



PARECER Nº 50, DE 2020 - PLEN/SF

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”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador _____



SF/20970.99930-39

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							
06.182.2218.22BO.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
TOTAL - FISCAL							892.000.000

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*



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:





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



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).





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/20970.99930-39



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)

Emendas nº.	Autor
1	Deputado Sérgio Vidigal
10	Senador Rodrigo Pacheco

Senador CARLOS VIANA
Relator



SF/20970.99930-39



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , 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.

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.



SF/20970.99930-39

**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	
			S	N	P	O	U	T		
			FD			D		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	90	0	188		356.800.000	
			F 4	2	90	0	188		535.200.000	
TOTAL - FISCAL									892.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE									0	
TOTAL - GERAL									892.000.000	

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	
			S	N	P	O	U	T		
			FD			D		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	99	0	188		892.000.000	
TOTAL - FISCAL									892.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE									0	
TOTAL - GERAL									892.000.000	