

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira - Concedo a palavra, para oferecer parecer à medida provisória e às emendas a ela apresentadas, em substituição à Comissão Mista, ao Sr. Deputado Inaldo Leitão.

O SR. INALDO LEITÃO (Bloco/PL-PB. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, o Exmo. Sr. Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, submete à deliberação deste Congresso Nacional, nos termos da Mensagem nº 285, de 2004, a Medida Provisória nº 190, de 31 de maio de 2004, que institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

O Auxílio Emergencial Financeiro destina-se a socorrer e a assistir famílias com renda média mensal de até dois salários mínimos atingidas por desastres, sejam estes ocorridos por causas naturais ou pela ação ou omissão humana. Somente poderão receber o Auxílio Emergencial Financeiro as famílias residentes nos Municípios e, para os efeitos da Medida Provisória em comento, o Distrito Federal encaixa-se como tal em estado de calamidade pública ou em situação de emergência, reconhecidos pelo Governo Federal mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional.

A Medida Provisória nº 190, de 2004, determina a criação, no âmbito do Ministério da Integração Nacional e sob sua coordenação, do Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro. Compete a esse Comitê Gestor estabelecer normas e procedimentos para a concessão do benefício financeiro de que trata a Medida Provisória ora examinada, nos termos de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo. A própria Medida Provisória, contudo, cuida de arrolar algumas das matérias que, necessariamente, deverão ser disciplinadas pelo Comitê Gestor:

os critérios para a determinação dos beneficiários; os órgãos responsáveis e os procedimentos necessários para o cadastramento da população a ser atendida; o valor do benefício por família que não excederá a R\$ 300,00 e poderá ser transferido, a critério do Comitê Gestor, em uma ou mais parcelas; as exigências a serem cumpridas pelos beneficiários; as formas de acompanhamento e de controle social; a oportunidade do atendimento; os agentes financeiros operadores para pagamento do benefício. As despesas decorrentes do Auxílio Emergencial Financeiro correrão à conta de dotações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União que vierem a ser consignados ao Ministério da Integração Nacional. O Poder Executivo deverá, contudo, compatibilizar a quantidade de beneficiários e essas dotações orçamentárias.

A Medida Provisória nº 190/2004 também altera a redação do § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais e dá outras providências. Essa modificação, nos termos da Exposição de Motivos, busca tornar possível a transferência de recursos federais destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira a entes federados subnacionais inadimplentes junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social.

Altera-se, ainda, a redação do art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a prestação de contas da aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 1993, e dá outras providências. A alteração tão-somente transmuda o parágrafo único do art. 2º-A em *caput*. Exclui-se do ordenamento jurídico a

possibilidade de o Fundo Nacional de Assistência Social transferir recursos financeiros para o desenvolvimento de ações continuadas de assistência social diretamente às entidades privadas, de assistência social em caráter excepcional, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato, quando o repasse não puder ser efetuado diretamente ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município em decorrência de inadimplência desses entes com o Sistema de Seguridade Social.

No decorrer do prazo regimental, foram apresentadas vinte e oito emendas perante a Comissão Mista, sob a autoria dos seguintes Parlamentares: Senador Álvaro Dias, Emendas nºs 2, 4, 12, 13, 18 e 26; Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, Emendas nºs 5 e 19; Deputado Aroldo Cedraz, Emendas nº 20, 21 e 25; Deputado Carlos Eduardo Cadoca, Emenda nº 27; Deputado Eduardo Barbosa, Emendas nºs 6 e 22; Deputado Eduardo Valverde, Emenda nº 8; Senador Flávio Arns, Emenda nº 23; Deputado Helenildo Ribeiro, Emenda nº 11; Deputado José Carlos Aleluia, Emendas nºs 1, 3, 7, 9, 14, 15 e 16; Senador José Jorge, Emendas nºs 10 e 17; Deputado Luiz Carlos Hauly, Emenda nº 28; Senador Romeu Tuma, Emenda nº 24.

Nesta oportunidade, portanto, cabe ao Plenário da Câmara dos Deputados deliberar sobre a matéria.

É o relatório, Sr. Presidente.

Voto do Relator.

Da admissibilidade.

O art. 62 da Constituição Federal dispõe 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. O §1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, determina que, na data de publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, será enviado ao Congresso Nacional o seu texto, acompanhado da respectiva mensagem e documentos que revelem a motivação do ato.

A admissibilidade depende, dessa forma, da obediência aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como do atendimento ao mencionado dispositivo do Regimento Comum do Congresso Nacional.

A Exposição de Motivos nº 12, de 2004, alinhou consistentemente as razões e justificativas para a adoção da Medida Provisória ora relatada. A concessão do auxílio emergencial financeiro faz-se relevante em face das conseqüências advindas dos desastres que têm afetado as várias regiões do País, tais como a estiagem prolongada nos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Nesse sentido, o aporte de recursos federais, dada a urgência em atender às necessidades básicas das famílias vitimadas nesses desastres e outros que venham a ocorrer no futuro, sobretudo daquelas mais vulneráveis em relação às intempéries, poderá complementar adequadamente a ação das autoridades locais.

Com base no exposto, e tendo em vista o cumprimento do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal, e o que dispõe o § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, sou péla admissibilidade da presente Medida Provisória.

Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto à constitucionalidade da Medida Provisória nº 190, cabe notar, primeiramente, que o art. 6º da Constituição Federal considera, entre os direitos sociais, a assistência aos desamparados. O art. 21, por sua vez, estabelece, dentre as competências da

União, o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, com especial ênfase nas secas e nas inundações.

A preocupação do legislador constituinte com as graves comoções internas revela-se ainda no art. 48 da Lei Maior, que oferece à União a competência para instituir empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidades públicas. Da mesma forma, no § 3º do art. 167, a Carta Magna admite a abertura de crédito adicional extraordinário ao Orçamento, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes por exemplo, em situações de calamidade pública.

Com relação à técnica legislativa da Medida Provisória, embora essa não comprometa categoricamente o entendimento do diploma, merece pequenos aperfeiçoamentos para que haja maior clareza, precisão e ordem lógica, quesitos essenciais, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela de nº 107, de 2001. Contudo, essas alterações são meramente redacionais e não alteram, por si mesmas, a vontade do legislador.

No que se refere às 28 emendas apresentadas, não vislumbramos qualquer obstáculo em relação aos aspectos abordados nessa seção, à exceção da modificação pretendida pelas Emendas nºs 1 e 15. Tais emendas determinam a criação de estrutura administrativa em âmbito municipal e ferem, portanto, a autonomia dessa esfera federativa.

Pelo exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa da Medida Provisória nº 190, de 2004, bem como das emendas que lhe foram apresentadas, à exceção das mencionadas Emendas nºs 1 e 15.

Da adequação financeira e orçamentária

A análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 190, de 2004, deve seguir as disposições da Resolução nº1, de 2002, do Congresso Nacional. O § 1º do art. 5º dessa Resolução define que o exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das medidas provisórias abrangem a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e a 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.

A Medida Provisória nº 190, de 2004, relaciona o pagamento do Auxílio Emergencial Financeiro ao cumprimento do Programa Resposta aos Desastres. O referido programa conta com dotações que superam R\$ 32 milhões. Convém notar que, pela natureza da matéria aqui tratada, em casos de necessidade, o Poder Executivo poderá, ainda, valer-se de créditos adicionais extraordinários abertos por meio de medida provisória para oferecer lastro orçamentário à concessão do Auxílio Emergencial Financeiro. Quanto às 28 emendas apresentadas, cabe ressaltar que as que visam elevar o limite superior para o valor do Auxílio Emergencial Financeiro ou a renda familiar mensal *per capita* máxima para a percepção do benefício não sofrem, necessariamente, de inadequação financeira ou orçamentária. Isso porque o aumento dos referidos valores não eleva a despesa com o Programa, mas tão-somente aumenta o número de famílias passíveis de serem beneficiadas e altera o foco inicialmente proposto.

Diante do exposto, consideramos que a Medida Provisória nº 190, de 2004, nos termos da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, é adequada orçamentária e financeiramente.

Do mérito

Existe um mito segundo o qual o Brasil não sofre desastres, posto que em seu território não ocorrem terremotos ou erupções vulcânicas, por exemplo. Sabemos, entretanto, que tal afirmação não é verdadeira. As causas de desastres são muitas e podem ser demasiadamente complexas, podendo advir da natureza ou da própria ação ou omissão humana.

Alguns exemplos recentes são as enchentes da Região Nordeste, a estiagem prolongada do Centro-Sul e os ciclones nos litorais catarinense e sul-rio-grandense, cujas conseqüências ainda são sentidas pelas famílias atingidas, especialmente pelos estratos economicamente menos favorecidos da população. Mais recentemente, destaque-se o rompimento da Barragem de Camará, em Alagoa Nova, na Paraíba, ocorrido no último 17 de junho. Conforme noticiou a imprensa nacional, cerca de 3 mil pessoas foram desabrigadas em 6 Municípios, tendo algumas delas suas casas completamente destruídas pela ação das águas.

Diagnostica-se assim que, apesar dos esforços governamentais, faz-se necessária uma política pública de defesa civil de alcance mais amplo, capaz de reduzir a vulnerabilidade das populações mais pobres em caráter emergencial, em relação até mesmo a eventos cíclicos como a seca, os incêndios florestais, os deslizamentos e as inundações. Sabe-se que tais eventos muitas vezes impõem custos que muitas vezes extrapolam a capacidade de intervenção dos governos locais, o que torna necessário o aporte de recursos federais para o pronto-socorro à população atingida.

Apesar dos méritos do texto original, esta Relatoria houve por bem apresentar, em projeto de lei de conversão, alguns aperfeiçoamentos. Inicialmente, conceituaram-se o termo família e a expressão renda familiar mensal média.

Além disso, entendemos ser conveniente a previsão expressa de que o Auxílio Emergencial Financeiro deverá ser pago diretamente pelo Governo Federal às famílias, por meio de instituições financeiras federais a serem definidas em regulamento. Dessa maneira, assegura-se maior celeridade e segurança ao atendimento das famílias atingidas por desastres.

Nos termos da Medida Provisória nº190, de 2004, o valor total do benefício não excederá R\$ 300,00 por família e esses poderão ser repassados a critério do Comitê Gestor de Auxílio Emergencial Financeiro, em uma ou mais parcelas, nunca inferiores a R\$ 60,00, de forma a recepcionar, em parte, as alterações propostas nas Emendas nºs 13, 14, 15 e 16. Acerca da fixação do limite superior a R\$ 300,00, a despeito de algumas emendas entenderem ser esse valor insuficiente, entendemos que esse se coaduna ao caráter emergencial do auxílio, em face da necessidade de compatibilizar-se o número de beneficiários às restrições orçamentárias, um alcance mais amplo à iniciativa governamental.

A Medida Provisória em exame cria, no âmbito do Ministério da Integração Nacional e, sob a coordenação deste, o Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro, com competência para estabelecer normas e procedimentos para a concessão do auxílio ora em comento. O Projeto de Lei de Conversão, a exemplo do texto original, traz um rol de assuntos a serem obrigatoriamente disciplinados pelo Comitê Gestor, cabendo destacar, dentre eles, os procedimentos para cadastramento das famílias beneficiárias, o valor do auxílio, o prazo máximo de concessão, as formas de acompanhamento e de controle social e os agentes financeiros operadores para o

pagamento do auxílio. Incluiu-se, contudo, no projeto de lei de conversão, a obrigatoriedade de esses agentes operadores serem instituições financeiras federais. Assim, preservou-se, de forma geral, a flexibilidade necessária para o Poder Executivo adequar procedimentos de natureza mais específica a cada situação. Por essa razão, não contemplamos, no projeto de lei de conversão, as Emendas nºs 1, 2, 8 e 12. Todavia, ainda que mantida a normalização das formas de acompanhamento e de controle social como matéria a ser disciplinada pelo Comitê Gestor, entendemos ser de grande valia e incluímos no projeto de lei de conversão determinação para que a relação dos beneficiários e dos respectivos auxílios seja pública, portanto disponibilizada a todo e qualquer cidadão. Sendo assim, considera-se a Emenda nº 28 parcialmente aprovada. Sem dúvida, esses dispositivos contribuirão, e muito, para elevar a transparência das ações ora abordadas.

Julgamos importante, ainda, a inclusão de dispositivo no projeto de lei de conversão que estabeleça penalidades ao beneficiário que dolosamente utilizar o benefício e ao agente público que concorrer para tal conduta ilícita.

Passemos, por fim, à análise das emendas à Medida Provisória nº 190, de 2004, ainda não referenciadas nesta sessão. Inicialmente, consideramos a Emenda nº 11, que, por sua complexidade, pode ser quase entendida como projeto de lei autônomo, acolhida, mesmo que parcialmente, no projeto de lei de conversão.

As Emendas de nºs 3, 4, 5, 6, 7, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25 pretenderam, de alguma forma, alterar a redação ou então suprimir os arts. 4º e 5º da Medida Provisória. Não acolhemos nenhuma das referidas emendas por entender que as modificações promovidas nas Leis nºs 10.522, de 19 de julho de 2002, e 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, por meio da Medida Provisória em comento, têm o objetivo específico, conforme se depreende da leitura da Exposição de Motivos, de adequar as mencionadas leis ao espírito da legislação que dispensa apresentação de certidões negativas de débito para fins de acesso a recursos federais destinados à execução de ações sociais.

A manutenção dos dispositivos contribui para que a União possa somar seus esforços com os do Distrito Federal e dos Municípios para atendimento às populações de menor renda, seja por meio de ações de assistência social, seja por meio de auxílio financeiro, transferidos diretamente às famílias, vítimas de desastres, tornando, assim, mais sinérgica a política pública.

A pretendida supressão, especialmente no art. 4º, sob a alegação de que o mesmo poderia afrontar o § 3º do art. 195 da Constituição Federal, no nosso entendimento, não merece acatamento, pelas razões elencadas.

Por outro lado, na situação concreta, o art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002, ora sob alteração, trata da transferência de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para execução de ações sociais. Ou seja, os demais entes federativos serão meros executores de políticas públicas na área social, mediante transferências de recursos federais com destinação restrita à referida área.

Entendemos como inadequada tal modificação no texto uma vez que o Auxílio Emergencial Financeiro destina-se ao atendimento eventual em circunstância de desastre. O Cadastro Único tem uma concepção de atendimento a famílias de alta vulnerabilidade social permanente. Considerado o fato de que a concessão do Auxílio Emergencial Financeiro exige uma dinâmica específica e distinta daquela utilizada pelos programas de transferência de renda e que a exigência de prévio cadastramento

no Cadastro Único pode significar prejuízo aos beneficiários, o acatamento da referida emenda não se mostra conveniente, apesar de reconhecermos o mérito da intenção do autor de elevar a transparência das ações ora abordadas.

Acerca do conteúdo das emendas de nºs 9, 10, 15, 17, 18 e 27 que pretendem alterar os valores referenciais ou o alcance do programa, entende-se que os valores referenciais definidos na medida provisória ora analisada são, pelo menos em um primeiro momento, adequados ao objetivo primordial da ação governamental, qual seja oferecer condições mínimas às famílias atingidas por desastres para que defrontem sua situação de vulnerabilidade. Ademais, o aumento desses valores acarretaria, em face da necessidade de se adequar o número de beneficiários às possibilidades orçamentárias e financeiras, redução no número de famílias beneficiadas, o que certamente não é a intenção de nenhum dos Parlamentares da Casa. E, por motivo análogo, a concessão irrestrita do benefício a todos os potenciais beneficiários geraria a excessiva pulverização dos recursos e comprometeria a efetividade das transferências.

Com base no exposto, voto pela aprovação da Medida Provisória n.º 190, de 2004, na forma do projeto de lei de conversão anexo, que incorpora, integral ou parcialmente, as emendas de nºs 13, 14, 15, 16 e 28. Restam rejeitadas, portanto, as demais emendas apresentadas perante a Comissão Mista.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, na mesma linha traçada para a leitura do parecer, ora trazido ao Plenário, apresento o projeto de lei de conversão. Ontem encaminhei ao gabinete de cada Liderança não só o meu parecer, com relatório e voto, mas também o texto integral do projeto de lei de conversão. Faço aqui apenas o comunicado de uma pequena alteração redacional no art. 5º, para a qual chamo a atenção dos Srs. Líderes.

Por sugestão da Bancada do PCdoB, o texto do art. 5º do Projeto de Lei de Conversão ficou assim redigido:

Art. 5º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente prestar informações falsas para recebimento do benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido em regulamento, acrescida de juros equivalentes à Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia SELIC e de 1% ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

Esse dispositivo visa punir quem se beneficia do programa de forma dolosa, mal-intencionada, burlando o seu objetivo primordial, que é o de atender famílias de baixa renda, de alta vulnerabilidade diante de situações de calamidade pública.

Com essa alteração redacional no projeto de lei de conversão, o nosso parecer é favorável à aprovação da Medida Provisória n.º 190, de 2004.

Muito obrigado, Sr. Presidente.