



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

## **PARECER Nº 235, DE 2021 - PLEN/SF**

SF/2/1784.55886-88

De Plenário, sobre a Medida Provisória nº 1.054, de 2021, que “Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 235.348.850,00, para os fins que especifica”.

Relator: Senador **TELMÁRIO MOTA**

### **I. RELATÓRIO**

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1.054, de 8 de junho de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 235.348.850,00.

No âmbito da Fundação Nacional do Índio (Funai) do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Defesa, as dotações são destinadas à ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. São R\$ 41 milhões para a Funai e R\$ 20,9 milhões para o Ministério da Defesa. No Ministério da Cidadania, a dotação de R\$ 173,4 milhões é destinada à ação 2792 -



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 139/2021 ME, de 4 de junho de 2021, a medida visa viabilizar no âmbito da:

- Fundação Nacional do Índio, a contratação temporária de pessoal, a fim de reforçar as equipes de trabalho que atuam nas barreiras sanitárias e impedir a circulação e propagação do novo coronavírus (Covid-19), bem como a distribuição de cestas de alimentos para as comunidades indígenas, de modo a garantir a segurança alimentar e a manutenção do isolamento social dessas comunidades, como forma de proteção, evitando o deslocamento para os centros urbanos. Tais medidas, em atendimento à decisão proferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Roberto Barroso, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 709-DF/2020, visam conter a transmissão da doença, diminuindo a escalada de mortes.

- Administração Direta do Ministério da Defesa, investimentos e despesas de custeio a cargo das Forças Armadas no âmbito do "PLANO OPERACIONAL 7 TI's – ADPF 709-DF/2020", que objetiva o isolamento de invasores nas 7 (sete) terras indígenas de que trata a referida ADPF 709, em apoio ao Departamento de Polícia Federal, conforme determinado pela decisão cautelar, ratificada pelo STF, em 5 de agosto de 2020.

SF/2/1784.55886-88



**SENADO FEDERAL**  
**Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR**

- Administração Direta do Ministério da Cidadania, a execução da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos – ADA, como parte da estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional, operacionalizada por meio da ação orçamentária 2792 – Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), do Programa 5033 – Segurança Alimentar e Nutricional.

A fonte de recursos utilizada no presente crédito extraordinário é o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2020 de recursos de concessões e permissões (fonte 329).

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a EM nº 139/2021 ME consigna que:

A urgência é decorrente do quadro apresentado de rápida propagação da doença, Especificamente, no que concerne ao requisito da relevância para a abertura deste crédito, observa-se a necessidade de cumprimento imediato de decisão judicial no âmbito da citada ADPF, de modo a garantir a segurança alimentar e proteger a população indígena dos efeitos do novo coronavírus, por meio da distribuição de cestas e da implementação de barreiras sanitárias para as comunidades indígenas, com pessoal de apoio em quantitativo suficiente, evitar o deslocamento de indígenas para os centros urbanos e, com isso, prevenir a contaminação da população indígena pela Covid-19; além de assegurar o apoio logístico para a execução do “PLANO OPERACIONAL 7 TI’s – ADPF 709/2020” da Polícia Federal - PF/MJSP, que objetiva o isolamento de invasores nas 7 (sete) terras indígenas, em atendimento à decisão exarada pelo Exmo. Ministro Roberto Barroso na ADPF 709-DF/2020, que também determinou a elaboração de Plano de Isolamento de Invasores.

SF/2/1784.55886-88



**SENADO FEDERAL**  
**Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR**

SF/21784.55886-88

7. Quanto à urgência, a proposição justifica-se em virtude de perdas de vidas em comunidades indígenas que estão ocorrendo a cada dia, além da vulnerabilidade dessas comunidades, sendo extremamente relevante a atuação célere do poder público; do Plano Operacional 7 TI's – ADPF 709-DF/2020 que está homologado pelo STF; da necessidade imprescindível do apoio logístico para viabilizar o Plano diante de difíceis acessos e elevadas distâncias na região amazônica somente alcançados por meio das Forças Armadas; e da distribuição de cestas alimentares até o fim do exercício de 2021.

8. A imprevisibilidade, por sua vez, deve-se à impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação de pandemia que, ao contrário do que se previa, agravou-se, com o surgimento de novas variantes e o aumento expressivo do número de mortos, o que vem impondo a adoção de novas medidas para proteger as comunidades indígenas; ao suporte logístico ao Plano Operacional 7 TI's - ADPF 709-DF/2020 em que se faz necessário o aporte de recursos orçamentários, de forma premente.

Não foram apresentadas emendas à MP em análise.

Por fim, a Medida Provisória foi aprovada na Câmara dos Deputados, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em 14/10/2021, na forma editada pelo Poder Executivo.

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.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

## Constitucionalidade

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. A Lei Magna também estatui, no art. 166, § 1º, I, que os créditos adicionais sejam examinados por uma comissão mista permanente de deputados e senadores e apreciados na forma do regimento comum. Logo, compete à CMO manifestar-se a respeito, para tanto recorrendo em especial às normas prescritas na Resolução nº 1, de 2002, e na Resolução nº 1, de 2006, ambas do Congresso Nacional.

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 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 2021.

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 139/2021 ME, antes

SF/2/1784.55886-88



**SENADO FEDERAL**  
**Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR**

reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

**Adequação Financeira e Orçamentária**

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs “*abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

Nesse particular, verifica-se que o crédito em apreço está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116, de 2020), da Lei Orçamentária Anual para 2021 (Lei nº 14.144, de 2021), da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e da Lei nº 4.320, de 1964.

Cabe destacar que, apesar de não ser obrigatória a indicação da fonte de recursos para a abertura de crédito extraordinário, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, a MP nº 1.054, de 2021, indica como origem dos recursos o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2020.

SF/2/1784.55886-88



**SENADO FEDERAL**  
**Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR**

A utilização de superávit financeiro para o atendimento de despesas primárias repercute sobre a apuração da meta fiscal definida na LDO 2021. Devemos considerar, no entanto, que isso não se revela um problema formal no caso dos créditos extraordinários, pois a legislação autoriza a abertura desses créditos mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos necessários. Além disso, de acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2021, em relação ao cumprimento da meta fiscal, “as projeções de receitas e despesas primárias para o corrente ano, presentes neste Relatório, considerando a meta de resultado primário, indicam possibilidade de ampliação de R\$ 192.141,5 milhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU”. Na verdade, uma ampliação dessa magnitude somente não pode ser efetivada em função do teto de gastos, mencionado logo a seguir.

Ademais, a abertura do presente crédito não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, pois os créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo aludido Regime, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal.

**Mérito**

A MP nº 1.054, de 2021, é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, haja vista que o aumento exponencial dos casos de infecção humana pelo Covid-19 impõe a necessidade de dotar o sistema de saúde brasileiro de capacidade

SF/2/1784.55886-88



**SENADO FEDERAL**  
**Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR**

para prevenir, controlar e conter os danos e agravos à saúde pública em decorrência da pandemia global.

Vale registrar que, em consonância com o exposto na Exposição de Motivos da Medida Provisória, na decisão da ADPF 709/DF, o Supremo Tribunal Federal sintetizou as seguintes determinações ao Poder Executivo:

1. QUANTO À NOVA VERSÃO DO PLANO GERAL DE ENFRENTAMENTO E MONITORAMENTO DA COVID-19 PARA OS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL: determino a elaboração de novo Plano Geral, sob a coordenação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, com a participação do Ministério da Saúde, da FUNAI e da SESAI, e sem prejuízo da participação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, nos termos do item 14. O novo Plano Geral deverá ser apresentado no prazo máximo de 20 dias, contados da ciência desta decisão, sem prejuízo da implementação imediata de todas as providências identificadas no item 15, acima.
2. NO QUE SE REFERE AOS POVOS INDÍGENAS EM TIs NÃO HOMOLOGADAS: apresentação dos dados discriminados no item 16, sobre atendimentos de saúde e entregas de cestas alimentares, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão.
3. COM RELAÇÃO AO FUNCIONAMENTO DA SALA DE SITUAÇÃO NACIONAL PARA PIIRCS: deve a União convocar nova reunião, no prazo de 48 horas contados da ciência desta decisão, e, após ela, observar periodicidade quinzenal para tais reuniões, nos termos do item 17.
4. QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DAS BARREIRAS À ENTRADA PERTINENTES À PRIORIDADE 1: deve a União informar e comprovar a sua concretização, inclusive quanto às 4 (quatro) TIs que estavam pendentes

SF/2/1784.55886-88



**SENADO FEDERAL**  
**Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR**

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 139/2021 ME, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania.

**Emendas**

Conforme já ressaltamos, não foram apresentadas emendas à MP.

**III. VOTO**

Diante do exposto, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 1.054, de 2021, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção.

Por fim, com relação ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1.054, de 2021, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/2/1784.55886-88