

**PARECER DO RELATOR, PELA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS
PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 324, DE 2006, E
EMENDAS.**

O SR. JAIME MARTINS (PL-MG. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, diante da possibilidade de acordo para votação dessa matéria, indago de V.Exa. e dos Líderes a necessidade da leitura de todo o relatório. *(Pausa.)*

Passo a ler tão-somente a ementa e o voto do Relator.

Medida Provisória nº 324, de 4 de outubro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, da Justiça, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, dos Transportes, da Defesa, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no valor global de R\$ 1.504.324.574,00, para os fins que especifica.

Voto do Relator.

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, prevê que o parecer referente à análise de crédito extraordinário aberto por medida provisória deve ser único, com manifestação sobre a matéria no que tange aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de adequação financeira e orçamentária, de mérito, e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º daquele diploma legal.

Dos aspectos constitucionais e pressupostos de relevância e urgência.

A Constituição Federal estabelece, no art. 167, § 3º, que *“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”*. Tal é a exceção para a abertura de crédito extraordinário que eclode das disposições constitucionais. Não sendo a despesa caracterizada como imprevisível e urgente, nem correspondendo a situação àquelas hipóteses em que a lei orçamentária admite a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo buscar a alteração orçamentária por meio de projeto de lei.

A esse respeito, ressaltamos que o Poder Executivo, não obstante fornecer, na Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória, elementos esclarecedores para formação de juízo acerca da urgência e relevância do crédito extraordinário, muito pouco assinala sobre a pretensa imprevisibilidade dos gastos propostos. Verificamos, inclusive, que muitas das ações suplementadas pela Medida Provisória proposta já constam da Lei Orçamentária vigente, e em sua maioria com baixo percentual de execução orçamentária.

Apesar das ressalvas supramencionadas, posicionamo-nos por considerar atendidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade referentes à relevância, urgência e imprevisibilidade prescritos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal.

Da adequação financeira e orçamentária.

O presente crédito envolve programação com elevado montante de recursos, em grande parcela classificada como despesa primária, com impacto negativo sobre o cálculo do superávit primário, e tem por fonte prevalente de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União no exercício anterior.

Nesses termos, a consecução da meta de resultado primário prevista no art. 2º da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006, fica condicionada à adoção de medidas compensatórias. Em se tratando de medida provisória, entende-se que a exigência preconizada no art. 63, § 13, da LDO de 2006, que prevê a explicitação das medidas compensatórias para assegurar o cumprimento da meta fiscal, não se aplica ao caso, mas tão-somente a projeto de lei.

De todo modo, fica evidente a ausência de transparência da sistemática atual, visto que o Poder Executivo estará compelido a efetivar contenções de gastos — não explicitadas para o conjunto da sociedade — a fim de garantir a obtenção do superávit previsto na LDO de 2006.

Quanto à adequação financeira e orçamentária, verificamos que a iniciativa não contraria os dispositivos constitucionais e os preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006 (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005).

Do mérito.

O crédito extraordinário visa à realização de obras relevantes que demandam ação imediata do Governo Federal, e cuja postergação ensejaria graves conseqüências. Dessa forma, com sua aprovação estar-se-ia evitando a paralisação de serviços prestados à população, em especial à de baixa renda, prejuízos patrimoniais e financeiros ao Erário, reflexo negativo nas economias locais e aumento nos custos produtivos.

Portanto, quanto ao mérito da proposição em exame, este Relator nada tem a objetar.

Do cumprimento da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

A Exposição de Motivos nº 205, de 2006, do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, acerca da obrigatoriedade de envio de documento expondo a motivação da edição da Medida Provisória.

Das emendas.

A matéria objeto de crédito extraordinário é excepcional por natureza. E sua edição remete a um fato consumado, despesas de realização imediata ou que podem realizar-se até a ultimação da sua tramitação no Congresso Nacional.

Por conseguinte, com o fito de evitar a descaracterização da iniciativa original da Medida Provisória e o risco de insuficiência de recursos remanescentes para a execução de eventual programação aprovada por meio de emenda parlamentar, somos pela rejeição das emendas de nº 1 a 14; 19 a 53 e 56.

Comunicamos ao Presidente da Comissão Mista a inadmissibilidade das seguintes emendas:

Emendas de nºs 15, 16, 17 e 18, por não indicarem a contrapartida da exclusão de cancelamento proposta, em desacordo com o item 49 da Parte B do Parecer Preliminar da Lei Orçamentária Anual para 2006;

Emendas de nºs 54 e 55, por contemplarem programação em unidade orçamentária não prevista na Medida Provisória, em desacordo com o estabelecido pelo art. 29, inciso I, da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional;

Emendas de nºs 57, 58, 59, 60, 61 e 62, por oferecerem como fonte de cancelamento categoria de programação não constante do crédito extraordinário, em desacordo com o preconizado no art. 29, inciso II, da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional.

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação da Medida Provisória nº 324, de 2006, na forma editada pelo Poder Executivo.

É o parecer.

PARECER ESCRITO ENCAMINHADO À MESA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER nº

Dispõe sobre a Medida Provisória n.º 324, de 2006, que "abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, da Justiça, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, dos Transportes, da Defesa, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no valor global de R\$ 1.504.324.574,00, para os fins que especifica".

Autor: **Poder Executivo**

Relator: **Deputado JAIME MARTINS**

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 114/2006-CN (n.º 864/2006, na origem), a Medida Provisória (MP) n.º 324, de 4 de outubro de 2006, que abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, da Justiça, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, dos Transportes, da Defesa, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no valor global de R\$ 1.504.324.574,00 (um bilhão, quinhentos e quatro milhões, trezentos e vinte e quatro mil, quinhentos e setenta e quatro reais), para os fins que especifica.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 205/2006/MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, os recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possibilitarão o pagamento de subvenção econômica ao prêmio de seguro rural, mediante ressarcimento às sociedades seguradoras da diferença entre os preços de mercado do prêmio e o subvencionado pago pelos produtores rurais, consoante o estabelecido pela Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, além de permitir a implementação de ações emergenciais de proteção contra o ingresso e disseminação no País da doença influenza aviária.



10F5F4EA29



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Exposição de Motivos evidencia que, no que tange a esse Ministério, a relevância e urgência da proposição justificam-se pela necessidade de ampliar o acesso ao instrumento de gerenciamento de risco da atividade agropecuária, mantendo a credibilidade do Governo junto ao setor securitário, com vistas a evitar a retirada da oferta de resseguro e, por conseguinte, a transferência dessa cobertura de risco para o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). As contratações de seguro concentram-se nos meses de setembro e outubro, tendo em vista o início do período de plantio da safra 2006/2007. Ademais, é ressaltada a necessidade da vigilância e fiscalização do trânsito de animais e seus produtos para proteger a avicultura nacional contra a introdução da doença influenza aviária via portos, aeroportos, pontos de fronteira e outras formas, além de reduzir o risco de disseminação dessa doença internamente no País.

No âmbito do Ministério da Fazenda, a EM nº 205/2006/MP declara que os recursos viabilizarão a manutenção do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX e dos sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, permitindo a continuidade dos serviços informatizados e o desenvolvimento de atualizações dos sistemas. Nesse caso, a relevância e urgência da proposição se justificariam pelo possibilidade de prejuízo na arrecadação de tributos federais, no controle aduaneiro e na recuperação de créditos da dívida ativa, diante do risco de inviabilizar a operacionalização dos sistemas informatizados essenciais para os processos de controle, arrecadação e cobrança de receitas do Governo Federal, bem como de acompanhamento e controle das exportações e importações.

Segundo a citada Exposição de Motivos, a parcela do presente crédito extraordinário destinada ao Ministério da Justiça objetiva a instalação do Centro de Inteligência Policial Compartilhada de Crime Organizado - CICOR, no Município de São Paulo, com vistas a facilitar o intercâmbio de informações entre os órgãos direta ou indiretamente envolvidos no combate ao crime organizado. A relevância e urgência da proposição, na parte relacionada ao Órgão, se justificariam por conta do recrudescimento dos atos de violência do Estado de São Paulo, perpetrados por organizações criminosas contra forças de segurança e alvos civis, bem como a ausência de uma coordenação de inteligência policial que promova o intercâmbio de informações entre os mencionados órgãos.

No que tange o Ministério da Previdência Social, o crédito objetiva o atendimento de gastos com o custeio das agências da Previdência Social e o pagamento de serviços efetuados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, responsável pelo funcionamento dos sistemas de processamento de dados previdenciários. A alegada urgência e relevância teria relação com o risco de interrupção dos serviços prestados pelas agências da Previdência Social.



10F5F4EA29



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Quanto ao Ministério do Trabalho e Emprego, o crédito visa à quitação da dívida fundada com o agente responsável pelo apoio operacional e pelo pagamento dos benefícios Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Segundo a Exposição de Motivos, a urgência e relevância se justificam pela possibilidade de suspensão de tais benefícios.

Com respeito ao Ministério dos Transportes, as dotações previstas viabilizariam: o repasse de recursos à Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ e à Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, a título de participação acionária da União do capital das empresas; a construção do pátio de carga e descarga, no município de Araguaína (TO), pertencente à Ferrovia Norte-Sul, a cargo da Valec; a recuperação, a manutenção terceirizada e a adequação de trechos rodoviários em diversos estados da Federação; a melhoria da infra-estrutura dos portos de São Francisco do Sul (SC), de Itajaí (SC), do Rio Grande (RS) e de Maceió (AL); e a construção das Eclusas de Tucuruí, no Pará, sob responsabilidade do DNIT.

De conformidade com a EM nº 205/2006/MP, a relevância e a urgência, no tangente às dotações desse Órgão, justificam-se pelos seguintes motivos: possibilidade de paralisação das obras de Ferrovia Norte-Sul, com sérias consequências econômicas e sociais às localidades envolvidas, além de prejuízo ao Erário decorrente de indenização devida à concessionária vencedora, em caso de atraso na entrega do trecho arrendado; necessidade de execução de intervenções nos portos nacionais de forma a possibilitar melhores índices de eficiência, uma vez que se encontram com sérios problemas de infra-estrutura; risco para a movimentação portuária, para a competitividade da produção brasileira e de aumento dos custos de transporte, principalmente no eixo de integração com os países do Mercado Comum do Sul – Mercosul; agravamento da situação de rodovias federais em diversos estados da Federação, que se encontram saturadas e/ou em péssimo estado de trafegabilidade, o que tem elevado o número de acidentes e o custo do transporte de cargas e de passageiros, com danos a pessoas e à economia das localidades envolvidas; e comprometimento do prazo estabelecido para a conclusão das obras de construção das eclusas de Tucuruí, bem como da integridade dos equipamentos adquiridos para o empreendimento.

A parte do presente crédito destinada ao Ministério da Defesa (Administração Central) visa assegurar recursos para a realização de ações governamentais de proteção e combate à introdução da gripe aviária no País, conforme estabelecido no Plano de Contingência Brasileiro para a pandemia de Influenza. Como justificativa de urgência e relevância das ações, a EM cita a possibilidade de ocorrência de focos da gripe aviária no território nacional com a chegada da primavera, quando se verificam grandes migrações de aves, com riscos significativos para a agricultura, a economia e, principalmente, a população.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o crédito viabilizaria a atualização dos dados do Cadastro Único e o controle do



10F5F4EA29



CÂMARA DOS DEPUTADOS

cumprimento das condicionalidades relativas à educação e saúde das famílias beneficiadas com o Programa Bolsa-Família, bem como a quitação de dívida existente com o agente responsável pelo apoio operacional e pelo pagamento do benefício. A urgência e a relevância são alegadas pelo risco de interrupção no atendimento às famílias em situação de pobreza e/ou de insegurança alimentar.

Consoante a Exposição de Motivos, no caso do Ministério das Cidades, o crédito se destina ao pagamento de dívida decorrente do não pagamento da remuneração devida à instituição financeira responsável pela operacionalização de programas de desenvolvimento urbano. Ainda é ressaltado na EM que a relevância e a urgência do crédito adicional se relacionam com o risco iminente de interrupção na prestação de serviços de caráter social a cargo do Órgão, e com o descumprimento de recomendação do TCU, nos termos do Acórdão nº 1206/2006-TCU-1ª Câmara, de 2006.

Os recursos propostos para a aprovação do crédito extraordinário em exame provêm de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União no exercício de 2005 e de anulação de dotações orçamentárias.

A Exposição de Motivos ressalta que, segundo os Ministérios de Minas e Energia e dos Transportes, as programações objeto de cancelamento não sofrerão prejuízo na sua execução, uma vez que os remanejamentos teriam sido decididos com base em projeções de suas possibilidades de dispêndio até o final do presente exercício.

Por fim, a EM nº 205/2006/MP destaca que parte das programações constantes do crédito em favor do Ministério dos Transportes refere-se a iniciativas que possuem efeito multiplicador na economia, o que permitiria taxas de retorno amplamente positivas para o País, e assim seriam consideradas como adequadas aos parâmetros exigidos para a inclusão no âmbito do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI. Tais ações visariam racionalizar a alocação desses investimentos, bem como evitar que ficassem ociosos recursos constantes de programações que não teriam condições técnicas de implementação neste exercício.

Foram apresentadas 62 (sessenta e duas) emendas à Medida Provisória em exame no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



10F5F4EA29



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O 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, prevê que o parecer referente à análise de crédito extraordinário aberto por medida provisória deve ser único, com manifestação sobre a matéria no que tange aos aspectos constitucionais – inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência; de adequação financeira e orçamentária; de mérito; e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º daquele diploma legal.

II.1. Dos Aspectos Constitucionais e Pressupostos de Relevância e Urgência

A Constituição Federal estabelece, no art. 167, § 3º, que “*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*”. Tal é a exceção para a abertura de crédito extraordinário que eclode das disposições constitucionais. Não sendo a despesa caracterizada como **imprevisível e urgente**, nem correspondendo a situação àquelas hipóteses em que a lei orçamentária admite a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo buscar a alteração orçamentária por meio de **projeto de lei**.

A esse respeito, ressaltamos que o Poder Executivo, não obstante fornecer, na Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória, elementos esclarecedores para a formação de um juízo acerca da urgência e relevância do crédito extraordinário, muito pouco assinala sobre a pretensa imprevisibilidade dos gastos propostos. Verificamos, inclusive, que muitas das ações suplementadas pela MP proposta já constam da Lei Orçamentária vigente e, em sua maioria, com baixo percentual de execução orçamentária.

Em que pesem as ressalvas supramencionadas, posicionamo-nos por considerar **atendidos** os pressupostos constitucionais de admissibilidade referentes a relevância, urgência e imprevisibilidade, prescritos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal.

II.2. Da Adequação Financeira e Orçamentária

O presente crédito envolve programação com elevado montante de recursos, em grande parcela classificada como despesa primária, com impacto negativo sobre o cálculo do superávit primário, e tem por fonte prevalente de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício anterior. Nesses termos, a consecução da meta de resultado primário prevista no art. 2º da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006 – LDO/2006), fica condicionada à adoção de medidas compensatórias. Em se tratando de medida provisória, entende-se que a exigência preconizada no art. 63, § 13, da LDO/2006, que prevê a explicitação das medidas compensatórias para assegurar o cumprimento da meta



10F5F4EA29



CÂMARA DOS DEPUTADOS

fiscal, não se aplica ao caso, mas tão-somente a projetos de lei. De todo modo, fica evidente a ausência de transparência da sistemática atual, visto que o Poder Executivo estará compelido a efetivar contenções de gastos – não explicitadas para o conjunto da sociedade – a fim de garantir a obtenção do superávit previsto na LDO/2006.

Quanto à adequação financeira e orçamentária, verificamos que a iniciativa não contraria os dispositivos constitucionais e os preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006 – LDO/2006 (Lei n.º 11.178, de 20.9.2005).

II.3. Do Mérito

O crédito extraordinário visa à realização de obras relevantes que demandam uma ação imediata do Governo Federal e cuja postergação ensejaria graves consequências. Dessa forma, com sua aprovação, estar-se-ia evitando a paralisação de serviços prestados à população, em especial à de baixa renda; prejuízos patrimoniais e financeiros ao Erário; reflexos negativos nas economias locais; e aumento nos custos produtivos.

Portanto, quanto ao mérito da proposição em exame, este Relator nada tem a objetar.

II.4. Do Cumprimento da Resolução n.º 1, de 2002-CN (§ 1º do art. 2º)

A Exposição de Motivos n.º 205/2006/MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução n.º 1, de 2002-CN, acerca da obrigatoriedade do envio de documento expondo a motivação da edição da Medida Provisória.

II.5. Das Emendas

A matéria objeto de crédito extraordinário é excepcional por natureza, e sua edição remete a um fato consumado, de despesas de realização imediata ou que podem realizar-se até a ultimação de sua tramitação no Congresso Nacional. Por conseguinte, com o fito de evitar a descaracterização da iniciativa original da Medida Provisória e o risco da insuficiência de recursos remanescentes para a execução de eventual programação aprovada por meio de emenda parlamentar, somos pela **rejeição** das Emendas n.ºs 1 a 14, 19 a 53, e 56.

Comunicamos ao Presidente desta Comissão Mista a **inadmissibilidade** das seguintes Emendas:



10F5F4EA29



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Emendas nº 15, 16, 17 e 18, por não indicarem a contrapartida da exclusão de cancelamento proposta, em desacordo com o item 49 da Parte B do Parecer Preliminar da Lei Orçamentária Anual para 2006;

- Emendas nº 54 e 55, por contemplarem programação em unidade orçamentária não prevista na Medida Provisória, em desacordo com o estabelecido pelo art. 29, I, da Resolução nº 1, de 2001-CN;

- As Emendas nº 57, 58, 59, 60, 61 e 62, por oferecerem como fonte de cancelamento categoria de programação não constante do crédito extraordinário, em desacordo com o preconizado no art. 29, II, da Resolução nº 1, de 2001-CN.

Diante do exposto, somos **favoráveis** à aprovação da Medida Provisória nº 324, de 2006, na forma editada pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões, em

Deputado **JAIME MARTINS**
Relator



10F5F4EA29