

PARECER N° , DE 2020

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 908, de 2019, que *institui o Auxílio Emergencial Pecuniário para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos Municípios afetados pelas manchas de óleo.*

SF/20259.63925-66

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 908, de 2019, que *institui o Auxílio Emergencial Pecuniário para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos Municípios afetados pelas manchas de óleo.*

O art. 1º da Medida Provisória institui o referido Auxílio, que será pago para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, com atuação em área marinha ou em área estuarina, domiciliados nos municípios afetados pelas manchas de óleo. Seu § 1º determina que os municípios afetados constam de relação disponível no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis até a data de publicação da Medida Provisória, em 29 de novembro de 2019.

Na sequência, o § 2º do art. 1º define que o Auxílio Emergencial Pecuniário corresponde a R\$ 1.996,00, a ser pago em duas parcelas iguais. O § 3º do dispositivo ressalva que o pagamento será devido ainda que o beneficiário tenha direito a outro valor pecuniário pago pela União no mesmo período e seu recebimento não vedará a percepção cumulativa de benefícios financeiros de outras políticas públicas.

O § 4º do art. 1º destaca que o Auxílio Emergencial Pecuniário, ou qualquer outro valor recebido a título de recomposição pelos danos materiais ou morais sofridos em decorrência das manchas de óleo, não será considerado fonte de renda para fins do seguro-desemprego durante o período de defeso, do cálculo da renda familiar mensal no âmbito do Programa Bolsa Família, do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Benefício de Prestação Continuada.

Ademais, a parcela do Auxílio Emergencial Pecuniário poderá ser sacada no prazo de até noventa dias, contado da data de disponibilização do crédito ao beneficiário, conforme dispõe o § 5º do art. 1º.

Por sua vez, o art. 2º determina que os recursos para operacionalização do Auxílio de que trata a MPV correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Cidadania, sem prejuízo de eventual ressarcimento dos valores despendidos com o pagamento do auxílio por quem tenha dado causa ao derramamento de óleo.

Já o art. 3º dispõe que o Auxílio será pago pelo Ministério da Cidadania aos beneficiários identificados pelo respectivo Número de Identificação Social (NIS), por meio da Caixa Econômica Federal, com remuneração e condições pactuadas em instrumento próprio. Caberá, ainda, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento providenciar e encaminhar ao Ministério da Cidadania a relação dos pescadores profissionais artesanais para que seja operacionalizado o pagamento do Auxílio Emergencial Pecuniário.

Por fim, o art. 4º estabelece a entrada em vigor da MPV na data de sua publicação.

A Medida Provisória nº 908, de 2019, foi recebida pela Presidência do Congresso Nacional e despachada a esta Comissão Mista, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal e da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

A Exposição de Motivos nº 83, de 26 de novembro de 2019, conjunta da Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Secretário Especial do Desenvolvimento Social, e do Secretário-executivo do Ministério da Economia, que acompanha o ato, ressalta que, mesmo não havendo proibição oficial do consumo e comercialização do pescado em

SF/20259.63925-66

virtude das manchas de óleo, a atividade de pesca está inviabilizada, pois a precaução impõe entre pescadores e consumidores das regiões afetadas. O Auxílio teria, portanto, o papel de minimizar os impactos sociais e econômicos desastrosos advindos do derramamento de óleo no litoral brasileiro, beneficiando cerca de 57.869 pescadores da Região Nordeste e custando à União aproximadamente R\$ 115.506.524,00.

A Medida Provisória recebeu oitenta e oito emendas, cujo teor será detalhado após a análise do texto da Medida Provisória em si, a seguir.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão Mista da MPV nº 908, de 2019, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), emitir parecer sobre a presente proposição. Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Entendemos que a Medida Provisória atende aos requisitos de relevância e urgência, tendo em vista a dramática situação vivida pelas pessoas que serão beneficiadas pelo Auxílio, que já estavam em condição social desfavorecida e ainda foram atingidas pelo vazamento, inesperado e carente de explicações, de óleo bruto no mar, o que motivou a ação do Poder Executivo.

Além disso, a Medida Provisória não incide nas vedações previstas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, observamos que a concessão do benefício assistencial excepcional se encontra dentro da autonomia do Poder Executivo da União. Veja-se o *caput* do art. 203 da Constituição Federal, que define ser a assistência social prestada a quem dela necessitar. Como exemplo de assistência estatal prestada a vítimas de calamidades públicas, veja-se a previsão dos benefícios eventuais, de responsabilidade de estados, Distrito Federal e municípios, constantes do art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Em atendimento ao que preveem os arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determinam ser lesiva ao patrimônio público a geração de

SF/20259.63925-66

despesa sem o devido acompanhamento de estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro, a Exposição de Motivos na Medida Provisória estimou esse impacto, como já mencionado, em R\$ 115.506.524,00.

III – ANÁLISE DAS EMENDAS

A Medida Provisória nº 908, de 2019, recebeu oitenta e oito emendas no prazo previsto no art. 4º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, sendo algumas com conteúdo idêntico ou tratando de assuntos equivalentes, razão pela qual essas serão ponderadas em conjunto.

III.1 – Das emendas que tratam da modificação da data-limite para reconhecimento dos municípios atingidos

As Emendas nºs 1, 9, 10, 23, 31, 37, 43, 51, 60, 64, 72, 80 e 88 cuidam suprimir ou de prorrogar a data limite para o reconhecimento dos municípios atingidos pelo óleo, que no texto original é a data de publicação da MPV.

A expansão da lista de municípios com beneficiários do Auxílio Emergencial Pecuniário implicaria necessariamente o aumento das despesas decorrentes da MPV.

A estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes é uma exigência da combinação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, com o inciso I do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 15 dessa Lei prevê que 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 do normativo legal.

Por esse motivo, as citadas emendas devem ser rejeitadas.

III.2 – Das emendas que tratam do critério para a delimitação do território a ser beneficiado

As Emendas nºs 5, 6, 32, 36, 39, 47, 62, 69 e 86 cuidam de modificar o critério de seleção dos territórios nos quais os pescadores estarão aptos a serem beneficiados pelo Auxílio Emergencial Pecuniário. Todas as emendas propõem que não mais se listem municípios, mas, sim, estados.

SF/20259.63925-66

A substituição de municípios por estados – isto é, de abdicar de um critério mais específico para, em seu lugar, adotar um menos preciso – majorará consideravelmente as despesas decorrentes da MPV.

Uma vez mais, deve-se lembrar que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes é uma exigência da combinação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, com o inciso I do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por esse motivo, as citadas emendas também devem ser rejeitadas.

III.3 – Das emendas que tratam do valor nominal do benefício, de sua duração, bem como da periodicidade dos pagamentos

As Emendas nºs 7, 17, 19, 25, 26, 28, 32, 33, 37, 38, 42, 52, 57, 71, 76, 77, 78 e 84 cuidam de tornar o Auxílio previsto na MPV financeiramente mais benéfico para seus destinatários: seja apenas tornando-o devido em um único pagamento no valor originalmente previsto, seja aumentando seu valor nominal, seja, ainda, aumentando o período no qual é devido, podendo, até, ter seu pagamento assegurado, em prazo indefinido, enquanto perdurarem os efeitos danosos das manchas de óleo.

Ora, é evidente a majoração financeira devida pelo poder público a partir tais Emendas. Entretanto, não consta a devida fonte de custeio.

Lembra-se que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes é uma exigência do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tal motivo, as citadas emendas devem ser rejeitadas.

III.4 – Das emendas que tratam do prazo para saque do benefício após sua disponibilização

As Emendas nºs 2, 22, 29, 45, 58, 65, 68 e 81 propõem a supressão do § 5º do art. 1º da MPV, que trata do prazo de 90 dias para o

SF/20259.63925-66

saque do Auxílio, a contar da data de sua disponibilização. A Emenda nº 50, por sua vez, propõe a dilação desse prazo de 90 para 120 dias.

Tais propostas, embora com nobre intuito, alteram o planejado fluxo de caixa do governo federal, levado em conta por ora da elaboração da previsão de custeio do Auxílio em causa. A extinção de prazo formal para saque do Auxílio implicará em contingenciamentos indevidos na fazenda pública. Há de se convir que o beneficiário que não sacar o valor a que tem direito, dentro do razoável prazo de 90 dias, comunica tacitamente que dele não necessita.

Por tal motivo, as citadas emendas devem ser rejeitadas.

III.5 – Das emendas que tratam do alargamento dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial Pecuniário

As Emendas nºs 2, 3, 4, 8, 12, 16, 20, 21, 24, 27, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 44, 46, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 59, 61, 63, 66, 70, 73, 74, 75, 79, 82, 83, 85 e 87 propõem a alteração dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio. Ora, propondo o cadastro de novos pescadores, ora propondo a admissão de diferentes perfis de profissionais, as emendas alargam o universo de beneficiários, aumentando de maneira imprevisível a receita necessária para o custeio do referido Auxílio.

Lembra-se que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, não apresentada pelas emendas, é uma exigência do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tal motivo, as citadas emendas devem ser rejeitadas.

III.6 – Das emendas que preveem a concessão de seguro-desemprego aos pescadores que forem afetados por danos ambientais

As Emendas nºs 11, 13, 14, 15, 18 preveem edição à Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, preveem a concessão excepcional de seguro-desemprego ao pescador que for afetado por dano ambiental em sua região de atuação ambiental. Tais emendas, entretanto, fazem-no sem prever qualquer estimativa da segura elevação de custos decorrente de seus efeitos.

Lembra-se, mais uma vez, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, não apresentada pelas Emendas, é uma exigência do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tal motivo, as citadas emendas devem ser rejeitadas.

III.7 – Das emendas que criam obrigação de fazer a ministérios

A Emenda nº 40 determina que o Ministério do Meio Ambiente irá desenvolver ações objetivando à redução de danos ambientais associados a vazamentos de óleo na costa brasileira. Por sua vez, a Emenda nº 67 dispõe que o Ministério da Saúde criará cadastro nacional para controle, registro e acompanhamento de profissionais e voluntários que atuaram na contenção e remoção do óleo que atingiu o litoral brasileiro.

Além de prever obrigações de fazer a órgãos do Poder Executivo, as quais demandaram custos sem fonte devidamente prevista, ao arrepio de lei, as emendas ainda invadem seara de competência daquele Poder, sujeita à reserva da Administração.

Por tais motivos, as citadas emendas devem ser igualmente rejeitadas.

IV – DA PROPOSITURA DE EMENDA

Tem-se ciência, pela perda de eficácia da Portaria nº 24, de 19 de fevereiro de 2019, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da impossibilidade, desde 1º de janeiro de 2020, da obtenção de autorização temporária do Registro Geral da Atividade Pesqueira, categoria Pescador Profissional Artesanal.

Dessa forma, de maneira a dar tratamento justo a todos os pescadores e homólogos, como marisqueiros e extrativistas, proporemos emenda que assegure seu cadastro no Registro Geral da Atividade Pesqueira. Note-se que se está a tratar apenas da possibilidade de cadastro, o que atualmente mostra-se uma impossibilidade. Não se trata, portanto, de trazer novos beneficiários elegíveis para o Auxílio Emergencial Pecuniário. Assim, não haverá qualquer aumento de custo para os efeitos pretendidos pela MPV.

V – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, bem como adequação e compatibilidade financeira e orçamentária** da Medida Provisória nº 908, de 2019, e, no mérito, pela sua **aprovação, com a emenda que apresentamos e com a rejeição das emendas nºs 1 a 88, nos termos do Projeto de Lei de Conversão a seguir.**

SF/20259.63925-66

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2020 (DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 908, DE 2019)

Institui o Auxílio Emergencial Pecuniário para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos Municípios afetados pelas manchas de óleo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Auxílio Emergencial Pecuniário para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, com atuação em área marinha ou em área estuarina, domiciliados nos municípios afetados pelas manchas de óleo.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, os municípios afetados constam de relação disponível no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis até 29 de novembro de 2019.

§ 2º O Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata o *caput* corresponde ao valor de R\$ 1.996,00 (mil novecentos e noventa e seis reais) e o pagamento será feito em duas parcelas iguais.

§ 3º O pagamento do Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata o *caput* será devido ainda que o beneficiário tenha direito a outro valor

pecuniário pago pela União no mesmo período e seu recebimento não vedará a percepção cumulativa de benefícios financeiros de outras políticas públicas.

§ 4º O Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata o *caput* e qualquer outro valor recebido, a título de recomposição pelos danos materiais ou morais sofridos em decorrência das manchas de óleo, não serão considerados fonte de renda para:

I – fins do disposto:

- a) no art. 1º, § 4º, da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e
- b) no art. 2º, § 1º, inciso III, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; e

II – cálculo da renda para fins do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Benefício de Prestação Continuada de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 5º A parcela do Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata o *caput* poderá ser sacada no prazo de até noventa dias, contado da data da disponibilização do crédito ao beneficiário.

Art. 2º Os recursos para operacionalização do Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata esta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Cidadania, sem prejuízo de eventual resarcimento dos valores despendidos com o pagamento do auxílio por quem tenha dado causa ao derramamento do óleo.

Art. 3º O Auxílio Emergencial de que trata esta Lei será pago pelo Ministério da Cidadania aos beneficiários identificados pelo respectivo Número de Identificação Social – NIS, por meio da Caixa Econômica Federal, com remuneração e condições pactuadas em instrumento próprio.

Parágrafo único. Caberá ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento providenciar e encaminhar ao Ministério da Cidadania a relação dos pescadores profissionais artesanais para que seja operacionalizado o pagamento do Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata esta Medida Provisória.

SF/20259.63925-66

Art. 4º Fica assegurada em caráter contínuo, sem interrupções, a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, na categoria Pescador Profissional Artesanal, a pescadores e marisqueiros.

Parágrafo único. Os pedidos de inscrição não analisados no prazo de trinta dias serão considerados, provisoriamente e para todos os efeitos, registros ativos, até que decisão superveniente do órgão competente venha a conceder o registro definitivo ou, fundamentadamente, a negar a inscrição.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/20259.63925-66