do turismo interno.

24. O crédito para o **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome** viabilizará o pagamento de despesas com o processamento de dados dos benefícios de prestação continuada e da renda mensal vitalícia.

25. No âmbito do **Ministério das Cidades**, os recursos serão utilizados:

a) em infra-estrutura urbana destinada à revitalização e à despoluição de áreas de mananciais, em diversos Municípios brasileiros, que apresentam inúmeras irregularidades, com ligações clandestinas e materiais impróprios, instalados de forma precária sobre o solo, apresentando vazamentos e provocando a contaminação da água potável. As intervenções propostas permitirão a recuperação ambiental e propiciarão condições para a redução dos riscos iminentes à saúde, entre os quais, o da mortalidade infantil, minimizando o estado de precariedade e melhorando a condição social dos mais carentes;

b) na implementação do Corredor de Transporte Coletivo Urbano, no Município de Duque de Caxias, ligando a BR-040 à Linha Vermelha, no Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de aprimorar o trânsito local, mediante a redução de engarrafamentos e a oferta de condições operacionais de tráfego seguras, tanto para pedestres quanto veículos. Possibilitará, ainda, a integração entre diversas modalidades de transportes, bem como a acessibilidade universal, de forma a garantir a mobilidade de idosos e de pessoas portadoras de deficiências ou com algum tipo de restrição;

c) na implantação da Linha 3 do Sistema de Trens Urbanos do Rio de Janeiro, que contribuirá de forma decisiva para a melhoria da mobilidade das populações residentes na região de Niterói e São Gonçalo, cuja característica é o adensamento e a carência de transporte de massa. Posteriormente, atenderá Itaboraí, localidade com previsão de construção de uma grande refinaria da Petrobrás, o que acarretará o aumento da demanda de transporte para aquela região;

d) na continuidade da implantação e do funcionamento dos Sistemas de Registro Nacional de Condutores Habilitados - RENACH, de Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM e de Registro Nacional de Infrações de Trânsito - RENAINF, de forma a promover, entre outras, a confiabilidade, a segurança e a atualização dos sistemas de informações sobre veículos, condutores e infrações da frota nacional, disponibilizando-os a diversos usuários; e

e) na realização de campanha educativa, visando aumentar a conscientização dos cidadãos e promover a redução de acidentes de trânsito, decorrentes do período de festas de final de ano e de férias escolares, do aumento do fluxo de veículos nas ruas e estradas e da distração e imprudência de motoristas e pedestres, principalmente os jovens.

26. No âmbito de Encargos Financeiros da União, viabilizará o atendimento de custos operacionais e o ressarcimento de gastos efetuados com terceiros, ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, necessários à execução do processo de desestatização resultante da inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, do Trem de Alta Velocidade - TAV, conforme dispõe o Decreto nº 6.256, de 13 de novembro de 2007, bem como de algumas empresas de energia elétrica incluídas no PND em 1997 e 1998.

27. Quanto às Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, disponibilizará recursos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, até o valor correspondente a seis pontos percentuais e sessenta e seis centésimos da parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, prevista no inciso II do *caput* do art. 158 da Constituição, conforme dispõe o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

28. Em relação às Operações Oficiais de Crédito, o Decreto nº 6.201, de 28 de agosto de 2007, amparado na disposição do art. 1º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, autorizou a concessão de rebate, de até quinze por cento, a ser calculado sobre o valor das parcelas dos financiamentos de investimento rural, com vencimento em 2007, bem como a prorrogação de parte dessas obrigações, sendo que o custo resultante da concessão dos rebates e das prorrogações das obrigações remanescentes caberá ao Tesouro Nacional, exceto nas operações ao amparo da linha de crédito Finame Agrícola Especial, que será assumido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

29. Cabe ressaltar que, do montante desta Medida Provisória, R\$ 1.930.000,00 (um milhão, novecentos e trinta mil reais) serão utilizados na transferência de recursos para empresas estatais, referentes a programações integrantes da Secretaria Especial de Portos, e visam ao aumento de capital das Companhias Docas, responsáveis pela execução dos projetos em portos, conforme detalhado no Anexo III."

A exposição de motivos (EM nº 345/2007 MP) justifica, ainda, a **relevância** e **urgência** para a edição da medida provisória, da seguinte maneira:

30. Em relação à **Justiça Eleitoral**, o Órgão ressalta que a relevância e urgência evidenciam-se pela possibilidade de compra de imóvel com a localização e condições necessárias para concentrar em um único espaço os dezoito cartórios eleitorais da Capital e a Central de Atendimento ao Eleitor, o que permitirá a prestação de serviços ao público com qualidade e o atendimento aos padrões de acessibilidade exigidos para pessoas portadoras de deficiência.

31. Acrescenta, ainda, que poderão ser comprometidas as atividades preparatórias e a realização das eleições municipais de 2008, devido ao risco de que as zonas eleitorais fiquem desabrigadas a qualquer tempo, em virtude da devolução de imóveis ocupados e da dificuldade de encontrar edificação, no Município de Belo Horizonte, com as especificações exigidas. O crédito decorre de solicitação do órgão, encaminhada pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos do Parecer de Mérito nº 16, de 26 de outubro de 2007, de que tratam o § 17 do art. 63 da Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, LDO- 2007, e a Resolução CNJ nº 31, de 10 de abril de 2007.

32. Quanto à **Presidência da República**, a relevância e urgência da medida justificam-se pela necessidade premente de adquirir equipamentos imprescindíveis à transmissão do sinal digital do canal operado pela ACERP, no processo de digitalização da televisão brasileira; e de garantir a plena atividade pesqueira no País, face aos sucessivos aumentos nos custos de produção do setor, que tem na exportação dos pescados a maior rentabilidade, de forma a evitar o aumento de preços, o que prejudicaria os consumidores internos, e a diminuição da competitividade do produto brasileiro no mercado internacional, com a queda na renda da indústria pesqueira.

33. Justificam-se, também, pela necessidade de adotar condições adequadas ao enfrentamento da Pandemia de Influenza Aviária, tendo em vista o risco iminente de sua ocorrência no País, com potencial para causar graves prejuízos à economia, notadamente ao setor avicultor e aos consumidores, pela redução da oferta de alimentos e aumento dos seus preços, além de alarmante ameaça à saúde pública. E, ainda, pela necessidade emergencial de adequado atendimento socioeducativo aos adolescentes em conflito com a lei, face ao risco de rebeliões e motins diante da atual superlotação das unidades existentes, o aumento do número de medidas de internação em estabelecimentos prisionais, o cumprimento de mandados de busca e apreensão, o que não vem ocorrendo devido à falta de vagas, e o agravamento das condições de internação dos adolescentes.

34. No **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, a relevância e urgência do crédito justificam-se pela necessidade de:

a) reduzir os riscos de introdução da gripe aviária e de outras doenças exóticas na cadeia avícola

brasileira, mediante o monitoramento do trânsito de aves e o fortalecimento dos laboratórios para diagnóstico preciso e caracterização rápida das cepas virais, tanto em aves comerciais quanto em aves migratórias, silvestres e ornamentais, com vistas a impedir eventuais impactos nas exportações brasileiras de carne e de produtos derivados de frango; e

b) priorizar o atendimento de infra-estrutura a regiões onde o atraso no plantio, em decorrência da demora da estação chuvosa, ameaça provocar sérios desdobramentos e comprometer a estrutura produtiva e de comercialização dos produtos agropecuários. Urge a execução das obras antes da intensificação do período chuvoso nessas regiões, de forma a não prejudicar ainda mais o setor produtivo rural, especialmente a pequena propriedade.

35. No tocante ao **Ministério da Ciência e Tecnologia**, a relevância e urgência justificam-se pela necessidade de garantir o pleno funcionamento da Sede da RITLA, bem como de evitar o risco de repercussão negativa perante a comunidade internacional e prejuízo à política externa do Governo brasileiro pelo não cumprimento do compromisso assumido. E, ainda, pelo aproveitamento da oportunidade para o Brasil inserir-se no mercado mundial de alta tecnologia, tendo em vista que a microeletrônica é um ramo em expansão no comércio internacional, o que tem gerado corrida por parte de diversos países, para dominar as tecnologias inerentes a essa área de conhecimento. A implantação do CEITEC assegurará ao País condições de deter a tecnologia eletrônica avançada e de obter os benefícios econômicos, comerciais e sociais decorrentes dessa tecnologia.

36. No **Ministério da Fazenda** o atendimento emergencial justifica-se pela necessidade de garantir a manutenção dos sistemas informatizados do Governo Federal, indispensáveis ao registro da arrecadação tributária, e o desenvolvimento do cadastro positivo de crédito do sistema financeiro.

37. No âmbito do **Ministério da Educação**, a relevância e urgência decorrem da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação e evidenciam-se pela impossibilidade de postergação das mesmas, sob pena de comprometimento da eficácia do referido Plano.

38. Em relação ao **Ministério da Justiça**, a relevância e urgência justificam-se pelo risco de interrupção de serviços essenciais ao funcionamento do órgão, de comprometimento das operações de policiamento nas rodovias federais e de investigação, repressão e combate ao crime organizado, programadas e em andamento, e de invasão de terras indígenas por ocupantes não-índios; pela necessidade de prestar assistência aos povos indígenas em localidades isoladas; pela grave situação dos sistemas penitenciários locais com superpopulação carcerária e a necessidade de restabelecimento da ordem pública e social, e do fortalecimento institucional do

Governo Federal perante o Sistema Penitenciário Brasileiro; e pela inexistência de meios aéreos de segurança pública em várias unidades da federação, altamente eficazes em ações de patrulhamento, de dissuasão de atividades ilícitas e de observação de cenários urbanos.

39. Quanto ao **Ministério da Previdência Social**, a relevância e a urgência justificam-se pela possibilidade de comprometimento das atividades do Instituto Nacional de Seguro Social, por questões de segurança, falta de condições das instalações físicas das agências, falhas na rede de comunicação das agências ou de interrupção do contrato de processamento de dados. É oportuno destacar os casos de agressão e de assassinatos de médicos peritos ocorridos no referido Instituto.

40. No tocante ao **Ministério das Relações Exteriores**, a relevância e urgência justificam-se pela situação dos Territórios Palestinos Ocupados, especialmente a Faixa de Gaza, que atravessa período de tensão, violência e dificuldades econômicas. A execução dos projetos humanitários evitará o agravamento da situação de fome e das condições sanitárias e o aumento de conflitos e mortes.

41. No âmbito do **Ministério do Trabalho e Emprego**, a relevância e urgência justificam-se pela possibilidade de:

a) suspensão do pagamento das despesas contratuais com as empresas prestadoras de serviços de telefonia, energia elétrica, água e esgoto, vigilância e limpeza, bem como da aquisição de materiais diversos, comprometendo o bom funcionamento das Delegacias Regionais do Trabalho;

b) interrupção no processamento da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, indispensável para a concessão do benefício abono salarial; e

c) suspensão das transferências de recursos aprovados e disponibilizados pelo SEBRAE à FUNDACENTRO, com o cancelamento do referido convênio, prejudicando a parceria firmada para a promoção de práticas de Segurança e Saúde no Trabalho - SST nas pequenas empresas.

42. No **Ministério dos Transportes**, a relevância e urgência da matéria justificam-se devido à necessidade premente de:

a) quitar débitos de exercícios anteriores do extinto DNER, de forma a evitar o crescimento da dívida com juros, o aumento de decisões judiciais de pagamento a credores e, conseqüentemente, sérios prejuízos ao erário;

b) eliminar definitivamente os conflitos gerados com o tráfego rodoviário e com a falta de passagem superior de linha férrea em áreas urbanas, melhorar a circulação dos moradores das localidades e aumentar a

capacidade de comportar um fluxo maior de tráfego de veículos;

c) diminuir o número de acidentes, inclusive com vítimas fatais, às margens de rodovias nacionais;

d) concluir obras e proporcionar condições permanentes de trafegabilidade de importantes rodovias federais e de escoamento da produção, com vistas a fomentar o desenvolvimento das regiões envolvidas;

e) evitar o risco de perdas de investimentos do Governo Federal e de prejuízos ao desenvolvimento regional;

f) dar continuidade ao programa de Segurança Pública nas Rodovias Federais, por meio da instalação de redutores eletrônicos de velocidade, proporcionando uma diminuição do número de acidentes nos locais com equipamentos em funcionamento;

g) dar condições às entidades construtoras do setor naval de edificar as embarcações, em conformidade com as exigências técnicas dos contratos de financiamentos para os empreendimentos, cujo descumprimento poderá acarretar sérios prejuízos à indústria naval e à economia nacional; e

h) no âmbito da FRANAVE, o pagamento aos servidores efetivos dos direitos rescisórios e do valor estabelecido para o Plano de Desligamento Incentivado - PDI, de forma a evitar questionamentos judiciais e possibilitar a dispensa dos servidores ainda neste exercício.

43. No âmbito do **Ministério das Comunicações**, a relevância e urgência justificam-se pela necessidade premente do aumento de capital, de modo a dotar a TELEBRÁS de condições adequadas à democratização ao acesso à *internet* de alta velocidade no País, uma vez que aproximadamente 80% do território brasileiro não é atendido pela tecnologia apresentada.

44. A relevância e urgência no tocante ao **Ministério da Cultura** justificam-se pela possibilidade da falta de que a falta de recursos inviabilize a implementação do conjunto de iniciativas destinadas a tornar a cultura acessível às camadas mais pobres da população, com claro prejuízo a essas comunidades e ao planejamento de uma política cultural de caráter popular, considerando os esforços já empreendidos no desenvolvimento das referidas iniciativas.

45. No **Ministério do Meio Ambiente**, a relevância e urgência justificam-se pela necessidade premente de garantir a subsistência das comunidades tradicionais em seus locais de origem e de promover a sustentabilidade e a produtividade dos recursos da biodiversidade, de forma a evitar o desmatamento e a degradação das áreas

florestadas, com a migração da população para as periferias dos centros urbanos, onde encontrará dificuldades ainda maiores para sobreviver; e de desenvolver ações preventivas contra a pandemia de Influenza, que pode chegar ao País com grande poder de disseminação, principalmente em ambientes com desequilíbrios ambientais, tais como desmatamento, poluição e condições de vida inadequadas.

46. A relevância e urgência, no que tange ao **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, justificam-se porque a elevação do Brasil a membro efetivo da Corporação Andina de Fomento - CAF sinaliza o fortalecimento da integração sul-americana e a possibilidade de alavancagem de novos recursos dessa instituição para financiamento de projetos, principalmente na área de infra-estrutura regional. Ademais, o pagamento no corrente exercício de parte do aumento de cotas negociado pelo Governo brasileiro representará uma economia de US\$ 32.0 milhões em relação ao valor total de US\$ 467.0 milhões.

47. No tocante ao **Ministério do Desenvolvimento Agrário**, a urgência e relevância justificam-se pela necessidade de:

a) aporte imediato de recursos extras ao Fundo Garantia-Safra, em função do elevado nível de sinistralidade, para o pagamento de benefícios aos agricultores familiares do semi-árido que tiveram perdas na safra 2006-2007 em decorrência da estiagem, com vistas a possibilitar condições de sobrevivência a esses agricultores e suas famílias;

b) redução dos riscos de introdução da influenza aviária na cadeia avícola da agricultura familiar, mediante a aquisição de equipamentos e a capacitação de veterinários, extensionistas e agricultores familiares para atuarem como multiplicadores das informações sobre a doença aos demais agricultores familiares;

c) continuidade na implantação de projetos e de obras de infra-estrutura nos territórios rurais e no apoio à constituição de novas cooperativas e associações de agricultores familiares e assentados e à expansão de outras já existentes, como forma de promover o fortalecimento e dinamização da economia nos territórios rurais mais pobres; e

d) atuação imediata e incisiva do Governo Federal de forma a agilizar os processos de implantação e qualificação de assentamentos rurais com sustentabilidade, de regularização fundiária de imóveis rurais, de assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas, e de capacitação e formação de profissionais de nível médio adaptados à reforma agrária e à agricultura familiar, com a pronta atuação do Estado no provimento dos meios essenciais à manutenção da paz no campo.

48. A urgência e relevância em relação ao **Ministério do Esporte** decorrem do fato de que:

a) a não realização das obras impossibilitará a prática da canoagem nos períodos de seca e conseqüentemente a realização de eventos internacionais;

b) a falta de pagamento da bolsa-atleta prejudicará o desempenho do Brasil em competições internacionais;

c) se o pleito não for atendido, o Governo Brasileiro não cumprirá o compromisso firmado no Caderno de Obrigações da FIFA, relativo ao Campeonato Mundial de Futsal, o que prejudicará a candidatura do País para sediar outros eventos esportivos de caráter internacional;

d) em 14 de janeiro de 2008, o Brasil deverá apresentar ao Comitê Olímpico Internacional - COI um extenso trabalho relativo ao questionário para a candidatura à realização dos Jogos Olímpicos de 2016; e

e) devido às precárias condições de uso de instalações esportivas, como quadras e ginásios poliesportivos, são necessárias reformas urgentes, de forma a evitar acidentes e outros riscos à população local.

49. A relevância e urgência para o **Ministério da Defesa** justificam-se, segundo o Órgão, pela necessidade de adotar iniciativas para evitar a ocorrência de crise aérea, como a desencadeada recentemente, e que provocou atrasos nos vãos em grandes aeroportos do Brasil, considerando, principalmente, o período de festas de final de ano e de férias, no caso da ANAC. Em relação ao Comando da Aeronáutica, para impedir o risco de acidentes com as aeronaves da Força Aérea Brasileira, a inadimplência contratual com risco de rescisão e conseqüências decorrentes, a indisponibilidade de atendimento médico-hospitalar aos militares e seus dependentes em regiões afastadas, em especial na região Amazônica, e para a urgente reforma de imóveis funcionais indisponíveis para utilização, e para viabilizar convênio com a Petrobrás, no âmbito do Comando da Aeronáutica.

50. Adicionalmente, no que se refere ao **Comando do Exército**, a urgência e relevância justificam-se pela possibilidade de suspensão dos serviços de vigilância territorial devido à falta de materiais para o exercício dessas atividades, e de interrupção da instalação de Organizações Militares em pontos estratégicos do território nacional e da prestação de serviços médico-hospitalares em hospitais cuja estrutura física está extremamente precária, e pela impossibilidade de alocação de militares transferidos em decorrência de imóveis sem condições de uso. Em relação ao Comando da Marinha, para impedir o risco de não resgatar a embarcação "Sabala" e de paralisação do programa de Reaparelhamento da Marinha, a interrupção dos serviços de fiscalização e vigilância da costa marítima brasileira e dos serviços médico-

hospitalares aos militares da Marinha e seus dependentes, e o risco de descontinuidade na formação de profissionais para o setor marítimo.

51. Em relação ao **Ministério da Integração Nacional**, a relevância e urgência justificam-se pela necessidade de melhorar as condições sócio-econômicas de Municípios extremamente carentes, por meio de investimentos que evitarão sérios prejuízos sociais e a estagnação das economias locais.

52. No **Ministério do Turismo**, a relevância e urgência justificam-se pela necessidade de adequação de ações relacionadas à infra-estrutura turística, de modo a evitar que o aumento do número de turistas ocasione transtornos aos usuários do setor, e de promoção de eventos de divulgação do turismo interno, consideradas de fundamental relevância para o desenvolvimento das atividades turísticas, reduzindo o risco de descontinuidade de projetos já apoiados e constantes do Plano Nacional do Turismo - PNT.

53. A urgência e relevância no âmbito do **Ministério do Desenvolvimento Social** justificam-se pela possibilidade de interrupção dos serviços de processamento de dados e de restrição de acesso aos direitos do cidadão, uma vez que os beneficiários dos programas poderão perder os benefícios por falta de informação.

54. A relevância e a urgência no âmbito do **Ministério das Cidades** justificam-se pela necessidade de:

a) assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso aos serviços de saneamento básico e à vida, em ambiente salubre nas cidades e no campo, mediante a conservação dos lençóis e nascentes e a despoluição das bacias hidrográficas, trazendo a universalização do abastecimento de água, com seu uso racional, e reduzindo a situação de perigo em que vivem milhares de famílias carentes que, por não terem outra opção, encontram-se em condições precárias, expostas a doenças infecto-contagiosas e parasitárias;

b) proporcionar condições suficientes e seguras de mobilidade, a partir da priorização de projetos que promovam a eficiência dos fluxos de transportes coletivos urbanos de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, os quais minimizarão os atuais prejuízos às populações usuárias desses serviços, especialmente aquelas de menor poder aquisitivo;

c) garantir a continuidade da implantação e do funcionamento dos sistemas RENACH, RENAVAM e RENAINF, gerenciadores de informações de veículos, condutores e infrações de trânsito, utilizadas por diversos usuários, inclusive pelos órgãos integrados ao Sistema Nacional de Trânsito - SNT, Poder Judiciário, segurança pública, órgãos de controle e fiscalização, entre outros, cuja paralisação ou perda de confiabilidade, seja por inoperância administrativa ou falhas técnicas, poderá

comprometer parcela considerável da movimentação do Produto Interno Bruto - PIB, com reflexos negativos no abastecimento interno, no comércio internacional, nas atividades do setor governamental e das famílias brasileiras; e

d) conscientizar maciçamente a população sobre as causas e conseqüências dos acidentes de trânsito, em especial os que resultam em vítimas fatais.

55. Quanto a Encargos Financeiros da União, a questão reveste-se de relevância, tendo em vista a contribuição dessas inclusões no PND à reestruturação econômica do setor público, permitindo a retomada do investimento nas atividades a serem desestatizadas, e de urgência, uma vez que grande parte dos recursos será direcionada ao processo de desestatização do TAV, objetivando equacionar o sistema de transportes no eixo Rio-São Paulo, que vem sofrendo as conseqüências, não previstas, da atual crise aérea.

56. A relevância e urgência no âmbito das Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, decorrem da importância da aplicação dos recursos direcionados ao FUNDEB no fomento da educação básica e da necessidade de assegurar ao fundo a fonte de receita prevista no art. 60 do ADCT.

57. Quanto às Operações Oficiais de Crédito a questão reveste-se de relevância tendo em vista que possibilitará a redução dos encargos financeiros e a prorrogação de parte dos compromissos com vencimento em 2007, referentes aos financiamentos feitos pelos produtores rurais abrangidos pelo Decreto nº 6.201, de 2007. Destaque-se que parte desses produtores obtém sua renda principal das culturas de algodão, arroz, milho, soja, sorgo e trigo, e de alguma forma foram atingidos, nas safras anteriores, por dificuldades de comercialização ou adversidades climáticas, necessitando de amparo econômico."

Como se pode constatar, pela leitura atenta da exposição de motivos da MP nº 405/2007, os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência.

É bem verdade que, em alguns casos, é possível identificar situações específicas caracterizadas pela relevância dos temas.

São os casos, por exemplo, dos créditos destinados à redução dos riscos de introdução da gripe aviária e de outras doenças exóticas na cadeia avícola

brasileira; aqueles destinados às operações de policiamento nas rodovias federais e de investigação, repressão e combate ao crime organizado e para evitar a invasão de terras indígenas, assim como para solver a grave situação dos sistemas penitenciários com superpopulação carcerária; os créditos destinados ao aporte imediato de recursos extras para o pagamento de benefícios aos agricultores familiares do semi-árido que tiveram perdas na última safra; e, enfim, os créditos destinados a evitar a ocorrência de crise aérea, para impedir o risco de acidentes com as aeronaves da Força Aérea Brasileira, assim como para evitar a suspensão dos serviços de vigilância territorial.

Não é possível negar que, nesses casos, existem fatos relevantes que necessitam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise. É preciso bem observar, porém, que são aportes financeiros destinados à adoção de mecanismos de prevenção em relação a situações de risco previsíveis. A situação de crise ainda não está configurada, de modo que faltam os elementos da imprevisibilidade e da urgência para caracterizar a necessidade da abertura do crédito extraordinário.

Assim, por exemplo, se, por um lado, não se pode negar a relevância da abertura de créditos para a prevenção contra a denominada gripe aviária, por outro lado pode-se constatar que, nessa hipótese, os recursos são destinados à prevenção de uma possível calamidade pública ainda não ocorrida. Não há calamidade pública configurada e oficialmente decretada, mas apenas uma situação de risco previamente conhecida.

Também as áreas de segurança, agricultura e aviação civil apresentam problemas que indubitavelmente carecem do aporte de recursos financeiros com certa urgência, mas todos são decorrentes de fatos plenamente previsíveis.

Nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários.

Há, aqui, um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

E esse não é um caso raro.

Impressiona a quantidade elevada de medidas provisórias editadas, no último ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários. Desde o início do ano de 2007, já se podem contar mais de 20 medidas provisórias destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária (MP n°s 343, 344, 346, 354, 356, 364, 365, 367, 370, 376, 381, 383, 395, 399, 400, 402, 405, 406, 408, 409, 420 e 423).

É papel desta Corte assegurar a força normativa da Constituição e estabelecer limites aos eventuais excessos legislativos dos demais Poderes.

Com essas considerações, voto pela concessão da medida cautelar, para suspender a vigência da Medida Provisória n° 405, de 18.12.2007.

