



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 36/2023.

Em 22 de setembro de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.188, de 19 de setembro de 2023, que *“Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Defesa, da Integração e do Desenvolvimento Regional e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 360.900.000,00, para os fins 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 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 dos Ministérios da Defesa, da Integração e do Desenvolvimento Regional e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 360,9 milhões. A tabela seguinte apresenta as dotações distribuídas pelas unidades orçamentárias e as ações contempladas pelo presente crédito:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Órgão	Ação Orçamentária	Valor (R\$ milhões)
Ministério da Defesa	20X7 - Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas	26,4
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil	211,0
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	20GD - Inclusão Produtiva Rural	4,6
	2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	60,0
	219F - Ações de Proteção Social Especial	10,0
	219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	48,9
TOTAL		360,9

Fonte: Medida Provisória nº 1.188, de 19 de setembro de 2023.

A origem de recursos para suportar as dotações do crédito extraordinário é o superávit financeiro da fonte de recursos “000 – Recursos Livres da União”.

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EM nº 00063/2023 MPO, de 18/09/2023, ressalta que, no início do mês de setembro, a Região Sul do País foi acometida de uma frente fria, associada à passagem de um ciclone extratropical de grande intensidade, que ocasionou alagamentos, chuvas intensas, inundações, enxurradas e vendavais. Tais eventos, classificados como desastres de Nível III, culminaram em perda de vidas, destruição de moradias, estradas e pontes, comprometimento do funcionamento de instituições públicas locais e regionais, e interdição de vias públicas. Em face da dimensão do desastre, o Governador do Rio Grande do Sul declarou estado de calamidade pública em diversos municípios. O governo federal, por sua vez, de forma integrada e coordenada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, desenvolve um plano de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

resposta emergencial e de proteção para apoio e intervenção nos municípios atingidos, com atuação de diferentes áreas do governo.

Segundo a EM, no Ministério da Defesa, foi assinada a Portaria GM-MD nº 4556, de 08/09/2023, que aprovou a Diretriz Ministerial que regula o emprego temporário e episódico das Forças Armadas em atividades de apoio logístico às ações de Proteção e Defesa Civil nos municípios do Rio Grande do Sul em situação de calamidade pública. Por esse normativo, foi ativado o Comando Operacional Conjunto “Taquari”, que exerce a coordenação dos recursos operacionais disponibilizados pelas Forças Singulares para atuar em apoio à Proteção e Defesa Civil, em coordenação com os órgãos municipais, estaduais e federais. Disponibilizam-se, nesse contexto:

a) ações aéreas de busca e salvamento, no período diurno e noturno: duas aeronaves da Marinha do Brasil (MB), modelos UH-12 e UH-15, três aeronaves do Exército Brasileiro (EB), sendo duas do modelo HA-1 e uma modelo HM-1, e duas aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), modelos H-60L e H-36;

b) ações terrestres de busca e salvamento e transporte de materiais: cinco embarcações, sendo duas da MB e três do EB, duas viaturas da MB e dezoito militares do 6º Batalhão de Engenharia de Combate (BE Cmb) do EB;

c) ações de avaliação de danos por comitiva ministerial: uma aeronave da FAB, modelo H-6; e

d) transporte do Hospital de Campanha da Força Nacional do SUS, do MS: uma aeronave de asa fixa KC-390 da FAB e viaturas e tropas do EB.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por sua vez, no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR, estão sendo promovidas ações de proteção e defesa civil em resposta e recuperação a municípios afetados por desastres climáticos naquela região. De acordo com a Nota Técnica nº 021/2023/CGG/DAG/SEDECMIDR, de 15/09/2023, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil daquele Ministério, haverá pedidos de recursos para ações de resposta, principalmente para demandas de: cestas de alimentos, água, colchões, kits de higiene e de limpeza, combustível, telhas e limpeza urbana. Quanto às ações de recuperação, mencionam-se, entre as metas mais requeridas, a reconstrução de unidades habitacionais, pontes, bueiros, trechos de estradas e demais infraestruturas públicas.

Já no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, consoante a EM, destacam-se as ações relacionadas com a Segurança Alimentar e Nutricional e Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), detalhadas da seguinte forma:

a) Inclusão Produtiva Rural; em relação ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, os dados do Cadastro Único do MDS de agosto último apontam a existência de 24.841 famílias rurais naqueles 79 municípios, das quais 10.258 possuem renda mensal inferior a R\$ 218,00 e seriam potencial público do Programa. Neste momento, propõe-se o atendimento a 1.000 famílias rurais pobres que tiveram perdas decorrentes das chuvas intensas, com o apoio à estruturação e/ou recuperação da capacidade produtiva;

b) Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional; as compras públicas de alimentos irão colaborar significativamente para a promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias vulneráveis, assim como contribuirá para a sustentação da atividade econômica de estabelecimentos da agricultura familiar e, em consequência, da economia local. Estima-se que serão



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

beneficiados até 4,0 mil agricultores familiares (considerado o limite anual de R\$ 15 mil por agricultor definido nos regimentos do PAA) e adquiridas por volta de 12 mil toneladas de alimentos;

c) Ações de Proteção Social Especial; o valor de referência atual é de R\$ 20 mil reais mensais para cada grupo de 50 pessoas (“per capita” de R\$ 400/mês), com recursos transferidos fundo a fundo. Esse valor pode sofrer modificações e ser majorado caso o número de pessoas atendidas apresentar alta incidência de públicos mais vulneráveis, a exemplo de crianças, adolescentes, pessoas idosas e ou pessoas com deficiência. Serão disponibilizados recursos para o atendimento de pessoas desalojadas e desabrigadas, no valor de referência “per capita”, por até 4 meses; e

d) Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); os danos às infraestruturas do SUAS nos municípios são consideráveis e requerem intervenções urgentes, e, além disso, muitos municípios estão com suas finanças comprometidas devido às despesas imprevistas para lidar com a calamidade e carecem de recursos extras para iniciarem o processo de reconstrução.

A respeito dos pressupostos constitucionais para a edição de medida provisória sobre crédito extraordinário, a EM enaltece que a urgência e a relevância são justificadas “pela necessidade de atendimento célere às populações afetadas pelos desastres naturais, que requerem ação de resposta imediata, de forma a atenuar essa situação crítica, principalmente devido aos prejuízos às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, às perdas nas suas capacidades produtivas em função dos prejuízos causados pelas enchentes, e ao consequente comprometimento das fontes de renda e do acesso à alimentação. Ressalta-se a imprescindibilidade da garantia de condições mínimas de retomada da normalidade nas localidades impactadas, haja vista o registro de óbitos, além do elevado número de pessoas desalojadas e desabrigadas, com a declaração de calamidade pública por diversos municípios”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No que se refere ao requisito da imprevisibilidade, previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal, a EM aduz a ocorrência inesperada da condição climática do ciclone extratropical, em que os meios e as estruturas públicas foram insuficientes para atender a população afetada e conter os danos provocados pelo desastre.

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 orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, as 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).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 63/2023 MPO, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos. Certamente o fenômeno climático havido no Rio Grande do Sul, de caráter imprevisível, demanda a tempestiva reação do poder público federal para minorar as consequências nefastas sobre a população afetada, bem assim permitir a retomada das atividades diárias nos municípios vitimados pelas tormentas. Trata-se de situação em que o reconhecimento da urgência e imprevisibilidade do crédito ora editado mostra-se mandatório.

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu recentemente um novo regime fiscal, em substituição ao “Teto de Gastos” estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, cabe destacar que, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a citada Lei Complementar, porquanto as despesas autorizadas por créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites individualizados preconizados pelo art. 12 da Lei Complementar nº 200/2023¹.

¹ Lei Complementar nº 200/2023:

Art. 12. Para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O crédito extraordinário em comento será viabilizado à conta de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2022, por meio da fonte de recursos 3000 – Recursos Livres da União, em consonância com o disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964.

Nota-se que, embora a EM faça alusão ao demonstrativo do superávit financeiro utilizado, relativo à fonte de recursos “000 – Recursos Livres da União”, requerido pelo § 15 do art. 52 da Lei nº 14.436/2022 (LDO 2023), que seria apresentado em seu anexo, constata-se que esse anexo não existe na EM². Ademais, considera-se que o crédito em tela não infringe as disposições aplicáveis da LDO 2023.

Conquanto a exposição de motivos não faça menção ao impacto da abertura do crédito sobre a meta fiscal definida pela LDO 2023, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP há a informação de que “em relação à Meta Fiscal, estarão fundamentadas no próximo relatório de avaliação de receitas e despesas primárias”. De qualquer forma, o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e

§ 1º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

² Vale observar que o art. 52 da LDO 2023 trata dos projetos de lei de créditos especiais e suplementares, não se referindo, s.m.j., a créditos extraordinários abertos por medida provisória. A LDO 2023 dispõe sobre os créditos extraordinários em seu art. 54.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Despesas Primárias do 3º bimestre de 2023 aponta para a existência de espaço fiscal “frente à meta de resultado primário no montante de R\$ 92.808,5 milhões”. Verifica-se que o valor do presente crédito (R\$ 360,9 milhões) situa-se bem aquém do espaço fiscal projetado, daí porque se presume que a abertura do crédito em tela não representará um óbice à consecução da meta fiscal e tampouco demandará que se acione o procedimento de contingenciamento de despesas.

Por fim, no que tange ao cumprimento da "regra de ouro", prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, a EM é silente acerca do tema, mas no SIOP menciona-se que “o presente crédito extraordinário não afeta a referida regra”. De fato, o crédito apresenta uma dotação de R\$ 95,0 milhões para investimentos (despesa de capital) e não altera o montante de operações de crédito.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 1.188, de 19 de setembro de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos