



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 596, de 6 de dezembro de 2012, que “Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, no valor de R\$ 573.330.080,00, para os fins que especifica.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador JOÃO COSTA

1 Relatório

Com base no art. 62 da Constituição, a Presidente da República adota e submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 155, de 2012 – CN (nº 543/2012, na origem), a Medida Provisória nº 596, de 6 de dezembro de 2012 (MP 596/12), que “abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, no valor de R\$ 573.330.080,00, para os fins que especifica.”

A tabela a seguir sintetiza as programações do crédito em pauta, por órgãos/unidades orçamentárias:

R\$ 1,00	
Discriminação	Aplicação
Ministério do Desenvolvimento Agrário (A)	215.330.080
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Administração direta)	215.330.080
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002) - Nacional (Crédito Extraordinário)	215.330.080
Ministério da Integração Nacional (B)	358.000.000
Ministério da Integração Nacional (Administração direta)	358.000.000
Ações de Defesa Civil - Nacional (Crédito Extraordinário)	200.000.000
Auxílio Emergencial Financeiro (Lei nº 10.954, de 2004) - Nacional (Crédito Extraordinário)	158.000.000
Total (A) + (B)	573.330.080

Fonte: Anexo da MP 596/2012



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Segundo a exposição de motivos EM nº 00297/2012/MP, relativamente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), os recursos serão utilizados para o pagamento de mais duas parcelas do Benefício Garantia-Safra (Safra 2011-2012), de que trata a Lei nº 10.420/2002. Esclarece, ainda, que referido benefício foi autorizado por meio da Medida Provisória 587/2012 (MP 587/2012) e regulamentado pelo Decreto nº 7.837/2012.

Quanto ao Ministério da Integração Nacional (MI), o crédito permitirá o atendimento às populações vítimas de desastre natural, notadamente nos casos de desastres reconhecidos pelo Governo Federal como situação de emergência e estado de calamidade pública.

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, incluindo a ampliação autorizada pela MP 587/2012, no valor de R\$ 160,00, por família, para desastres ocorridos em 2012, e que perderam sua produção em decorrência da seca, mas não contribuíram para o Fundo Garantia-Safra.

A exposição de motivos explica a relevância e a urgência da matéria, quanto ao MDA, 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. Reforçou a necessidade do crédito em pauta citando a existência de laudos e de dados do Instituto Nacional de Metrologia – INMET -, que registrou que as perdas ultrapassaram 90% da safra.

No tocante ao MI, a relevância e a urgência da matéria são justificadas pelas graves consequências e os sérios transtornos oriundos dos desastres naturais, sendo a atuação governamental essencial para minorar os efeitos acarretados aos moradores das localidades prejudicadas.

Cabe mencionar, ainda, que o Poder Executivo indicou, no Anexo da MP relativo à programação de trabalho objeto do crédito, que usará recursos ordinários decorrentes de superávit de exercícios anteriores (código 300).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Recebida no Congresso Nacional, a MP 596/2012 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 cinco emendas ao crédito extraordinário: quatro de inclusão de despesas e uma de alteração de texto.

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.

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 596/12 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 e por desastres naturais em várias localidades do território nacional.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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”.

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.

Os recursos necessários para compensar a abertura do crédito de R\$ 573.330.080,00 está indicado à conta de superávit financeiro, exercícios anteriores (fonte 300). Trata-se, nesse caso de uso de receita financeira, para despesa primária. Dessa forma, para que não comprometa a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2012, o Poder Executivo deverá proceder ao devido acompanhamento da evolução das receitas e das despesas públicas para compensar o impacto decorrente do crédito extraordinário em análise.



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 e de desastres naturais verificados em várias cidades do país.

Especificamente, no que se refere ao Auxílio Emergencial Financeiro, cabe registrar neste Parecer 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, e pela Medida Provisória nº 583, de 10 de outubro de 2012, convertida na Lei nº 12.739/2012, respectivamente, R\$ 200 milhões e R\$ 176 milhões. Conforme pesquisa efetivada na base de dados do SIGA Brasil (Siafi/Prodasen), quanto ao exercício corrente, consta que, até a data deste documento, para ambos créditos mencionados, a execução está em 100% .

2.5 Emendas

Da análise das emendas apresentadas, constata-se que as de números 0001, 0002, 0004, 0005, que propõem inclusão de despesas, 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 de inclusão de despesa atende aos preceitos normativos, razão por que nos posicionamos no sentido de que sejam declaradas inadmitidas as emendas que propõem inclusão de despesa apresentadas à MP 596/2012. 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.

A emenda de número 0003 propõe alteração no texto da MP, no sentido de incluir novo artigo 2º, numerando-se os demais, nos seguintes termos:

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2011, no valor de R\$ 573.330.080 (quinhentos e setenta e três milhões, trezentos e trinta mil e oitenta reais), relativo a Recursos Ordinários. (NR)

Como mencionado, no Anexo de Programa de Trabalho da MP já consta especificado que a fonte a ser utilizada será recursos ordinários decorrentes de superávit financeiro de exercício anterior (código 300). Assim sendo, especificar no texto da Medida Provisória o artigo proposto por meio da emenda número 0003 seria redundante, sem nada acrescentar ao teor da matéria, o que nos leva, dessa forma, ao encaminhamento pela rejeição, no mérito, de referida emenda.



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 596, de 6 de dezembro 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, 0002, 0004 e 0005 e por rejeitada a de número 0003.

Sala da Comissão Mista, em de de 2012.

Deputado **PAULO PIMENTA**

Presidente da CMO

Senador **JOÃO COSTA**

Relator



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ANEXO I

(Ao Parecer nº , de 2012)

MP nº 596 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. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Estado do Ceará (MI – Administração Direta)	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00002	Dep. Gorete Pereira	Ações de Defesa Civil – No Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00004	Dep. Gorete Pereira	Aquisição de máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais para municípios com até 50 mil habitantes – Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00005	Dep. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Estado do Ceará (Departamento Nacional de Obras contra a Seca)	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)