



## SENADO FEDERAL

### PARECER N° , DE 2020

De **PLENÁRIO**, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 920, de 30 de janeiro de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 892.000.000,00, para os fins que especifica”.

SF/20970.99930-39

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador \_\_\_\_\_

#### I – RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 920, de 30 de janeiro de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 892.000.000,00, para a seguinte aplicação:

UO / Funcional / Ação + subtítulo	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	Valor (R\$ 1,00)
53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional -Administração Direta							
06.182.2218.22B0.6500							
Ações de Proteção e Defesa Civil - Nacional (Crédito Extraordinário)	F	3	2	90	0	188	356.800.000
	F	4	2	90	0	188	535.200.000
<b>TOTAL - FISCAL</b>							<b>892.000.000</b>

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a MP (EM nº 25/ME-2020), o crédito extraordinário em exame tem como objetivo permitir o *“atendimento emergencial de socorro às vítimas e o restabelecimento dos serviços, bem como a execução de ações de reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída pelo desastre ocasionado por enchentes e demais acontecimentos decorrentes das fortes*



## SENADO FEDERAL

*chuvas ocorridas nos Estados de Minas Gerais, do Espírito Santo e do Rio de Janeiro no final do mês de janeiro do corrente exercício”.*

A Exposição de Motivos também consigna que “*a Coordenação de Planejamento e Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Nota Técnica nº 2/2020/CPO SEDEC/CGG/DAG/SEDEC-MDR, de 30 de janeiro de 2020, destacou que, atualmente, 117 municípios se encontram em situação de emergência e 6 em estado de calamidade pública; e que 72.224 pessoas estão desalojadas e, 11.049, desabrigadas*”.

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais para a abertura do presente crédito extraordinário previstos nos arts. 62, *caput*, e 167, § 3º, da Constituição Federal, a Exposição de Motivos apresentou os seguintes argumentos:

A urgência e relevância da demanda justificam-se pela necessidade de atuação imediata do Poder Público com o objetivo de mitigar os efeitos danosos causados à população dos Estados afetados, sob pena de agravamento dos prejuízos para as comunidades residentes nos municípios atingidos.

A imprevisibilidade do ato decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, o grande volume e a concentração de chuvas acima da média para um único mês, não havendo, dessa forma, a possibilidade fática e a pertinência de prever a despesa na programação orçamentária.

A MP em pauta apontou a fonte de recursos necessários para a abertura deste crédito, qual seja, anulação de dotação orçamentária da Reserva de Contingência – Financeira –, no mesmo montante disponibilizado para a Defesa Civil.

No prazo regimental, foram apresentadas onze emendas à MP nº 920, de 2020, conforme Anexo.

Cabe destacar que, em seu voto, a Câmara dos Deputados propôs pequena modificação no texto da MP 920/2020, por meio da inclusão de parágrafo único no seu artigo 1º, autorizando o remanejamento entre os Grupos de Natureza de Despesa – GND (“3 - Outras Despesas Correntes” e “4 - Investimentos”), constantes do Anexo I da MP nº 920, de 2020. Ademais, o voto encaminhou o seguinte:

SF/20970.99930-39



## SENADO FEDERAL

pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 920, de 2020, pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da matéria, pela sua adequação financeira e orçamentária e, no mérito, por sua aprovação, pela inadmissibilidade das emendas de nº 2 a 9 e 11, e pela rejeição das Emendas de nº 1 e 10 apresentadas, na forma do Projeto de Lei de Conversão.

É o Relatório.

### II – ANÁLISE

O instrumento legislativo sob exame foi analisado em relação a aspectos formais e materiais. As ponderações foram distribuídas em tópicos que abordaram aspectos atinentes à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito da matéria. Ao final, são analisadas as emendas apresentadas à MP nº 920, de 2020.

Inicialmente, observe-se que esta MP está sendo apreciada sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que instaurou regime sumário de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para as medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo COVID-19.

#### **a) Exame do aspecto constitucional – relevância, urgência e imprevisibilidade**

Preliminarmente, cumpre destacar que a edição de medida provisória e sua tramitação obedecem a ditames formais de constitucionalidade. O comando gravado no art. 62 da Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua apreciação ao Parlamento.

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para legitimar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o instituto geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição. A segunda categoria de justificativas, extraída à luz do comando

SF/20970.99930-39



## SENADO FEDERAL

insculpido no art. 167, § 3º, da Constituição, requer que se retrate a situação de “imprevisibilidade” que respalde abertura de crédito extraordinário ao orçamento aprovado, neste caso à LOA 2020.

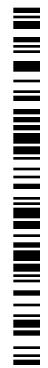
Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 25/2020 ME, acima reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

### **b) Exame da adequação financeira e orçamentária**

O § 1º do 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, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “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”.

Em que pese o fato de que o art. 43 da Lei 4.320, de 1964, não exigir cancelamentos compensatórios em crédito extraordinário, a Medida Provisória promove cancelamento na Reserva de Contingência – Financeira, o que nos parece boa prática em consonância com a necessidade de equilíbrio fiscal estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente.

A propósito, é importante lembrar que, no tocante ao impacto nas metas fiscais decorrente da MP em exame, com a pandemia de Covid-19 foi declarado estado de calamidade pública, consubstanciado no Decreto Legislativo (DL) nº 06, de 20 de março de 2020. Tal Decreto tem como resultado prático, conforme prevê o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, a dispensa do atingimento das metas fiscais previstas no art. 2º da Lei nº 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020).



SF/20970.99930-39



## SENADO FEDERAL

Por fim, não se verificou infringência aos demais dispositivos pertinentes da legislação orçamentária, que se mostram atendidos, em especial aqueles relativos especificamente a créditos extraordinários, constantes da LDO.

### **c) Verificação do cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN**

O § 1º do art. 2º da Resolução nº 1-CN de 2002, prevê que “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato”. A Exposição de Motivos nº 25/ME-2020, do Ministro de Estado da Economia, juntamente com a Mensagem nº 26, de 2020, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN acerca do envio de documento expondo a motivação da edição da medida provisória.

### **d) Exame do Mérito**

As chuvas que ocorreram no início do ano atingiram diversos municípios dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Em decorrência do nível de chuvas, diversas pessoas ficaram desalojadas, desabrigadas e até, infelizmente, perderam suas vidas.

Dessa forma, e no intuito de possibilitar o atendimento emergencial de socorro às vítimas e o restabelecimento dos serviços, bem como a execução de ações de reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída pelo desastre ocasionado por enchentes e demais acontecimentos, entendemos que o assunto é meritório e deve ser tratado com a devida urgência.

### **e) Exame das Emendas Apresentadas**

No que concerne às emendas apresentadas pelos Deputados e Senadores, entendemos que, em que pese a louvável intenção dos nobres parlamentares, estas devem ser inadmitidas ou rejeitadas, pelas razões a seguir indicadas.

As emendas de nºs 2 a 9 do Deputado Hercílio Coelho Diniz, e a emenda de nº 11, do Deputado Coronel Tadeu, visam alterar as programações a serem

SF/20970.999930-39



## SENADO FEDERAL

atendidas pelo Crédito Extraordinário, de modo a encaminhar recursos diretamente para diversos Municípios ou Estados, e devem ser consideradas inadmitidas, de acordo com o disposto no art. 111 da Resolução nº 1- de 2006 – CN, que apenas admite emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

Recomenda-se, portanto, a inadmissão das Emendas de nºs 2 a 9, e da Emenda nº 11, mantendo a dotação orçamentária para aplicações em ações da Defesa Civil em âmbito nacional.

A Emenda nº 1, do Dep. Sergio Vidigal, propõe a inserção de dispositivos para determinar que a aplicação dos recursos de que trata a Medida Provisória, que ocorra por meio de descentralização dos recursos para os entes subnacionais, obedeça a ordem cronológica de habilitação para recebimento dos recursos, priorize entes que se encontrem adimplentes em suas obrigações contraídas junto à União na data de 1º de janeiro de 2020; e priorize os gastos com pagamento de aluguel social, construção de habitações de interesse social e outros que se destinem exclusivamente ao atendimento da população diretamente afetada pela chuva.

Não obstante a proposta tenha boa intenção, entendemos que não deve prosperar, pois acaba por engessar desnecessariamente a atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC). A sugestão parte da premissa, equivocada, de que há eventual direcionamento ou prioridade de liberação de recursos para Estados e Municípios de acordo com preferências políticas. Quando se conhece mais de perto o trabalho da SEDEC, constatamos a imparcialidade de sua atuação, priorizando aquelas localidades que realmente mais necessitam, como deve ser.

Por esses motivos, somos pela rejeição da Emenda nº 1.

Pelas mesmas razões, deve ser rejeitada a Emenda nº 10, do Sen. Rodrigo Pacheco. A distribuição de recursos das ações de Defesa Civil já é feita na proporção dos danos sofridos em cada um dos Estados e Municípios, conforme a solicitação feita por cada ente que seja enquadrada no escopo de Defesa Civil.

SF/20970.99930-39



## SENADO FEDERAL

Por fim, seguimos a proposta de aperfeiçoamento de texto proposta pelo Parecer da Câmara de Deputados, por meio da inclusão de um parágrafo único no art. 1º da Medida Provisória, que autoriza o remanejamento entre os Grupos de Natureza de Despesa – GND (“3 - Outras Despesas Correntes” e “4 - Investimentos”), constantes do Anexo I da MPV nº 920, de 2020. Isso porque a Defesa Civil atua em dois momentos: no socorro emergencial às vítimas, desalojadas e desabrigadas (Custeio), como também na reconstrução da infraestrutura (Investimento) atingida pelos desastres naturais, tais como estradas, pontes, viadutos etc. Porém, como é difícil precisar, de antemão, se a necessidade maior será de gastos com custeio ou com investimentos consideramos relevante incluir essa alteração.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos no sentido de que a Medida Provisória nº 920, de 2020, atende aos pressupostos constitucionais requeridos, encontra-se adequada sob o ponto de vista orçamentário e financeiro e, no mérito, votamos por sua aprovação na forma do Projeto de Lei de Conversão em anexo, e pela inadmissibilidade das emendas de nºs 002 a 009 e 011, e rejeição das Emendas de nºs 001 e 010.

Sala da Sessões,

Senador \_\_\_\_\_  
Presidente

Senador CARLOS VIANA  
Relator

SF/20970.99930-39



## SENADO FEDERAL

### DEMONSTRATIVO 1 - EMENDAS QUE DEVEM SER INADMITIDAS (art. 70, III, "a", art. 109, § 1º, e art. 146, §1º, da Resolução nº 1/2006-CN)

#### Emendas a serem declaradas inadmitidas (art. 15, XI, da Resolução nº 1/2006-CN)

Emendas nº.	Autor	Fundamentação
2 a 9	Deputado Hercílio Coelho Diniz	Art. 111, da Resolução nº 1, de 2006 - CN
11	Deputado Coronel Tadeu	Art. 111, da Resolução nº 1, de 2006 - CN

Senador CARLOS VIANA  
Relator

SF/20970.99930-39



## SENADO FEDERAL

### **DEMONSTRATIVO 2 - EMENDAS QUE DEVEM SER REJEITADAS (art. 70, III, “a”, art. 109, § 1º, e art. 146, §1º, da Resolução nº 1/2006-CN)**

#### **Emendas a serem rejeitadas (art. 15, XI, da Resolução nº 1/2006-CN)**

<b>Emendas nº.</b>	<b>Autor</b>
1	Deputado Sérgio Vidigal
10	Senador Rodrigo Pacheco

SF/20970.999930-39

Senador CARLOS VIANA  
Relator



## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2020

**(Proveniente da Medida Provisória nº 920, de 2020)**

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 892.000.000,00, para os fins que especifica.

SF/20970.99930-39

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica aberto crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 892.000.000,00 (oitocentos e noventa e dois milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Parágrafo único. Fica autorizado o remanejamento entre os Grupos de Natureza de Despesa – GND constantes do Anexo I.

**Art. 2º** Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotação orçamentária, conforme indicado no Anexo II.

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

Sala das Sessões, em de de 2020.

**SENADO FEDERAL**

ÓRGÃO: 53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional  
 UNIDADE: 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional – Administração  
 Direta

ANEXO I Crédito Extraordinário  
 PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) Recurso de Todas as  
 Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			E	G	R	M	I	F	
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	D	D	U	E	
	2218	Gestão de Riscos e Desastres (Defesa Civil)							892.000.000
		ATIVIDADES							
06 182	2218 22BO	Ações de Proteção e Defesa Civil							892.000.000
06 182	2218 22BO 6500	Ações de Proteção e Defesa Civil - Nacional (Crédito Extraordinário)							892.000.000
			F	3	2	9	0	188	356.800.000
			F	4	2	9	0	188	535.200.000
	<b>TOTAL - FISCAL</b>								<b>892.000.000</b>
	<b>TOTAL - SEGURIDADE</b>								<b>0</b>
	<b>TOTAL - GERAL</b>								<b>892.000.000</b>

ÓRGÃO: 90000 - Reserva de Contingência  
 UNIDADE: 90000 - Reserva de Contingência

ANEXO II Crédito Extraordinário  
 PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) Recurso de Todas as  
 Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			E	G	R	M	I	F	
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	D	D	U	E	
	0999	Reserva de Contingência							892.000.000
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
99 999	0999 0Z00	Reserva de Contingência - Financeira							892.000.000
99 999	0999 0Z00 6498	Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência - Fiscal							892.000.000
			F	9	0	9	0	188	892.000.000
	<b>TOTAL - FISCAL</b>								<b>892.000.000</b>
	<b>TOTAL - SEGURIDADE</b>								<b>0</b>
	<b>TOTAL - GERAL</b>								<b>892.000.000</b>

SF/20970.99930-39