



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2012

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 583, de 10 de outubro de 2012, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 676.000.000,00, para os fins que especifica.”

Autor: Poder Executivo

Relatora: Senadora Angela Portela

1 Relatório

Com base no art. 62 da Constituição, a Presidente da República adota e submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 108, de 2012 – CN (nº 449/2012, na origem), a Medida Provisória nº 583, de 10 de outubro de 2012 (MP 583/12), que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 676.000.000,00, para os fins que especifica”.

O crédito extraordinário aberto por meio da MP 583/12 tem por finalidade atender aos subtítulos constantes das seguintes categorias de programação do Ministério da Integração Nacional, conforme anexo que a integra:

1. 06.182.2040.22BO.0105 – Ações de Defesa Civil – Nacional (Crédito Extraordinário), no valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais); e
2. 08.244.2040.0A01.0103 – Auxílio Emergencial Financeiro (Lei nº 10.954, de 2004) – Nacional (Crédito Extraordinário), no valor de R\$ 176.000.000,00 (cento e setenta e seis milhões de reais).

Segundo a exposição de motivos EM nº 00221/2012/MP, o crédito, no que se refere às ações de defesa civil, tem por finalidade o atendimento às populações vítimas de estiagem prolongada verificada em várias cidades do país, em especial nos municípios da região do semiárido do Nordeste, notadamente nos casos de desastres reconhecidos pelo Governo Federal como situação de emergência e estado de calamidade pública.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relativamente ao Auxílio Emergencial Financeiro, nos termos da Lei nº 10.954/2004, a exposição de motivos justifica que os recursos serão destinados a socorrer e a assistir famílias com renda mensal média de até dois salários mínimos, atingidas por desastres, que perderam sua produção em decorrência da seca e que não contribuíram para o Fundo Garantia-Safra.

A exposição de motivos explica a relevância e a urgência da matéria com base nas graves consequências e nos sérios transtornos oriundos das estiagens, o que caracteriza a essencialidade da atuação governamental com vistas a minorar os efeitos acarretados aos moradores das localidades prejudicadas, como carência de alimentos e de água para consumo.

Cabe mencionar, ainda, que o Poder Executivo não indicou as fontes de recursos que viabilizarão a abertura deste crédito, nem no texto da medida provisória, nem na pertinente exposição de motivos.

Recebida no Congresso Nacional, a MP 583/2012 teve fixado o seu cronograma de tramitação e foi remetida a esta CMO, nos termos do que estabelecem as normas regimentais pertinentes à matéria. Foram apresentadas nove emendas ao crédito extraordinário.

2 Análise

O art. 5º, *caput*, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição, prevê que o parecer relativo a crédito extraordinário deve ser único, contendo manifestação sobre a matéria quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito e de adequação financeira e orçamentária, bem como acerca do cumprimento da obrigatoriedade de encaminhamento de documento expondo a motivação da medida provisória.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.1 Constitucionalidade

A Constituição autoriza o Poder Executivo adotar medidas provisórias em casos de urgência e relevância (art. 62 da Constituição). Relativamente a matérias orçamentárias, no entanto, não pode ser utilizado referido instrumento, salvo no caso de crédito extraordinário, que somente pode ser aberto para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 62, § 1º, I, d; e art. 167, § 3º, da Constituição). São, portanto, três os pressupostos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário: urgência, relevância e imprevisibilidade.

A considerar as motivações e as justificativas apresentadas pela exposição de motivos que acompanha o crédito extraordinário sob exame, constata-se que a MP 583/12 atende aos referidos preceitos constitucionais, haja vista a necessidade de pronta e de eficaz atuação do Estado no sentido de minimizar as consequências enfrentadas por milhares de seres humanos, motivadas por estiagens prolongadas em várias localidades do território nacional.

De fato, conforme explicitamente expresso na exposição de motivos, a relevância e a urgência decorrem da premente necessidade de serem executadas as programações objeto das suplementações, em face das diversas situações emergentes, que, em cada caso, requerem a pronta intervenção do Estado.

2.2 Adequação Financeira e Orçamentária

O exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias, na forma preconizada pelo citado art. 5º, § 1º, da referenciada Resolução, “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”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sob tais aspectos, verifica-se que o crédito não colide com quaisquer dispositivos que regem o ordenamento orçamentário-financeiro do País, em especial no que diz respeito a sua compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO/2012), a lei orçamentária anual (LOA/2012) e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Especificamente quanto à LRF, as despesas a serem custeadas pelo crédito extraordinário em análise não se caracterizam como despesa obrigatória continuada, assim sendo, não se subordinam às exigências dessa norma.

No que se refere ao fato de o Poder Executivo não ter indicado, nem no texto da medida provisória, nem na pertinente exposição de motivos, as fontes de recursos que viabilizarão a abertura deste crédito, vale salientar que, para realizá-lo serão utilizados recursos oriundos ou de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação ou de cancelamentos compensatórios em outras despesas ou alguma combinação entre essas origens.

Tal procedimento, ainda que aceite, por interpretação do inciso V art. 167 da Constituição para a abertura de créditos extraordinários, enquanto não realizado formal e juridicamente, não possibilita a correta avaliação do impacto sobre a obtenção da meta de resultado primário prevista na LDO/2012, devido ao aumento de despesas públicas. Entretanto, isso poderá ser reparado pelo Poder Executivo, que deverá proceder ao devido acompanhamento da evolução das receitas e das despesas públicas para compensar o impacto decorrente do crédito extraordinário em análise, a fim de que, na execução orçamentária do presente exercício, seja atingida a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2012.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.3 Atendimento do § 1º do art. 2º da Res. no 01, de 2002-CN e da lei complementar nº 95/98

A exposição de motivos que acompanha a mensagem contém as informações necessárias para o entendimento das razões que motivaram a edição da presente medida provisória.

2.4 Mérito

Quanto a esse aspecto, não há que se questionar as finalidades do crédito, tendo em vista que sua destinação atende a despesas de caráter humanitário, com vistas a minimizar o sofrimento de milhares de seres humanos, linhas gerais, vítimas de estiagem prolongada verificada em várias cidades do país.

Especificamente, no que se refere ao Auxílio Emergencial Financeiro, cabe registrar nesta Nota Técnica que tal programação já foi objeto de crédito extraordinário, estabelecido pela Medida Provisória nº 566, de 24 de abril de 2012 (MP 566/12), convertida na Lei nº 12.684/2012.

Entre outras programações, o Auxílio Emergencial foi contemplado naquele crédito com R\$ 200 milhões, cuja justificativa, via pertinente exposição de motivos, é a mesma da MP 583/12. Conforme pesquisa efetivada na base de dados do SIGA Brasil (Siafi/Prodasen), quanto ao exercício corrente, consta, para a data deste documento, que aquele crédito está com a execução orçamentária em 100%.

2.5 Emendas

Da análise das emendas apresentadas, constata-se que todas devem ser declaradas inadmitidas, por contrariarem norma regimental da CMO, constante do art. 111, da Res. nº 01, de 2006 – CN, que trata da apreciação dos créditos extraordinários abertos por medida provisória.

Com efeito, diz o texto da norma sob referência o seguinte:

Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

É bom que se façam os seguintes esclarecimentos: quando a norma refere-se ao “texto da medida provisória”, ela se reporta ao enunciado da lei propriamente dita, que constitui o comando normativo, onde são nominados a natureza do crédito, os órgãos responsáveis por sua administração e as fontes de custeio, quando for o caso. Desse modo, não se pode confundir texto da lei com os descritores dos subtítulos, que, por meio de Anexo, detalham as programações a serem criadas ou suplementadas. Nesse equívoco incorrem várias emendas, quando preveem alteração de descritor de subtítulo, em vez de propor alteração do texto da lei propriamente dito.

Da mesma forma, o que a norma permite é o cancelamento puro e simples de dotação constante desse mesmo Anexo, sem que isso implique remanejamento de valores de uma programação para outra.

Todos esses esclarecimentos nos levam à convicção de que, em face da análise levada a efeito nas emendas, nenhuma das iniciativas atende aos preceitos normativos, razão por que nos posicionamos no sentido de que sejam declaradas inadmitidas todas as emendas apresentadas à presente medida provisória.

Conforme determina o art. 70, III, c. da Resolução nº 1, de 2006 – CN, segue, no Anexo I deste documento, o demonstrativo das emendas com parecer pela inadmissão.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3 Voto

Diante de todas as razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 583, de 10 de outubro de 2012, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção, e, no mérito, somos por sua aprovação nos termos propostos pelo Poder Executivo, tendo-se por inadmitidas as emendas nºs 0001 a 0009.

Sala da Comissão Mista, em de de 2012.

Deputado **PAULO PIMENTA**

Presidente da CMO

Senadora **ANGELA PORTELA**

Relatora



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ANEXO I

(Ao Parecer nº , de 2012)

MP nº 583 de 2012 – CN

Demonstrativo de que trata o art. 70, III, c. da Resolução nº 1, de 2006 – CN

(emendas com parecer pela inadmissibilidade)

Nº Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00001	Dep. Felipe Maia	Ações de Defesa Civil – No Estado do Rio Grande do Norte	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00002	Dep. Antônio Carlos Magalhães Neto	Ações de Defesa Civil – No Estado da Bahia	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00003	Dep. Antônio Carlos Magalhães Neto	Ações de Defesa Civil – No Estado da Bahia (diferencia-se da emenda 00002 na justificativa)	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00004	Dep. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00005	Dep. Gorete Pereira	Apoio a Obras Preventivas de Desastre – Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00006	Dep. Gorete Pereira	Ações de Defesa Civil – No Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00007	Dep. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00008	Dep. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Estado do Ceará (diferencia-se da emenda 00007 pelo valor: emenda 00007, R\$ 30 milhões; e emenda 00008, R\$ 20 milhões)	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00009	Dep. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica em Municípios – Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)