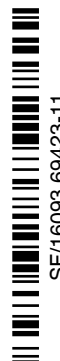


PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 734, de 21 de junho de 2016, *que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.*



RELATOR: Senador **EDUARDO LOPES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para fins do disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), a Medida Provisória (MPV) nº 734, de 21 de junho de 2016, editada com fundamento no art. 62 da CF, que permite ao Presidente da República, em caso de relevância e urgência, adotar esse instrumento normativo e submetê-lo, de imediato, ao Congresso Nacional.

A MPV contém apenas dois artigos. O art. 1º obriga a União a prestar apoio financeiro, no exercício de 2016, na forma de parcela única, correspondente à importância de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016. O parágrafo único do artigo estabelece que esse montante será entregue ao Estado após a abertura do crédito orçamentário para a finalidade.

O art. 2º contém a cláusula de vigência da lei.

No âmbito da Comissão Mista, foram apresentadas 7 (sete) emendas à MPV nº 734, de 2016, a seguir descritas.

Emenda nº 1 – Dep. Marco Maia: acrescenta o § 2º ao art. 1º da MPV nº 734, de 2016, com a seguinte redação:

§ 2º- Esta medida se estenderá a todos os Estados e ao Distrito Federal que porventura vierem decretar estado de calamidade pública, nos mesmos termos do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo isonomia no tratamento dos recursos públicos.

Emenda nº 2 – Dep. João Derly: acrescenta, onde couber, artigo para alterar o art. 8º da Lei nº 10.451, de 2002, com a seguinte redação:

Art. O art. 8º da Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º Até 31 de dezembro de 2020, é concedida isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras.

Emenda nº 3 – Dep. Marcus Vicente: acrescenta o § 2º ao art. 1º com a seguinte redação:

§2º Os Estados e o Distrito Federal, se beneficiados pela abrangência desta Medida Provisória, deverão prestar contas à União da aplicação dos recursos disponibilizados, de forma detalhada, após decorrido o prazo de 12 meses, sob pena de devolução dos valores empregados na administração pública não informados.

Emenda nº 4 – Dep. Sérgio Vidigal: altera a redação da MPV nº 734, de 2016, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica a União autorizada a prestar apoio financeiro, nos termos dessa Medida Provisória, no exercício de 2016, até o limite de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016, mediante apresentação de demonstrativo de previsão de gastos.

Art. 2º A União distribuirá, no exercício de 2016, o montante de R\$ 1.900.000.000,00 (um bilhão e novecentos milhões de reais) aos estados da federação que estejam adimplentes com o pagamento de suas dívidas com a União, proporcionalmente ao valor da parcela.

Art. 3º Os montantes referidos nos artigos 1º e 2º serão entregues aos Estados após a abertura dos créditos orçamentários para as finalidades.

Emenda nº 5 – Dep. Sérgio Vidigal: altera a redação do parágrafo único do art. 1º para a seguinte:

Art. 1º Fica a União obrigada a prestar apoio financeiro, nos termos dessa Medida Provisória, no exercício de 2016, na forma de parcela única, correspondente à importância de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais),

para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.
Parágrafo único. O montante referido no caput será entregue ao Estado após a abertura do crédito orçamentário para a finalidade, estando vedada a realocação dos recursos do Orçamento da Seguridade Social e da educação para este fim.

Emenda nº 6 – Dep. Sérgio Vidigal: inclui o § 2º ao art. 1º com a seguinte redação:

§ 2º A fim de receber o repasse, o governador deverá assinar termo de compromisso, em que garanta a não realocação dos recursos destinados aos serviços públicos essenciais mantidos pelo Estado para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.

Emenda nº 7 – Dep. Sérgio Vidigal: acrescenta o seguinte art. 2º:

Art. 2º Os estados da federação que estiverem adimplentes com o pagamento de suas dívidas com a União receberão um desconto extraordinário de 20% da prestação mensal, por 24 meses, a partir da data de publicação desta Lei.
Parágrafo único. O benefício previsto no caput encerra-se caso seja identificado inadimplemento de qualquer prestação.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da CF, emitir parecer sobre a MPV nº 734, de 2016, antes de sua apreciação, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência que envolvem a MPV nº 734, de 2016, os Ministros da Fazenda e da Justiça e Cidadania, na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00082/2016 MF MJC, de 21 de junho de 2016, justificaram a Medida com a proximidade dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a necessidade de assegurar os serviços de segurança pública, e a impossibilidade de o Estado do Rio de Janeiro arcar com as despesas, diante do grave quadro de desajuste fiscal em que se encontra.

Destaque-se o fato de que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência, desde que, obviamente,

observado, como no caso em tela, o respeito ao princípio da razoabilidade – dimensão substantiva do princípio do devido processo legal – que consta no inciso LIV do art. 5º da CF.

No que concerne à constitucionalidade formal, nada há a objetar. A matéria não consta do rol das vedações elencado no art. 62, § 1º, da CF. Ao contrário, o texto da MPV nº 734, de 2016, segue fielmente a prescrição constitucional contida na parte final da alínea *d* do inciso I do § 1º do art. 62 da CF, que admite a adoção de medida provisória para abrir créditos extraordinários, consoante o disposto no § 3º do art. 167 da CF.

Já no que tange à dimensão material da análise de constitucionalidade da proposição, vemos que o texto da MPV nº 734, de 2016, amolda-se ao prescrito no art. 167, §§ 2º e 3º, da CF. Há que se destacar, nesse contexto, a decretação de calamidade pública nas finanças do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

Trata-se de iniciativa compatível com a diretriz constitucional – que se extrai do art. 1º, *caput*, e do art. 18, *caput* – que preconiza a cooperação e solidariedade entre a União e os demais entes subnacionais, com vistas à preservação da integridade e da higidez do pacto federativo, elevado à condição de cláusula imodificável de nosso texto constitucional, consoante o disposto em seu art. 60, § 4º, inciso I.

A Resolução nº 1, de 2002 - CN, por seu turno, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que 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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

No que se refere à adequação orçamentária e financeira, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, emitiu a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 33/2016, que concluiu pela adequação orçamentária da MPV nº 734, de 2016, resolvida com a abertura do crédito necessário para a despesa obrigatória,

que não tem caráter continuado, ressaltando que a abertura de crédito extraordinário dispensa a indicação da fonte de recursos, como dispõe a Constituição Federal.

Referida Nota Técnica apontou, contudo, que o Poder Executivo não considerou essa despesa ao justificar a necessidade de alteração da meta de resultado primário. Por isso, e considerando a programação financeira atualizada (após alteração da meta), a nova despesa, se o crédito não considerar cancelamentos compensatórios, poderá prejudicar a execução de outras despesas já autorizadas, no orçamento vigente ou em orçamentos anteriores (restos a pagar), para que o resultado primário previsto seja atingido.

Não há óbices quanto à juridicidade da proposição e sua tramitação observa fielmente os preceitos contidos no Regimento Interno do Senado Federal. A proposta atende, ainda, aos ditames da boa técnica legislativa, notadamente a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, há que se reconhecer o fato de que a grave situação financeira enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro deve-se em importante medida à gestão inadequada das suas finanças nos últimos anos, notadamente aumentos elevados de despesas permanentes, com destaque para as de pessoal, sem levar em conta o caráter transitório de parte das receitas.

Mesmo nesse contexto, não há como negar a pertinência e relevância dos argumentos apresentados pelos Senhores Ministros de Estado da Fazenda e da Justiça e Cidadania, na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00082/2016 MF MJC, de 21 de junho de 2016, com os quais concordamos, com destaque para os seguintes:

- 1) Queda da arrecadação de ICMS e dos *royalties* do petróleo que exigiu a revisão, para baixo, da previsão de arrecadação das receitas próprias do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2016;
- 2) Acentuada queda, em termos reais, dos recursos do Fundo de Participação Especial do Estado do Rio de Janeiro nos últimos meses;
- 3) Redução de R\$ 2 bilhões do orçamento da segurança pública do Estado para 2016, resultado de ajustes exigidos pela redução da arrecadação;

4) Decretação recente do Estado de Calamidade Pública nas finanças do Estado, por intermédio do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, em que o governo reconheceu que as severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais *pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental*, o que poderá impactar na realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, com possíveis prejuízos à imagem do Brasil no exterior, haja vista a dimensão dos eventos a serem sediados na cidade do Rio de Janeiro;

5) Realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos num cenário de grave ruptura e descontrole fiscal; esses são eventos de importância e repercussão mundial, onde quaisquer desestabilizações institucionais implicarão risco à imagem do país de difícil recuperação. Estimativas do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) apontam que o Brasil receberá, nos meses de julho a setembro, cerca de 500 mil turistas estrangeiros, além dos turistas brasileiros que se deslocarão ao Estado do Rio de Janeiro para assistir os jogos;

6) Realização de despesas extra-orçamentárias com o Centro Integrado de Comando e Controle Setorial (CICCS), que funcionará paralelamente ao centro nacional e aos serviços de segurança cotidiana durante os Jogos, na forma de sistema de centros integrados de comando e controle em cada área olímpica no Rio (Maracanã, Barra, Copacabana e Deodoro).

7)

O valor do auxílio financeiro, de R\$ 2,9 bilhões, foi estimado a partir das dotações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2016, e não envolve outros custos relacionados à segurança, como, por exemplo, os custos com comunicação, monitoramento e iluminação pública.

Finalmente, os Ministros da Fazenda e da Justiça e Cidadania argumentaram que é importante que a União, em evidente cooperação e corresponsabilidade por evento de grande magnitude e repercussão mundial, ofereça o auxílio financeiro como forma de contribuir para a segurança do evento e garantir o seu êxito.

Além de todos esses argumentos apresentados pelos Senhores Ministros de Estado da Fazenda e da Justiça e Cidadania, é imperioso observar que a essencialidade da preservação da segurança pública é dever que se impõe em todo o território do Estado e não somente na cidade em que os jogos se realizarão. Compreender em contrário levaria à equivocada conclusão de prevalência das competições sobre a missão precípua dos órgãos de segurança pública, cuja distribuição do efetivo das unidades das polícias estaduais deve se dar de acordo com critérios objetivos, considerando parâmetros como população, extensão territorial, indicadores de criminalidade, condições socioeconômicas e as particularidades de cada Área Integrada de Segurança Pública – AISP.

Dito isso, seria inaceitável tolerar o desguarnecer das demais cidades para atender a capital. Ademais, objetivo do apoio financeiro objeto da MPV 734 é justamente o de fazer frente às despesas com o necessário aparelhamento reforçado da capital, diante o afluxo de turistas estrangeiros e brasileiros que se deslocarão ao Estado do Rio de Janeiro para assistir os jogos.

Merece registro que, de acordo com o Ministro da Justiça e Cidadania, Alexandre de Moraes, apenas da Força Nacional serão destacados entre cinco e seis mil integrantes para reforço do policiamento das cinquenta instalações olímpicas e seus arredores. Além destes, está previsto o emprego de mais mil policiais militares paulistas e efetivos das polícias federal e rodoviária federal e de trinta e oito mil militares das Forças Armadas.

Por esta razão, firme na convicção de que não haverá comprometimento na preservação da segurança pública na cidade do Rio de Janeiro, impõe-se acrescer a Medida Provisória em análise dispositivo que garanta o mesmo às demais cidades fluminenses.

Nesse sentido, apresentamos a Emenda nº 8 – CM, a fim de evitar que servidores efetivos dos órgãos de segurança pública hoje lotados nas demais cidades do Estado do Rio de Janeiro sejam deslocados para a capital do estado durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016.

Quanto às demais emendas, somos pela rejeição de toda elas, não obstante a relevância e importância das matérias sobre que dispõem.

Algumas por contrariarem o espírito da proposta, outras por não estarem relacionadas ao objeto da MPV nº 734, de 2016, tendo em vista a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MPV submetida a apreciação, ou por pretenderem conceder benefícios fiscais em texto normativo não específico, em violação ao disposto no art. 150, § 6º, da CF. Rejeitamos, portanto, as Emendas nºs 1 a 7.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da medida provisória, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela sua adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 734, de 2016, pela rejeição das emendas apresentadas na Comissão Mista e pela adoção da seguinte emenda do Relator, na forma do Projeto de Lei de Conversão a seguir:

EMENDA nº 8 - CM (MPV nº 734, de 2016)

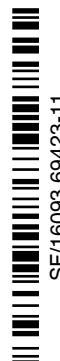
Inclua-se na MPV nº 734, de 2016, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual para 3º:

Art. 2º É vedada a transferência de pessoal dos órgãos de segurança pública lotados nas demais cidades do Estado do Rio de Janeiro para o município do Rio de Janeiro durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016 (Proveniente da Medida Provisória nº 734, de 2016)

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:



Art. 1º Fica a União obrigada a prestar apoio financeiro, nos termos dessa Medida Provisória, no exercício de 2016, na forma de parcela única, correspondente à importância de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.

Parágrafo único. O montante referido no caput será entregue ao Estado após a abertura do crédito orçamentário para a finalidade.

Art. 2º É vedada a transferência de pessoal dos órgãos de segurança pública lotados nas demais cidades do Estado do Rio de Janeiro para o município do Rio de Janeiro durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator