



## SENADO FEDERAL

### PARECER Nº 183, DE 2022-PLEN/SF

SF/22535.34083-08

De Plenário, sobre a Medida Provisória nº 1.087 de 28 de dezembro de 2021, que "Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 167.288.600,00, para o fim que especifica, e dá outras providências".

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

#### I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1.087, de 28 de dezembro de 2021, que "Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 167.288.600,00, para o fim que especifica, e dá outras providências".

Segundo a Exposição de Motivo (EM) nº 387/2021 ME, que acompanha a proposição, a Medida tem por objetivo o atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 742, ao garantir o acesso a alimentos para povos quilombolas.

Destaca o Poder Executivo que a mencionada ADPF 742 determina que a União formule "*plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, com objetivos, metas, ações programáticas, cronograma de implementação e metodologias de avaliação, contemplando, ao menos, providências visando a ampliação das estratégias de prevenção e do acesso aos meios de testagem e aos serviços públicos de saúde, controle de entrada nos territórios por terceiros considerado isolamento social comunitário e distribuição de alimentos e material de higiene e desinfecção*



## SENADO FEDERAL

De acordo com a citada EM, tendo em vista essa determinação, a União apresentou um plano em que *"um dos objetivos principais seria a promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos e de renda mínima para a população em comento em situação de vulnerabilidade social"*.

A mencionada Exposição de Motivos afirma que as demandas contidas na decisão da mencionada ADPF contemplam o atendimento de 202.774 famílias, por meio da distribuição de cestas de alimentos por um prazo mínimo de seis meses, com uma necessidade de recursos estimada em R\$ 167.288.600,00 (cento e sessenta e sete milhões, duzentos e oitenta e oito mil e seiscentos reais).

Quanto à origem dos recursos que financiam a abertura do crédito em exame, a EM ressalta que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, autorizada pela presente Medida Provisória, no valor de R\$ R\$ 167.288.600, em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ressalta, contudo, que tal autorização, apesar de atender ao requisito prévio estabelecido na LRF, garante apenas a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto deste crédito extraordinário, de modo que não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da sua destinação específica.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP nº 1.087/2021, a mencionada EM consigna que, no que tange à imprevisibilidade e à urgência, tais critérios não precisam ser observados no caso, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.

No que tange ao critério da relevância, expõe a EM que tal requisito se encontra cumprido tendo em vista que a Medida visa *"à garantia do atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 742, que determina a promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos, por*

SF/22535.34083-08



## SENADO FEDERAL

*meio do atendimento das 202.774 famílias quilombolas estimadas do país, com a distribuição de cestas por, no mínimo, 6 meses"*

No prazo regimental, foi apresentada 1 (uma) emenda à MP nº 1.087, de 2021.

No que tange à apreciação pela Câmara dos Deputados, a Medida Provisória em exame foi aprovada, em 19/5/22, na forma proposta pelo Poder Executivo, com a rejeição da única emenda apresentada.

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 Medida. Ao final, foi analisada a emenda apresentada por parlamentar à MP nº 1.087, de 2021.

### **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 2006, do Congresso Nacional. Entretanto, esta Medida Provisória está sendo apreciada de acordo com o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, sendo

SF/22535.34083-08



## SENADO FEDERAL

autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

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 como “imprevisibilidade” que respalte abertura de crédito extraordinário ao orçamento vigente.

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 387/2021 ME, sumariadas anteriormente, são suficientes para comprovar o cumprimento do requisito de relevância a justificar a abertura do crédito extraordinário, bem como para afastar os requisitos de urgência e imprevisibilidade tendo em vista o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.

### 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, verificamos 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) e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

SF/22535.34083-08



## SENADO FEDERAL

Conforme frisado na Exposição de Motivos, o presente crédito não afeta o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO 2021, já que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de Dezembro de 2021 demonstra a existência de margem disponível de até R\$ 241.753,8 milhões para ampliação das despesas primárias discricionárias. Ademais, esclarece a EM que o crédito também respeita os limites estabelecidos no art. 107 do Ato de Constitucionais Transitórias – ADCT (“Teto de Gastos”), uma vez que o ato em exame se enquadra no escopo do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.

### Mérito

A MP nº 1.087, de 2021, é dotada de justificativas de relevância condizentes com a programação orçamentária que contempla, visando à continuidade das ações necessárias e pertinentes à promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos para a população quilombola em situação de vulnerabilidade social.

De fato, não se pode negar a relevância do presente crédito extraordinário, ao tentar minorar o problema da segurança alimentar dos povos quilombolas. Entretanto, é evidente que o valor alocado é insuficiente para fazer face às reais necessidades dessa população.

Dessa forma, deve-se frisar a premência de o Poder Público, por meio de ações coordenadas, atuar de forma mais efetiva no que tange às comunidades quilombolas, aumentando a oferta de serviços de saúde, educação, cultura, assistência social, entre outros.

Nesse sentido, é essencial, por exemplo, no âmbito da saúde, garantir a formação compartilhada e continuada para os profissionais de saúde que atendam a população quilombola, com especial ênfase para as doenças que atingem a população negra, o que abrange também a elaboração de um programa de atendimento à saúde quilombola e a construção de academias de saúde. Outra

SF/22535.34083-08



## SENADO FEDERAL

ação importante para essas comunidades, no âmbito da assistência social, é a implantação de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS em todas as cidades com mais de 400 famílias quilombolas, bem como a implementação do “Plano Brasil Quilombola”.

Também é de capital relevância estimular o desenvolvimento da agricultura nessas comunidades, o que trará efeitos extremamente positivos em relação à segurança alimentar e nutricional, além de fomentar a economia local. Nesse sentido, indispensável se faz a perfuração e instalação de poços artesianos, a doação de kits de agricultura familiar, a distribuição de sementes, a regularização fundiária e a garantia de compra dos produtos da agricultura familiar. Ressalte-se que a necessidade de um maior investimento nessa área de vital importância para as comunidades quilombolas também abrange a capacitação, o acompanhamento de técnicos especializados, a facilitação da emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf, entre outros. Além disso, é necessário, para permitir o trânsito a essas comunidades, providenciar a melhoria de suas estradas de acesso.

Ainda em outras vertentes, como a cultural, são importantes ações como a garantia da presença dos artesanatos das comunidades quilombolas nas feiras e comércios financiados pela União e a garantia de subsídios para a manutenção, realização e fortalecimento das festas tradicionais. No que tange à educação, iniciativas no sentido de garantir e subsidiar a formação específica e continuada dos profissionais da educação quilombola e a garantia de bolsa-permanência a todos os estudantes quilombolas nos institutos e universidades federais também são fundamentais.

Ressalte-se que todas as ações anteriormente listadas são indispensáveis, pois somente por meio da intensificação das políticas públicas direcionadas à população quilombola será possível obter a redução das vulnerabilidades socioeconômicas e das desigualdades enfrentadas por essa parcela da população negra no Brasil.

SF/22535.34083-08



## SENADO FEDERAL

SF/22535.34083-08



### Emenda

Foi apresentada 1 (uma) emenda à MP nº 1.087, de 2021, no prazo regimental.

A aludida emenda tem como objetivo alterar o art. 2º da Medida em exame, com o fito de destinar o valor de R\$50.000,000 (cinquenta milhões de reais) para cidades atingidas pelas chuvas.

Quanto à emenda apresentada, não obstante o mérito da proposta, entendemos que a sua aprovação irá ocasionar falhas na execução do plano elaborado para o cumprimento das determinações emanadas da ADPF nº 742, no qual já estão estabelecidas as 202.774 famílias quilombolas que serão beneficiadas com a distribuição de cestas. Dessa forma, com vistas a evitar a descaracterização dos objetivos do crédito proposto, optamos pela rejeição da emenda.

### III. VOTO

Diante do exposto, avaliamos que a Medida Provisória nº 1.087, de 2021, atende aos preceitos constitucionais que orientam a sua adoção. Quanto à emenda apresentada, entendemos deva ser rejeitada. Finalmente, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1.087, de 2021, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Plenário, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022

Senador **FABIANO CONTARATO**  
Relator