



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2016

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 715, de 1º de março de 2016, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no valor de R\$ 316.230.970,00, para o fim que especifica”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senadora Gleisi Hoffmann

1 Relatório

A Excelentíssima Senhora Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 715 (MP 715), publicada em 1º de março de 2016, que abre crédito extraordinário à Lei Orçamentária Anual de 2016 (LOA 2016) no valor de R\$ 316.230.970,00 (trezentos e dezesseis milhões, duzentos e trinta mil, novecentos e setenta reais), em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a matéria (EM nº 00032/2016 MP), o crédito adicional em exame visa ao pagamento de parcelas do Benefício Garantia-Safra (Safra 2014-2015), de que trata a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, para 440 mil famílias de agricultores participantes do Programa Garantia-Safra, de modo a minimizar os efeitos da duração e da intensidade da estiagem verificada nas localidades acometidas.

Nos termos do art. 62, § 9º, combinado com o art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, e regulamentação dada pelas Resoluções nºs 1/2002-CN e 1/2006-CN, compete à CMO examinar e emitir parecer sobre medidas provisórias de crédito adicional, para instruir a apreciação pelos Plenários de cada uma das Casas Legislativas, em sessões apartadas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Publicados e distribuídos os avulsos, pois, a MP 715 foi remetida para este colegiado misto, onde aguarda parecer.

Encerrado o prazo regimental, à MP 715 foram apresentadas 7 (sete) emendas, sendo 4 (emendas nº 1, 2, 3 e 5) propostas pelo deputado Jerônimo Goergen (PP/RS), 1 (emenda nº 4) pelos deputados Jerônimo Goergen e Mauro Pereira (PMDB/RS), 1 (emenda nº 6) pela Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES) e 1 (emenda nº 7) pelo deputado Domingos Sávio (PSDB/MG).

Este é o relatório.

2 Análise

O instrumento legislativo sob exame foi analisado em relação a aspectos formais e materiais. As ponderações foram distribuídas em tópicos que abordaram aspectos atinentes à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito, tendo sido avaliadas, por fim, as contribuições parlamentares apresentadas.

2.1 Constitucionalidade

Preliminarmente, cumpre destacar que a medida provisória e sua tramitação obedecem aos ditames da constitucionalidade formal. O comando gravado no art. 62 da Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua apreciação ao Parlamento. A Lei Magna também estatui ao art. 166, § 1º, I, que os créditos adicionais sejam examinados por uma comissão mista permanente de deputados e senadores e apreciados na forma do regimento comum. Logo, compete à CMO manifestar-se a respeito, para tanto recorrendo em especial às normas prescritas na Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional.

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para estribar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o instituto geral da "urgência e relevância" para edição de medidas provisórias de

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, I, "d", da Constituição. Os requisitos de urgência e relevância, tomados isoladamente, submetem a decisão da Presidente da República a considerável margem de discricionariedade. Quanto a esse quesito, Sua Excelência apresenta a seguinte justificativa na EM nº 00032/2016 MP:

A **relevância e a urgência** do presente crédito justificam-se devido à intensidade do fenômeno da estiagem, considerada a pior dos últimos cinquenta anos, exigindo intervenção imediata para garantir a sobrevivência da população. (**grifou-se**)

A segunda categoria de justificativas, extraída à luz ao comando insculpido no art. 167, § 3º, da Constituição, requer que se retrate a situação de "imprevisibilidade" que respalde abertura de crédito extraordinário ao orçamento aprovado, neste caso à LOA 2016. Quanto a esse aspecto, Sua Excelência esclarece na EM nº 00032/2016 MP que:

A **imprevisibilidade** explica-se porque na Safra 2014/2015, apesar de chover em parte do Nordeste, a espacialidade e a temporalidade das chuvas, características do clima seminário brasileiro, afetaram a colheita dos agricultores aderidos ao Garantia-Safra. Adicionalmente, o recurso do Fundo Garantia-Safra não é suficiente para pagar o benefício a todos os agricultores familiares, com perda de produção comprovada. (**grifou-se**)

Em face dos comandos constitucionais atinentes à matéria, constata-se que a Exposição de Motivos atendeu aos requisitos dispostos no art. 62, § 1º, I, "d" e art. 167, § 3º, da Constituição.

2.2 Adequação Financeira e Orçamentária

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

No que diz respeito ao crédito extraordinário em exame, observa-se que a ação orçamentária relacionada no ANEXO da MP (Programa de Trabalho com a aplicação dos recursos) já constava da LOA 2016. Dessa maneira, considera-se que o referido crédito



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016), Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242/2016) e Lei Orçamentária Anual para 2016 (Lei nº 13.255/2016), bem como observa a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Do ponto de vista orçamentário, é pertinente salientar que, no caso vertente, o requisito constitucional de “imprevisibilidade” é de teor mitigado. Isso porque não se trata de situação não passível de previsão. Ao contrário, a programação orçamentária beneficiária do crédito extraordinário, conforme já assinalado, não é nova, eis que já constava da LOA 2016 (ação 0359 – “Contribuição ao Fundo Garantia-Safra”). A situação fática, portanto, em termos gerais já fora antevista. O que não foi previsto, na realidade, foi a magnitude dos efeitos da estiagem. Nesta situação, o que há é reforço de dotação já existente, mas mediante crédito extraordinário no lugar de crédito suplementar, em função da urgência e relevância da matéria, cercada da imprevisibilidade mitigada ora retratada.

Vale observar que, nessas situações, o art. 167, V, da Constituição, admite a abertura de crédito extraordinário sem a indicação da origem dos recursos. No presente caso, nota-se que foi indicada fonte 100 (recursos livres) para o financiamento das despesas autorizadas pela MP 715. Esse aspecto é importante porque, do ponto de vista fiscal, a MP 715 não alteraria o resultado primário do exercício se, paralelamente ao aumento de despesas primárias, também houvesse o efetivo acréscimo de receitas primárias.

Na eventualidade de não se configurar efetivo excesso de arrecadação, deve-se observar que, na apuração dos recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, devem ser deduzidos, ao longo de 2016, os valores constantes dos créditos extraordinários abertos no exercício, segundo dispõe o art. 43, § 4º, da Lei nº 4.320/1964.

De toda sorte, importa observar que os efeitos fiscais concretos do crédito extraordinário em questão também deverão ser considerados durante a execução orçamentária como base para a definição dos limites de empenho das despesas discricionárias.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.3 Mérito

A MP 715 é dotada de justificativas de "relevância, urgência e imprevisibilidade" condizentes com as programações orçamentárias que contempla. A intensidade do fenômeno da estiagem, que afeta a colheita dos agricultores aderidos ao Garantia-Safra, é argumento que legitima a intervenção pública imediata por intermédio de acréscimo de dotação orçamentária, cabendo destacar que o recurso do Fundo Garantia-Safra previsto originariamente na LOA não foi considerado suficiente para pagar o benefício a todos os agricultores familiares vitimados por perda de produção.

2.4 Emendas

Com relação às 7 (sete) emendas apresentadas, em que pese o indiscutível mérito das propostas oferecidas pelos nobres parlamentares, entendemos que não devem ser acolhidas pelas razões a seguir.

As Emendas nº 1 e 2 (deputado Jerônimo Goergen), 6 (senadora Rose de Freitas) e 7 (deputado Domingos Sávio) solicitam o aumento ou remanejamento de dotações orçamentárias. Ocorre que, de acordo com o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN, às medidas provisórias de crédito extraordinário "somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente". Em face desse regramento regimental, somos pela inadmissão das referidas emendas.

Além disso, optamos por rejeitar as emendas de números 3 (deputado Jerônimo Goergen), 4 (deputados Jerônimo Goergen e Mauro Pereira) e 5 (deputado Jerônimo Goergen), por entender que seu atendimento, ao impor excesso de detalhamento à alocação de recursos, implicaria prejuízo à margem discricionária com a qual o gestor público deve contar para execução das ações orçamentárias.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3 Voto

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 715, de 1º de março de 2016, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção, e, no mérito, somos por sua aprovação nos termos propostos pelo Poder Executivo, inadmitidas as emendas nº 1, 2, 6 e 7, e rejeitadas as emendas nº 3, 4 e 5, apresentadas pelos eminentes parlamentares.

Sala da Comissão Mista, em de de 2016.

Senadora ROSE DE FREITAS

Presidente

Assinatura manuscrita em tinta preta, com uma linha horizontal decorativa no final.

Senadora GLEISI HOFFMANN

Relatora



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Anexo I (Ao Parecer nº , de 2016)

Medida Provisória nº 715, de 2016 – Demonstrativo de emendas apresentadas.

Emenda	Autor	Resumo	Parecer
0001	Dep. Jerônimo Goergen	Solicita acréscimo de dotações para o Fundo Garantia-Safra e Seguro Rural.	Inadmitida, por contrariar o art. 111 da Res. nº 01, de 2006 - CN.
0002	Dep. Jerônimo Goergen	Solicita acréscimo de dotações para o Seguro Rural.	Inadmitida, por contrariar o art. 111 da Res. nº 01, de 2006 - CN.
0003	Dep. Jerônimo Goergen	Aumenta o grau de especificidade do crédito em benefício da cultura da maçã.	Rejeitadas, por implicarem prejuízo à margem discricionária com a qual o gestor público deve contar para execução das ações orçamentárias.
0004	Dep. Jerônimo Goergen e Mauro Pereira	Aumenta o grau de especificidade do crédito em benefício da cultura da vitícola.	
0005	Dep. Jerônimo Goergen	Aumenta o grau de especificidade do crédito em benefício da cultura do arroz.	
0006	Sen. Rose de Freitas	Solicita acréscimo de dotações.	Inadmitida, por contrariar o art. 111 da Res. nº 01, de 2006 - CN.
007	Dep. Domingos Sávio	Solicita acréscimo de dotações.	Inadmitida, por contrariar o art. 111 da Res. nº 01, de 2006 - CN.