

PARECER Nº DE 2018-CN

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre a Medida Provisória nº 825, de 27 de março de 2018, que “abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00, para os fins que especifica”.

Autor: **Poder Executivo**

Relatora: Senadora **ROSE DE FREITAS (PODE/ES)**

Relatório

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 62¹ e 167, § 3º², da Constituição Federal, abriu crédito extraordinário no montante

¹ Art. 62. 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.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
b) direito penal, processual penal e processual civil;
c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

² § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.



SF/18569.90053-20

Página: 1/7 12/06/2018 18:05:05

4382153dc33d2f256933085f11fe5b11f81411



de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), por meio da Medida Provisória nº 825, de 27 de março de 2018 (publicada no DOU do dia seguinte).

A medida visa dar cumprimento ao disposto no Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro deste ano, que decretou a intervenção federal na área da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, a vigorar até 31/12/2018.

Nos termos da Exposição de Motivos que acompanha a matéria (EM nº 44/2018 MP):

A urgência do crédito baseia-se na necessidade de aquisições de meios (tais como veículos blindados e não blindados, armamento, munição, equipamento individual, material de vigilância, de comando e controle), de contratação de serviços (obras de infraestrutura e adequação, de transporte, de manutenção, entre outros) e de pessoal por tempo determinado para estabelecer condições adequadas para o enfrentamento dos desafios existentes [...]

A relevância justifica-se pela situação de grave dificuldade vivida pela população do Estado do Rio de Janeiro decorrente da crise financeira e da fragilidade da segurança pública estadual, bem como pela determinação direta e expressa do Presidente da República quanto à necessidade de apoiar o Estado [...]

[...] a imprevisibilidade do ato decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, o grave comprometimento da ordem pública, não havendo, dessa forma, a possibilidade fática e a pertinência de prever a despesa que deveria ser originalmente de competência do próprio Estado, e agora será suportada com recursos da União conforme o crédito ora proposto.

Segundo informa ainda a referida EM o Interventor Federal manifestou a necessidade de R\$ 1,5 bilhão para cumprir sua missão, mas o Poder Executivo teria a disponibilidade de apenas R\$ 1,0 bilhão, que foi complementado por mais R\$ 200,00 milhões ofertados pela Câmara dos Deputados.

A medida foi submetida à deliberação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem presidencial nº 154, de 2018. Nesta Comissão, fomos designadas relatora.

Nos termos previstos na Resolução nº 1, de 2002-CN (cinco dias), foi elaborada a Nota Técnica nº 12, de 2018, pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que não verificou qualquer infringência pela MP sob análise à legislação orçamentária.

No prazo regimental, foram apresentadas três emendas, quais sejam:

Emenda nº 1, do ilustre Senador Hélio José (PROS/DF): pretende a inclusão de artigo no texto da MP, para criar, no Ministério Extraordinário da Segurança Pública, uma comissão para tratar de concessão de anistia e de revisão de atos administrativos de licenciamento, exclusão e demissão, sem observância da ampla defesa e do contraditório, de policiais militares, bombeiros militares e policiais civis, que tenham participado de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho;

Emenda nº 2, do destacado Deputado Ivan Valente (PSOL/SP): visa a inclusão no art. 1º da MP de parágrafo com dezesseis incisos, a fim de destinar pelo menos 50% (R\$ 600,00 milhões) do crédito extraordinário a diversas ações sociais no Estado do Rio de Janeiro,



SF/18569.90053-20

Página: 2/7 12/06/2018 18:05:05

4382153dc33d2f256933085f11fe5b11f81411



nas áreas de educação, assistência social, esporte, cultura, saúde, transporte, etc.; e

Emenda nº 3, também do nobre Deputado Ivan Valente (PSOL/SP): almeja a inclusão do programa “2016 - Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres” entre os beneficiários do crédito, no montante de R\$ 200,00 milhões.

Passemos à análise da matéria.

ANÁLISE

A MP sob exame encontra-se respaldada pela Constituição Federal, porquanto de iniciativa do Senhor Presidente da República com amparo no art. 62 em combinação com o § 3º do art. 167.

As condições para adoção da medida foram claramente apresentadas no EM nº 44/2018 MP, com as quais concordamos.

A questão da segurança pública é urgente, e não é de hoje. Impera quase o caos na maioria dos Estados brasileiros, como se presencia agora mesmo no Estado de Minas Gerais, onde a bandidagem, com demonstração de poder, financiamento e capacidade de organização, tenta imobilizar o poder público, por meio de ameaças as mais diversas e com emprego da violência e da intimidação a olhos vistos.

Chega disso. A sociedade reclama pela atuação imediata, eficiente e tempestiva do Estado. Nós, representantes do povo, não podemos nos omitir. Aprovar esta Medida Provisória é o mínimo que podemos fazer.

Não acreditamos, de modo algum, que esse crédito irá resolver o problema da violência. Não somos imaturas e infantis a esse ponto, até porque a violência decorre de uma conduta ineficiente do Estado ao longo dos anos, que abandona os cidadãos à própria sorte. Resgatar as pessoas, investindo na sua formação e cidadania é o que precisamos fazer.

No entanto, o crédito coloca-se como uma necessidade emergencial, a fim de amenizar o caos efetivo que vive o Rio de Janeiro. É com essa emergência que estamos aderindo.

Foram apresentadas três emendas à proposição ora em análise, as quais, lamentavelmente não estamos acolhendo, apesar do inegável mérito. Eis os nossos fundamentos:

No que se refere à Emenda nº 1, existem defeitos que nos impedem de acolhê-la. Tal emenda propõe apenas a inclusão de um parágrafo. No entanto, tal parágrafo trata de assunto diverso do proposto originalmente na MP, fato este por si só relevante o suficiente para demandar sua rejeição, porque, na prática, o proponente está elegendo matéria de urgência e relevância a ser objeto de medida provisória. Tal eleição, contudo, pertence exclusivamente ao Presidente da República, nos termos do **caput** do art. 62, da Constituição. O parlamentar propõe também, ainda que de modo não explícito, aumento de gasto público sem especificar o seu montan-



SF/18569.90053-20

Página: 3/7 12/06/2018 18:05:05

4382153dc33d2ff256933085f11fe5b11f81411



e respectiva fonte de custeio, o que depõe contra as normas de finanças públicas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, arts. 15 a 17³, e Novo Regime Fiscal - NRF, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴.

No que se refere às Emenda nº 2 e 3, encontram-se nelas os mesmos defeitos observados na Emenda nº 1, já que privilegiam ações não previstas originalmente na MP sob análise, tampouco estimam os gastos delas decorrentes. Sendo assim, pelas mesmas razões, não têm como ser acolhidas.

Nenhuma das três emendas encontra, assim, respaldo na Resolução nº 1, de 2016-CN, segundo a qual “somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente” (art. 111). Tais emendas, como se viu, pretendem atuar meramente pelo lado da despesa, promovendo gastos para os fins que especificam, o que lhes é vedado.

Por nossa conta, cumprindo com nossa função de bem relatar a matéria, estamos propondo a inclusão de um dispositivo no texto, com amparo no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Tal dispositivo (art. 2º, renumerando-se o atual art.

³ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

⁴ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



SF/18569.90053-20

Página: 4/7 12/06/2018 18:05:05

4382153dc33d2f256933085f111fe5b11f81411



2º para 3º), na forma do anexo projeto de lei de conversão, tem por finalidade propiciar o remanejamento das dotações, por decreto presidencial, entre os grupos de despesa originalmente propostos na medida.

Isso porque, além de favorecer a economia processual, pela desnecessidade de edição de novas MPs sempre que alterações dessa natureza se fizerem necessárias, permite o remanejamento imediato de dotações entre as classificações orçamentárias conforme a realidade dos fatos, o que, de outro modo, não teria como ser feito dentro da urgência requerida.

Ouvindo diretamente das autoridades responsáveis pela intervenção, a própria distribuição original das dotações já não mais estava de acordo com as necessidades de atuação nas diversas frentes que se mostram carentes de providência.

A inclusão do dispositivo que estamos propondo está de acordo com a Resolução nº, de 2006-CN e não fere a legislação financeira e orçamentária. Em razão disso, estamos submetendo aos nobres pares essa alteração, mantendo-se a Medida Provisória inalterada nos seus demais pontos e em seus anexos.

VOTO

Diante do exposto, e tendo em vista o mérito e a urgência da proposição em exame, votamos **pela rejeição das três emendas** apresentadas e **pela aprovação da medida provisória nº 825/2018**, integrada pela alteração ora proposta, na forma do projeto de lei de conversão.



SF/18569.90053-20

Página: 5/7 12/06/2018 18:05:05

4382153dc33d2ff256933085f11fe5b11f81411



Sala da Comissão, em de junho de 2018.


Senadora **ROSE DE FREITAS – PODE/ES**

Relatora



SF/18569.90053-20

Página: 6/7 12/06/2018 18:05:05

4382153dc33d2ff256933085f11fe5b11f81411



PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº, DE 2018

Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00, para os fins que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), na forma dos Anexos I e II.

Art. 2º Os Grupos de Natureza de Despesa previstos no Anexo I desta Lei poderão ser alterados, justificadamente, por decreto presidencial, para adequá-los à necessidade da execução.

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



SF/18564.95269-76

Página: 7/7 14/06/2018 11:15:10

30fbedef67d8e8d0f4a65870b3fb8c81dc2df12d

