



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2023.

Em 19 de julho de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.180, de 14 de julho de 2023, que “*Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 280.000.000,00, para o fim que especifica.*”

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*análise da repercussão*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da Medida Provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente Medida Provisória (MP) abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 280.000.000,00, para suplementar a ação “22BO – Ações de Proteção e Defesa Civil”. Como fonte de recursos para tal suplementação, serão utilizados recursos de Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente a Recursos Livres da União, em igual montante, conforme explicado em quadro anexo à exposição de motivos que acompanha a MP, EM nº 00039/2023 – MPO (EM).

Conforme essa Exposição de Motivos, a proposição tem por finalidade o “atendimento emergencial de despesas com ações de proteção e defesa civil, em atuação de resposta e de recuperação de infraestrutura destruída nos municípios afetados por desastres naturais recentes, em virtude de chuvas intensas que culminaram em inundações, enxurradas, alagamentos e fluxos de lama e detritos”. Nesse sentido, informa a EM que foram aprovados planos de trabalho apresentados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres em diversos estados do país, como as ocorrências nas últimas semanas em Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Soma-se a isso, a passagem de uma frente fria e de um ciclone extratropical próximo da costa na Região Sul, que ocasionou chuvas intensas com ventos fortes, gerando inundações, alagamentos, enxurradas e deslizamentos. As chuvas afetaram 49 municípios do Rio Grande do Sul e 31 de Santa Catarina.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória de crédito extraordinário, a mencionada EM aduz:

- a) **Urgência e relevância:** “justificados pela necessidade de atendimento célere às populações afetadas pelos desastres naturais, que requerem ação de resposta imediata de forma a atenuar essa situação crítica. Ressalta-se a imprescindibilidade da garantia de condições mínimas de retomada da normalidade nas localidades impactadas, haja vista o registro de óbitos e desaparecidos, além do elevado número de pessoas desalojadas e desabrigadas, com a declaração de calamidade pública por diversos municípios”.
- b) **Imprevisibilidade:** “deve-se à ocorrência de desastres naturais graves, principalmente resultantes de chuvas intensas, de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, haja vista a decretação de calamidade pública por parte dos Municípios afetados elevando, assim, a demanda por ações de resposta e recuperação em volume inesperado”.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamento-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, as



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição. No entanto, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

Quanto a esses aspectos, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 00039/2023 MPO, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

No que diz respeito ao “Teto de Gastos”, cabe destacar que, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal – NRF estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, porquanto as despesas autorizadas por créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo NRF, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT.

Conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura. De todo modo, ao encontro da boa técnica orçamentária, a MP nº 1.180/2023 indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2022, referente a Recursos Primários de Livre aplicação.

Conforme consta do Anexo da MP nº 1.180/2023, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação “22BO – Ações de Proteção e Defesa Civil”, como despesas primárias discricionárias (RP 2) – portanto, elevam as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2023 – e serão pagas com recursos primários de livre aplicação (fonte 3000).

Assim sendo, a MP nº 1.180/2023 tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de receita financeira. Cabe lembrar



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

que, no caso das medidas provisórias, a ausência da compensação para neutralizar o impacto sobre o resultado primário não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos. Além disso, caberá ao Poder Executivo, se necessário, elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal, prevista no art. 2º da Lei 14.436/2022 – LDO 2023.

Segundo o 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". A MP nº 1.180/2023 não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas. Portanto, não há implicação sobre a regra de ouro.

Por fim, a abertura do presente crédito está de acordo com as demais normas que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2023) e a Lei Orçamentária Anual (2023).

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.180, de 14 de julho de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

HELENA ASSAF BASTOS
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos