



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2009

De **Plenário do Senado Federal**, sobre a Medida Provisória nº 461, de 15 de abril de 2009, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 300.000.000,00, para os fins que especifica.”*

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador JAYME CAMPOS

1 RELATÓRIO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República, mediante a Mensagem nº 32, de 2009-CN (nº 256/2008, na origem), submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 461, de 15 de abril de 2009 (MP 461/2009), que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 300.000.000,00, para os fins que especifica.”*

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha a MP 461/2009, o crédito tem por finalidade viabilizar o atendimento às populações vítimas de desastres naturais em municípios de vários estados da federação atingidos, entre outubro de 2008 e março de 2009, por chuvas intensas. Além disso, visa a atender à operação “carro pipa”, em diversos municípios do semiárido brasileiro que, ao contrário dos anteriores, padecem da falta de água para o consumo humano.

Para viabilizar a abertura do crédito, são oferecidos recursos provenientes do superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008, à conta de recursos ordinários (fonte 300).

À medida provisória foram apresentadas 43 (quarenta e três) emendas, no prazo regimental.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização não emitiu o parecer previsto no §6º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN. O pronunciamento do Plenário da Câmara dos Deputados foi pela aprovação da MP 461, nos termos do proposto pelo poder Executivo, e pela inadmissão das emendas apresentadas.

É o relatório.



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

2 VOTO DO RELATOR REVISOR

O art. 5º, *caput*, 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 a crédito extraordinário deve ser único, contendo manifestação sobre a matéria quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da obrigatoriedade de encaminhamento de documento expondo a motivação da medida provisória.

2.1 Dos Aspectos de Constitucionalidade e Pressupostos de Relevância, Urgência e Imprevisibilidade

Da análise levada a efeito, constata-se que a MP 461/2009 atende aos preceitos constitucionais insertos nos arts. 62 e 167, § 3º, no que concerne à imprevisibilidade das despesas, haja vista a necessidade de pronta e eficaz atuação do Estado nas ações contempladas pelo crédito.

Considerando que o Ministério da Integração Nacional não foi contemplado, na lei vigente, com dotação orçamentária em todas as ações acudidas pelo crédito, a imprevisibilidade constitucionalmente exigida para a abertura de crédito extraordinário pode ser admitida com relação ao montante das dotações necessárias para atender às situações emergentes.

Vale ressaltar, que, a despeito de as chuvas intensas, que provocam inundações, alagamentos e desabamentos em várias localidades, e a falta de água própria para consumo, com que padecem os municípios do semiárido brasileiro, serem espécies de eventos recorrentes, as instâncias de decisão ainda não se conscientizaram da necessidade de dotar, previamente, a defesa civil do volume de crédito necessário para atender a essas demandas. Na verdade, o que se tem observado nessa área é um tipo de operação “apaga incêndio”: sempre que há ocorrência de prejuízo ou dano, o Poder Executivo recorre à medida provisória para socorrer aquela situação. Não há, como se vê, prévia disponibilização de meios orçamentários, para que as ações preventivas sejam planejadas e assim produzam resultados mais eficazes e eficientes. Prevalece, portanto, o puro empirismo, grande fonte de desperdício.

A título de constatação dos aspectos aqui levantados, segue, para o citado Ministério, o perfil de elaboração e de execução das dotações relativas às ações contempladas no crédito em análise, neste exercício de 2009:

Programa	Ação/Subtítulo	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
Resposta aos Desastres e Reconstrução (1029)	Socorro as Pessoas Atingidas por Desastres (ação 4564)	0	0	642,52	269,09	143,31	141,59
	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres (ação 4570)	0	0	980,00	689,74	300,51	288,51
		0,00	0,00	1.622,52	958,83	443,82	430,10

Fonte: SIGA Brasil/Prodasen

Data de atualização: 9 de junho de 2009.



CONGRESSO NACIONAL SENADO FEDERAL

2.2 Da Adequação Orçamentária e Financeira da Medida Provisória

O exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias, na forma preconizada pelo citado art. 5º, § 1º, da referenciada Resolução, “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”.

Sob tais aspectos, percebe-se que o crédito não colide com quaisquer dispositivos que regem o ordenamento orçamentário-financeiro do País, em especial no que diz respeito a sua compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO/2009), a lei orçamentária anual e a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A despeito de o crédito ser custeado com fonte financeira (fonte 300 – saldo do exercício anterior, recursos ordinários) para atender a despesas primárias, o que produz alteração no resultado primário previsto no art. 2º da LDO/2009, tal fato não parece constituir óbice para aprovação da matéria, tendo em conta que o Poder Executivo dispõe de mecanismos suficientes para compensar tais gastos e dar efetividade às disposições legais mencionadas. A previsão constante do Anexo de Metas Fiscais, conforme o mesmo art. 2º, *in fine*, é no sentido de que, na execução do orçamento, seja gerado um superávit primário correspondente a 2,20% do Produto Interno Bruto (PIB), para os orçamentos fiscal e da seguridade social.

2.3 Do Cumprimento da Exigência Prevista no §1º, do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN

A Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem contém as informações necessárias para o entendimento das razões que motivaram a edição da medida provisória.

2.4 Mérito

Os recursos consignados no crédito extraordinário visam socorrer as populações atingidas em municípios de vários estados da Federação: uns foram vitimados por chuvas intensas, que provocaram inundações e alagamentos; e outros, localizados na região do semiárido, ao contrário, foram atingidos pela falta de água para o consumo humano. Diante dessa situação, torna-se imprescindível e necessária a imediata intervenção do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Integração Nacional.

2.5 Das Emendas

Da análise das emendas apresentadas, constata-se que as de nºs 00001 a 00019 e de 00021 a 00043 devem ser declaradas inadmitidas, por contrariarem norma regimental da CMO, constante do art. 111, da Res. nº 01, de 2001 – CN, que trata da apreciação dos créditos extraordinários abertos por medida provisória.

Com efeito, diz o texto da norma sob referência:



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

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

É bom que se façam os seguintes esclarecimentos: quando a norma refere-se ao “texto da medida provisória”, ela se reporta ao enunciado da lei propriamente dita, que constitui o comando normativo, onde são nominados a natureza do crédito, os órgãos responsáveis por sua administração e as fontes de custeio, quando for o caso. Desse modo, não se pode confundir texto da lei com os descritores dos subtítulos, que, por meio do Anexo I, detalham as programações a serem criadas ou suplementadas. Nesse equívoco incorrem várias emendas, quando prevêem alteração de descritor de subtítulo em vez de propor alteração do texto da lei propriamente dito.

Da mesma forma, o que a norma permite é o cancelamento puro e simples de dotação constante desse mesmo Anexo I, sem que isso implique remanejamento de valores de uma programação para outra. Também nesse equívoco incorrem algumas emendas.

Todos esses esclarecimento nos levam à convicção de que, em face da análise levada a efeito, nenhuma das emendas atende aos preceitos normativos, razão por que nos posicionamos no sentido de que sejam declaradas inadmitidas todas as emendas anteriormente citadas.

A emenda nº 20 prevê a inclusão de matéria estranha ao orçamento o que é vedado pelo art. 165, §8º da Constituição, devendo, portanto, ser inadmitida, conforme art. 146 de Resolução nº 1, de 2006-CN.

2.6 Conclusão

Diante de todas as razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 461, de 15 de abril de 2009, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção, e, no mérito, somos por sua aprovação nos termos propostos pelo Poder Executivo e aprovados pela Câmara dos Deputados, tendo-se por inadmitidas as emendas nºs 0001 a 0043.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2009.

Senador JOSÉ SARNEY
Presidente

Senador JAYME CAMPOS
Relator



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

ANEXO I

(Ao Parecer nº , de 2009)

MP nº 461 de 2009 – CN

DEMONSTRATIVO DE QUE TRATA O ART. 70, III, c. DA RESOLUÇÃO N° 1, DE 2006 – CN

(Emendas que devem ser Inadmitidas)

Nº Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00001	Sandro Mabel	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres no Estado de Goiás	Inadmitida
00002	Marcelo Crivella	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres em Municípios do Estado do Rio de Janeiro	Inadmitida
00003	Valdir Raupp	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Rolim de Moura - RO	Inadmitida
00004	Valdir Raupp	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Porto Velho – Distrito de Calama - RO	Inadmitida
00005	Valdir Raupp	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município Cacoal - RO	Inadmitida
00006	Valdir Raupp	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município Porto Velho - RO	Inadmitida
00007	Odair Cunha	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres – Formiga - MG	Inadmitida
00008	Odair Cunha	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres – Estado de Minas Gerais	Inadmitida
00009	Lúcio Vale	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres nos Municípios do Estado do Pará	Inadmitida



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

Nº Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00010	Lúcio Vale	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres nos Municípios do Estado do Pará	Inadmitida
00011	Lúcio Vale	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres nos Municípios no Estado do Pará	Inadmitida
00012	Lúcio Vale	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres nos Municípios no Estado do Pará	Inadmitida
00013	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Guaçuí - ES	Inadmitida
00014	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Bom Jesus do Norte - ES	Inadmitida
00015	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Laranja da Terra - ES	Inadmitida
00016	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Afonso Cláudio - ES	Inadmitida
00017	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Conceição do Castelo - ES	Inadmitida
00018	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Jerônimo Monteiro - ES	Inadmitida
00019	Rose de Freitas	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Ibatiba - ES	Inadmitida
00020	Antonio Carlos Mendes Thame	Dá nova redação ao art. 29 de Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002	Inadmitida



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

Nº Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00021	Marcelo Teixeira	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres na Região do Rio Maranguapinho - Fortaleza - CE	Inadmitida
00022	Mauro Nazif	Apoio a Obras Preventivas de Desastres no Município de Rio Crespo no Estado de Rondônia	Inadmitida
00023	Mauro Nazif	Apoio a Obras Preventivas de Desastres no Município de Alta Floresta do Oeste no Estado de Rondônia	Inadmitida
00024	Mauro Nazif	Apoio a Obras Preventivas de Desastres no Distrito de Calama no Município de Porto Velho no Estado de Rondônia	Inadmitida
00025	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Jaraguá do Sul - SC	Inadmitida
00026	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município do Estado de Santa Catarina	Inadmitida
00027	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Gaspar - SC	Inadmitida
00028	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Blumenau - SC	Inadmitida
00029	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Brusque - SC	Inadmitida
00030	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Ihota - SC	Inadmitida
00031	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Itajaí - SC	Inadmitida



CONGRESSO NACIONAL

SENADO FEDERAL

Nº Emenda	Autor	Finalidade	Parecer
00032	Paulo Bornhausen	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Município de Luís Alves - SC	Inadmitida
00033	Paulo Bornhausen	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres no Município de Chapecó no Estado de Santa Catarina	Inadmitida
00034	Paulo Bornhausen	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres em Municípios no Estado de Santa Catarina	Inadmitida
00035	Raimundo Colombo	Acrescenta art. destinando 30% do valor do crédito aos municípios do Estado de Santa Catarina atingidos por desastres	Inadmitida
00036	Paulo Rocha	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres no Estado do Pará	Inadmitida
00037	Paulo Rocha	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres no Estado do Pará	Inadmitida
00038	Paulo Rocha	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Estado do Pará	Inadmitida
00039	Paulo Rocha	Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres - Recuperação de Danos Causados por Desastres no Estado do Pará	Inadmitida
00040	Wellington Fagundes	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres no Estado de Mato Grosso	Inadmitida
00041	José Airton Cirilo	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres – Caucaia - CE	Inadmitida
00042	José Airton Cirilo	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres – Icapuí - CE	Inadmitida
00043	José Fernando Aparecido de Oliveira	Socorro e Assistência as Pessoas Atingidas por Desastres – Nacional (Altera MA de 90 para 40 e Apresenta uma relação de Municípios a seres beneficiados)	Inadmitida