

PARECER Nº , DE 2013

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 Ivo Cassol

1 Relatório

Com base no art. 62 da Constituição, combinado com o art. 167, § 3º, 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 (MPV 596/2012), 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”.

O crédito extraordinário aberto por meio da MP 596/2012 tem por finalidade atender aos subtítulos constantes das seguintes categorias de programação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Integração Nacional (MI), conforme anexo que a integra:

1. 21.244.2012.0359.0103 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2012) – Nacional (Crédito Extraordinário), no valor de R\$ 215.330.080,00 (duzentos e quinze milhões, trezentos e trinta mil e oitenta reais);
2. 06.182.2040.22BO.0107 – Ações de Defesa Civil – Nacional (Crédito Extraordinário), no valor de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); e

3. 08.244.2040.0A01.0105 – Auxílio Emergencial Financeiro (Lei nº 10.954, de 2004) – Nacional (Crédito Extraordinário), no valor de R\$ 158.000.000,00 (cento e cinquenta e oito milhões de reais).

De acordo com a Exposição de Motivos nº 0297/2012/MP, os recursos direcionados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário serão utilizados para o pagamento de mais duas parcelas do Benefício Garantia-Safra (Safra 2011-2012) para 769.036 (setecentos e sessenta e nove mil e trinta e seis) famílias de agricultores participantes do Programa em dez Estados do País, de modo a minimizar os efeitos da falta de chuvas.

Em relação ao Ministério da Integração Nacional, o crédito atenderá às populações vítimas de desastres naturais, especialmente nos casos de emergência ou estado de calamidade pública, em que as vítimas estão expostas a situação de riscos. Os recursos serão usados em intervenções de defesa civil, tais como, aquisição de alimentos, disponibilização de cestas básicas e distribuição de água em carros-pipa, bem como no pagamento do Auxílio Emergencial Financeiro de que trata a Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004.

Ainda segundo a Exposição de Motivos, a relevância e a urgência da matéria, no que tange ao MDA, se justificam devido à intensidade da estiagem nos dez Estados envolvidos, com perdas que ultrapassam 90% da safra.

No que diz respeito ao MI, a relevância e a urgência decorrem da necessidade da atuação governamental para minorar os efeitos acarretados aos moradores das localidades afetadas, a exemplo da carência de alimentos e de água para consumo.

Recebida no Congresso Nacional, a MPV 596/2012 foi lida no dia 10 de dezembro de 2012 e teve fixado o seu cronograma de tramitação, inclusive com a definição do prazo para a apresentação de emendas, nos termos do que estabelecem as normas regimentais pertinentes à matéria.

Foram apresentadas cinco 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.

2.1 Constitucionalidade

A Constituição autoriza o Poder Executivo a adotar medidas provisórias em casos de urgência e relevância (art. 62 da Constituição). Relativamente a matérias orçamentárias, no entanto, não pode ser utilizado o 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, item I, d; e art. 167, § 3º, da Constituição). São, portanto, três os pressupostos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário: urgência, relevância e imprevisibilidade.

Observadas as motivações e as justificativas constantes da Exposição de Motivos que acompanha o crédito extraordinário sob exame, constata-se que a MPV 596/2012 atende aos referidos preceitos constitucionais, tendo em vista a necessidade de pronta e de eficaz atuação do Estado no sentido de minimizar as perdas provocadas pela prolongada estiagem e de minorar o sofrimento das populações vítimas de desastres naturais em várias localidades do território nacional.

De fato, conforme apontado na Exposição de Motivos, a relevância e a urgência decorrem da premente necessidade de serem executadas as programações objeto das suplementações, em face das situações de caráter emergencial, que demandam a diligente 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 está de acordo com os 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.

Contudo, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro é que, embora o texto da Medida Provisória e a exposição de motivos não façam referência à fonte de recursos, o Anexo deixa claro que será utilizado o superávit financeiro, vez que informa que recursos ordinários do exercício anterior, no valor total de R\$ 573,3 milhões farão face às despesas autorizadas (fonte 300).

A outra observação é que a utilização de recursos financeiros, como é o caso do uso de saldos de exercícios anteriores, no pagamento de despesas primárias autorizadas pela Medida Provisória impacta negativamente o resultado primário, o que exige o contingenciamento de despesas autorizadas na lei orçamentária anual.

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, vítimas de estiagem prolongada verificada em várias localidades do país.

Especificamente, no que se refere ao Auxílio Emergencial Financeiro, cabe destacar que tal programação já foi objeto de créditos extraordinários, estabelecidos pela Medidas Provisórias nº 566, de 24 de abril de 2012, convertida na Lei nº 12.684, de 18 de julho de 2012, e nº 583, convertida na Lei nº 12.739, de 5 de dezembro de 2012, nos valores respectivos de R\$ 200 milhões e R\$ 176 milhões.

Conforme pesquisa efetivada na base de dados do SIGA Brasil (Siafi/Prodasen), quanto ao exercício anterior, consta que os créditos extraordinários, com valores autorizados no montante de R\$ 534 milhões, tiveram valores liquidados de R\$ 373.841.446,00, atingindo execução orçamentária de 70%.

2.5 Emendas

Da análise das emendas apresentadas, constata-se que as Emendas nºs 001, 002, 004 e 005 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:

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

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.

Já a Emenda nº 003 inclui o artigo 2º no texto da MPV 596/2012 com o intuito de indicar a fonte de recursos necessária para custear a abertura do crédito extraordinário. A emenda indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2011 no valor de R\$ 573.330.080,00, relativo a Recursos Ordinários.

O Anexo da MPV 596/2012, onde está detalhada a programação a ser atendida, traz a fonte 300, que identifica superávit financeiro relativo a Recursos Ordinários, como viabilizadora da abertura do crédito extraordinário às programações dos Ministérios anteriormente citados.

Deve-se salientar que, conforme o art. 167, inciso V, da Constituição é vedada a

abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa, dispensando-se a exigência no caso de créditos extraordinários. Dessa forma, é dispensável a indicação da fonte de recursos que custearão a abertura do crédito extraordinário em análise. Entretanto, para maior clareza de informações e por se tratar de emenda cuja finalidade é somente modificar o texto da Medida Provisória, nada impede o acolhimento da iniciativa.

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.

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, na forma do projeto de lei de conversão que apresentamos, bem como da Emenda nº 00003, não tendo sido admitidas as Emendas nºs 00001, 00002, 00004 e 00005.

Sala da Comissão Mista, em de de 2013.

Senador **LOBÃO FILHO**

Presidente da CMO

Senador **IVO CASSOL**

Relator

**PARECER DO RELATOR DESIGNADO PARA MANIFESTAR-SE PELA COMISSÃO MISTA INCUMBIDA
DA APRECIÇÃO DA MATÉRIA**

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO À MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 596, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2012.**

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, no valor de R\$ 573.330.080,00 (quinhentos e setenta e três milhões, trezentos e trinta mil e oitenta reais), para atender à programação constante do Anexo.

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\$ 573.330.080,00 (quinhentos e setenta e três milhões, trezentos e trinta mil e oitenta reais), relativo a Recursos Ordinários.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I

(Ao Parecer nº , de 2013)

Nº da Emenda	Autor	Finalidade MP nº 598 de 2012 – CN	Parecer
Demonstrativo de que trata o art. 70, III, c. da Resolução nº 1, de 2006 – CN			
00001	Dep. Gorete Pereira	Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Estado do Ceará	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)
00002	Dep. Gorete Pereira	Ações de Defesa Civil – 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	Inadmitida (Res. Nº 01, de 2006 – CN, art. 111)