



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER nº , de 2016 – CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, sobre a Medida Provisória nº 743, de 2016, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 789.947.044,00 (setecentos e oitenta e nove milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quarenta e quatro reais), para os fins que especifica.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Rubens Pereira Júnior

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 62, combinado com art. 167, § 3º, da Constituição Federal, o Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, por intermédio da Mensagem (nº 440/2016, na origem), submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 743, de 28 de julho de 2016, que abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 789.947.044,00 (setecentos e oitenta e nove milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quarenta e quatro reais), em favor do Ministério da Integração Nacional.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00168/2016-MP, de 28 de julho de 2016, que acompanha a referida Medida Provisória, o crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional possibilitará o atendimento às populações vítimas de desastres naturais, notadamente nos casos reconhecidos pelo Governo Federal como situação de emergência ou estado de calamidade pública, conforme relação de Municípios identificados no Anexo desta Exposição de Motivos, tendo por consequência os riscos a que as populações daquelas localidades estão expostas. Nesse sentido, os recursos permitirão realizar intervenções de resposta a desastres já ocorridos, da seguinte forma:

- promoção do abastecimento de água para consumo, mediante distribuição de água em carros-pipa (Operação Carro-Pipa - OCP) pelo Governo Federal em áreas rurais - R\$ 399,9 milhões;

- disponibilização de cestas básicas, kits para higiene e limpeza, colchões e outros itens para socorro e assistência - R\$ 28,0 milhões;

- ações de minimização dos efeitos da seca em áreas urbanas da Região Nordeste, não atendidas pela OCP e que estão na iminência de sofrer colapso hídrico - R\$ 212,0 milhões; e

- restabelecimento de infraestruturas locais avariadas, de forma a evitar, inclusive, que os danos atualmente existentes resultem em imediatos prejuízos maiores para as referidas estruturas físicas - R\$ 150,0 milhões.

Com relação aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, o caput do art. 62 combinado com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal exigem que a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Esclarece a Exposição de Motivos que a relevância e a urgência do crédito justificam-se 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, como a carência de alimentos e de água para consumo. Convém notar que, no âmbito da seca/estiagem, o quadro na região Nordeste apresenta tendência ao agravamento, pelo fato de diversos Municípios estarem na iminência de sofrer colapso hídrico ainda em 2016.

Já a imprevisibilidade decorre da incerteza da ocorrência ou não de desastres naturais, e principalmente nas suas modalidades e dimensões, o que impossibilita prever quais serão os recursos necessários ao seu atendimento. Mesmo quando se caracterizam como progressivos, a exemplo das secas e inundações, a extensão da área atingida, a duração do evento e o custo das medidas emergenciais requeridas são de difícil mensuração, cabendo ressaltar que os efeitos gerados pelos desastres estendem-se por meses após a ocorrência dos eventos e algumas localidades podem ser submetidas a novos eventos climáticos, agravando o quadro.

Informa ainda que os Ministérios da Fazenda - MF e da Integração Nacional - MI, por meio do Aviso Interministerial no 253/2016/MF/MI, de 28 de junho de 2016, realizaram a consulta n.º 018.996/2016-7 ao Tribunal de Contas da União - TCU, por meio da qual foi formulado questionamento acerca da possibilidade de edição de medida provisória para abertura de crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional, especificamente para as ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais e recuperação dos cenários dos desastres. Em resposta, o TCU emitiu o ACÓRDÃO No 1863/2016 - TCU - Plenário, de 20 de julho de 2016, cujo item 9.1 transcreve-se a seguir:

“9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII e §2º, da Lei nº 8.443/92 combinado com o art. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta, para, no mérito, responder ao consulente que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde que atendidos os requisitos da medida provisória, a serem avaliados pelo Congresso Nacional, quanto à relevância e urgência, e desde que atendidos os requisitos da despesa quanto à imprevisibilidade e à urgência, conforme estabelecido pela Constituição Federal no art. 62, §1º, inciso I, alínea d, combinado com o art. 167, §3º, é cabível a abertura de créditos extraordinários destinados a ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação dos cenários de desastres;”

Por fim, esclarece que a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.

No prazo regimental, foram apresentadas 04 emendas à medida provisória.

É o relatório.

II - Análise

II.1 Exame dos Pressupostos Constitucionais

O § 3º do art. 167 da Constituição Federal dispõe que “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

disposto no art. 62”. Por sua vez, o art. 62 estabelece que “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

Consideradas as informações contidas na Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória, depreende-se que se acham atendidos os pressupostos constitucionais quanto à relevância, a urgência e a imprevisibilidade, justificadores da adoção da medida.

II.2 Exame da Adequação Financeira e Orçamentária

O § 1º do art. 5º 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 Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias 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 04 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”.

Os recursos que viabilizam a abertura do crédito, conforme anexo da MP, são provenientes de recursos ordinários de exercícios anteriores (Fonte 300), não contrariando, portanto, a legislação vigente que norteia a matéria, em particular no que se refere à compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2016), a Lei Orçamentária Anual (LOA/2016) e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

II.3 Cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

O § 1º do art. 2º da Resolução nº 01-CN de 2002, prevê que “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato”.

A Exposição de Motivos que acompanha a MP supre a exigência prevista no mencionado dispositivo que trata do envio de documento expondo a motivação da edição da medida provisória.

II.4 Exame do Mérito

Tendo em vista a relevância, a urgência e a imprevisibilidade explicitadas na Exposição de Motivos e considerando a necessidade de realização da despesa para a obtenção dos resultados pretendidos, e também que a sua execução poderia ficar comprometida caso a viabilização do necessário crédito fosse submetida ao processo legislativo ordinário; entendemos ser imprescindível e oportuna essa forma de intervenção do Governo Federal, tornando meritória a edição da Medida Provisória em exame.

II.5 Análise das Emendas

Foram apresentadas 04 (quatro) emendas à Medida Provisória. Todas visam promover remanejamento de dotação, mediante o cancelamento da programação objeto do crédito extraordinário e o acréscimo de novas programações.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

O exame das emendas a créditos extraordinários está regulamentado pela Resolução nº 01/2006-CN. Destaque-se, em especial, o disposto no art. 111 dessa norma:

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

Dessa forma, devem ser consideradas inadmitidas todas as emendas apresentadas com a finalidade de remanejamento de dotações, ainda que por mudança do subtítulo de “nacional” para um “estado” ou “município” específico.

Ademais, conforme estabelecido pela Constituição Federal em seu art. 167, § 3º, a abertura de créditos extraordinários somente é admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes. Diferentemente de um projeto de lei de crédito adicional suplementar ou especial, no qual há solicitação do Poder Executivo ao Poder Legislativo para realização de determinada despesa, no caso de créditos extraordinários, a urgência requerida pelo caso inviabiliza a espera por autorização legislativa para realização do gasto. Assim, editada a medida provisória, a despesa pode ser executada de imediato.

Em linhas gerais, portanto, o acolhimento de emendas a crédito extraordinário não estaria em conformidade com o requisito constitucional de urgência, pois o gasto decorrente das emendas somente poderia ser realizado após toda a tramitação da Proposição, quando aprovado o Projeto de Lei Conversão, mediante sanção presidencial. Assim, se o crédito extraordinário destina-se ao atendimento de despesas urgentes, que não podem, em tese, esperar pelo processo regular de tramitação legislativa, não se pode admitir a inclusão de novas despesas por meio de emendas parlamentares, que só poderiam ser executadas após a publicação da Lei.

Deve-se considerar, ainda, que o crédito extraordinário tem eficácia imediata, podendo o Poder Executivo iniciar a execução das despesas nele contidas logo após sua edição. A alteração das programações do referido crédito pode, assim, não dispor de saldo orçamentário suficiente para sua implementação, dada a alegada urgência na execução das despesas.

De todo exposto, depreende-se que o caráter urgente do crédito extraordinário não se harmoniza com a apresentação de emendas com o propósito de alterar as programações contidas na proposição. As emendas apresentadas, dessa forma, devem ser inadmitidas, aplicando-se o disposto no art. 111 da Resolução nº 01-2006-CN.

No tocante às emendas 3 e 4, é oportuno tecer comentário adicional. Tais emendas foram apresentadas formalmente como remanejamento de dotações, mediante a inclusão de novas programações no crédito extraordinário, tendo como fonte de recursos o cancelamento compensatório na programação “06.182.2040.22BO.6503 – Ações de Defesa Civil – Nacional”. Dessa forma, também são aplicáveis a essas emendas os comentários anteriormente expostos em linhas gerais à apresentação de emendas de remanejamento a créditos extraordinários.

Entretanto, as ações incluídas pelas emendas 3 e 4 constam da programação do Órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito, Unidade 74915 – Recursos sob Supervisão Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste/FNE – Ministério da Integração Nacional. Depreende-se do texto apresentado que essas proposições têm por objetivo último vincular a realização de financiamentos do FNE a certos municípios



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

da Região Nordeste especificado nas emendas. Tal propósito, contudo, não encontra respaldo na legislação vigente sobre a matéria.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme determina o art. 159, inc. I, “c” da Constituição Federal, recebem repasses decorrentes de parcela de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Seus recursos são administrados por instituições financeiras de caráter regional, mas suas operações devem ser objeto de registro contábil próprio, apartado da contabilidade das instituições financeiras que os administram.

A execução de seus financiamentos deve ser regrada conforme as determinações contidas nos planos regionais de desenvolvimento e as diretrizes contidas na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamenta o art. 159, inc. I, “c”, da Constituição Federal.

Dessa forma, conforme a legislação que regulamenta a matéria, o Orçamento da União apenas registra como despesa o repasse global para cada um dos Fundos Constitucionais (FNO - Região Norte, FNE – Região Nordeste e FCO – Região Centro-Oeste) em unidades orçamentárias distintas para cada um dos fundos em tela, no âmbito do Órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito. Tal procedimento consubstancia o entendimento de que não é cabível a fixação de linhas de financiamento cativas para localidades específicas mediante a inclusão de programação na Lei Orçamentária.

As emendas apresentadas, portanto, conflitam frontalmente com toda a legislação pertinente aos Fundos Constitucionais, pois desconsidaram as competências conferidas pela Constituição Federal na definição das diretrizes para realização das operações de financiamento aos setores produtivos, a serem estipuladas nos planos de desenvolvimento regional e na Lei nº 7.827/1989. Apesar de elaboradas formalmente como emendas de remanejamento, seu objetivo final é alterar a legislação que regulamenta a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais. Assim, apresentam mais notadamente impertinência com a matéria orçamentária.

Diante de todo o exposto, constata-se que as quatro emendas apresentadas à Proposição, elencada em anexo, devem ser inadmitidas.

III - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, somos pela aprovação da Medida Provisória nº 743, de 2016, na forma proposta pelo Poder Executivo, considerando inadmitidas as emendas nº 00001 a 00004 apresentadas à Proposição.

Sala da Comissão, em 21 de Novembro 2016.

Deputado **Rubens Pereira Júnior**
Relator



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Anexo I

(Ao Parecer nº , de 2016)

MP nº 743 de 2016 – CN

Demonstrativo de que trata o Art. 70, III, c. da Resolução nº 1, de 2006 – CN Emendas que devem ser Inadmitidas

(Emendas inadmitidas conforme art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN)

Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00001	João Fernando Coutinho	Remaneja parcialmente os recursos da programação “06.182.2040.22BO.6503 – Ações de Defesa Civil – Nacional” para “06.182.2084.140N.XXXX – Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas na Barragem de Jucazinho – No Município de Surubim – Pernambuco ”	Inadmitida
00002	José Carlos Aleluia	Remaneja parcialmente os recursos da programação “06.182.2040.22BO.6503 – Ações de Defesa Civil – Nacional” para “18.544.2084.14VI.6504 – Implantação de Infraestruturas Hídricas para Oferta de Água – Obra de Construção da Barragem do Rio Colônia – No Município de Itapé – Estado da Bahia ”	Inadmitida

(Emendas inadmitidas conforme art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN e por proporem a vinculação de recursos do FNE – Sem pertinência ao orçamento)

Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00003	José Carlos Aleluia	Remaneja parcialmente os recursos da programação “06.182.2040.22BO.6503 – Ações de Defesa Civil – Nacional” para “28.846.0902.0031.6504 – Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste – No Município de Itabuna/BA ”	Inadmitida
00004	José Carlos Aleluia	Remaneja parcialmente os recursos da programação “06.182.2040.22BO.6503 – Ações de Defesa Civil – Nacional” para “28.846.0902.0030.6504 – Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste – No Município de Itapetinga/BA ”	Inadmitida