



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 185, DE 2022-PLEN/SF

De Plenário, em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 1096, de 20/01/2022, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 550.000.000,00, para o fim que especifica.”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1096, de 20 de janeiro de 2022, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 550.000.000,00, para o fim que especifica.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 10/2022-ME, de 20 de janeiro de 2022, que acompanha a referida MPV, esclarece que as ações de defesa civil são relativas a socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais nos Estados da Federação que decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública, em decorrência de chuvas intensas e enxurradas, as quais acarretam desalojamento e desabrigo de pessoas, ocasionando óbitos; e apoio aos Estados da Região Sul do Brasil afetados pela forte estiagem, que atualmente



SF/22921.68203-08

assola mais de 290 municípios em situação de emergência, totalizando cerca de 687.807 pessoas afetadas.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos mencionada, as despesas a serem atendidas referem-se a:

- no caso das fortes chuvas registradas entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022: (i) socorro, assistência às vítimas, como aquisição de água, cestas básicas, kits de higiene, limpeza, dormitório e colchões, bem como combustível; (ii) apoio aéreo possibilitando o resgate de populações, transporte de medicamentos e equipamentos, tendo em vista que muitas áreas ficaram isoladas, e; (iii) restabelecimento de serviços essenciais, com destaque para limpeza urbana; e

- quanto à estiagem na Região Sul: aquisição de cestas básicas, locação de carros pipa, gastos com combustível, dentre outras.

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos arts. 62, caput, e 167, § 3º, da Constituição Federal, a Exposição de Motivos apresentou as razões que teriam motivado e justificado a edição da MPV.

Nesse sentido, esclarece que a urgência e a relevância do crédito extraordinário são justificadas pela necessidade de atendimento às populações afetadas pelos diversos desastres naturais, os quais requerem ação de resposta imediata de forma a atenuar a situação dessas populações. A imprevisibilidade é justificada em razão da ocorrência de recorde histórico no número de desastres neste início de ano, principalmente resultantes da ocorrência de chuvas intensas, em número maior que a média nos anos anteriores, conforme apontado pelo Ofício nº 4/2022/GM-MDR, de 11 de



janeiro de 2022, complementado pelas Notas Técnicas nº 1/2022/GAB/SEDEC-MDR, de 5 de janeiro de 2022, nº 2/2022/CMA SEDEC/CGGD/CENAD/SEDEC-MDR e nº 4/2022/GAB-Sedec/SEDEC-MDR, ambas de 13 de janeiro de 2022.

No prazo regimental, foram apresentadas 06 (seis) emendas à MP nº 1096, de 2022.

É o Relatório.

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 por parlamentares à MP nº 1096, de 2022.

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.



Entretanto, esta Medida Provisória está sendo apreciada sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que alterou a tramitação e a apreciação de medidas provisórias devido à emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19. Portanto, nesse período, as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

O art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Por sua vez, o art. 167, § 3º, prevê que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 (grifos nossos). Com base nos dispositivos constitucionais citados no parágrafo anterior, podemos afirmar que as medidas provisórias de créditos extraordinários devem atender aos pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade. Quanto a isso, a Exposição de Motivos esclarece que:

A urgência e a relevância deste crédito extraordinário são justificadas pela necessidade de atendimento às populações afetadas pelos diversos desastres naturais, os quais requerem ação de resposta imediata de forma a atenuar a situação dessas populações; e a imprevisibilidade é justificada em razão da ocorrência de recorde histórico no número de desastres neste início de ano, principalmente resultantes da ocorrência de chuvas intensas, em número maior que a média nos anos anteriores, conforme apontado pelo Ofício nº 4/2022/GM-MDR, de 11 de janeiro de 2022, complementado pelas



Notas Técnicas nº 1/2022/GAB/SEDEC-MDR, de 5 de janeiro de 2022, nº 2/2022/CMA SEDEC/CGGD/CENAD/SEDEC-MDR e nº 4/2022/GAB-Sedec/SEDEC-MDR, ambas de 13 de janeiro de 2022.

Pelas razões apresentadas na Exposição de Motivos que acompanhou a MPV 1.096/2022 em exame, posicionamo-nos por considerar atendidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade referentes à relevância, à urgência e à imprevisibilidade, prescritos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição. Ressalte-se que a MPV nº 1.096/2022 está vazada em boa técnica legislativa, obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no já referido art. 62 da CF.

Com efeito, no que tange aos demais aspectos atinentes à constitucionalidade, não há reparos a fazer. O Senhor Presidente da República exercitou a prerrogativa que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, ao editar a medida provisória, cujo objeto não incorre nas limitações materiais constantes do inciso I do § 1º do mesmo dispositivo, e ao submetê-la à deliberação do Congresso Nacional. A proposição não se enquadra também nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da CF; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).

Restam assim demonstradas a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 1.096/2022.



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 2022 (Lei nº 14.194, de 2021), da Lei Orçamentária Anual para 2022 (Lei nº 14.303, de 2022), 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 MPV nº 1.096/2022 indica como fonte de recursos os oriundos do Excesso de Arrecadação referente a Recursos Primários de Livre aplicação.

Segundo regra prevista no art, 167, III, da CF, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, a chamada "regra de ouro". Entretanto, a MPV não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas, portanto sem implicação sobre a regra de ouro.



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.

Restam demonstradas, portanto, a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.096/2022.

MÉRITO

A MPV nº 1.096/2022 é dotada de justificativas de relevância, urgência e imprevisibilidade condizentes com a programação orçamentária que a contempla. Assim sendo, resta comprovada a necessidade do crédito extraordinário.

Dessa forma, em face das considerações externadas na Exposição de Motivos que acompanhou a MPV 1.096/2022 em exame, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional.

EMENDAS

As normas acerca da apresentação de emendas a créditos adicionais, nos quais se inserem os créditos extraordinários, estão positivadas pela Constituição Federal e pela Resolução CN nº 1/2006. O artigo 165, § 8º, da CF, aplicável também às proposições relativas a créditos adicionais, contempla o princípio orçamentário da exclusividade, que estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receitas e à fixação de despesa. Além disso, de acordo com o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN, às medidas provisórias de crédito extraordinário



“somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente”.

Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 6 (seis) emendas à MPV nº 1.096/2022.

As emendas de nº 1 a 6, todas apresentadas pelo Deputado Hildo Rocha pretendem suprimir parcialmente as dotações da Medida Provisória e ao mesmo tempo suplementar em subtítulos indicativos dos municípios de Nina Rodrigues, Magalhães de Almeida, Imperatriz, Grajaú, Fortuna e Barra do Corda, todos situados no Maranhão.

No entanto, por infringirem o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN, citado anteriormente, não nos resta alternativa senão indicar a inadmissão de todas as emendas apresentadas.

VOTO

Diante das razões expostas, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 1.096/2022, bem como pelo atendimento dos pressupostos de urgência, relevância, imprevisibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Quanto às 6 (seis) emendas apresentadas, votamos pela inadmissão de todas elas.

No mérito, votamos pela aprovação da MPV nº 1.096/2022, na forma apresentada pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões,

Senador Zequinha Marinho, Relator

