



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 07/2024.

Em 15 de março de 2024.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.209, de 12 de março de 2024, que *“Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; da Defesa; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Pesca e Aquicultura; dos Direitos Humanos e da Cidadania; e dos Povos Indígenas, no valor de R\$ 1.062.231.956,00, 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 – MPV, consubstanciada em dois artigos e em um anexo, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 1.062.231.956,00 (um bilhão, sessenta e dois milhões, duzentos e trinta e um mil, novecentos e cinquenta e seis reais) em favor de oito ministérios, conforme Tabela 1, para entrar em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tabela 1 -Ministérios favorecidos e respectivos créditos

| Ministério favorecido | Valor do Crédito Extraordinário (R\$ 1,00) |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | 60.189.860 |
| Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima | 107.601.351 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar | 20.000.000 |
| Ministério da Defesa | 309.836.202 |
| Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | 75.000.000 |
| Ministério da Pesca e Aquicultura | 14.004.407 |
| Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania | 20.000.000 |
| Ministério dos Povos Indígenas | 455.600.136 |
| Total | 1.062.231.956 |

A exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, EM nº 8/2024 MPO, ressalta que o crédito é destinado ao atendimento de medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde, de desintrusão de garimpos ilegais, e da segurança das comunidades, que ainda se encontram em estado de emergência de saúde pública de importância nacional para o combate a desassistência sanitária dos povos que vivem no território indígena Yanomami.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Reforça-se, ainda, que as medidas emergenciais mencionadas são reflexo da decisão monocrática do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 709, de 2023, destacando-se o parágrafo 18 da decisão:

“Por fim, em caso de ausência de recursos disponíveis, o Poder Executivo deve avaliar a abertura de crédito extraordinário para concluir as desintrações das 7 Terras Indígenas no prazo máximo de 12 (doze) meses. Importante salientar que, enquanto o novo plano é elaborado, as medidas que já estão sendo adotadas para a proteção do Território Yanomami e das demais Terras Indígenas devem ser mantidas e reforçadas.”

Quanto às características de urgência e relevância, a EM defende a necessidade de suporte célere às comunidades Yanomamis, considerando estas um público vulnerável, que necessitam de ter garantida a sua subsistência. Também, as medidas buscam fomentar a conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região.

Quanto ao requisito da imprevisibilidade, os Ministérios favorecidos pelo crédito extraordinário informam que, embora existam recursos ordinários na Lei Orçamentária para desenvolverem suas diversas políticas, não possuem atualmente recursos específicos para o cumprimento da decisão apresentada na ADPF nº 709, de 2023, razão pela qual demandam crédito extraordinário.

Adicionalmente, a EM informa que a decisão também foi avaliada pela Advocacia-Geral da União, concluindo-se que é imprescindível o crédito extraordinário proposto, dada a força executória da decisão monocrática.

Por fim, em atendimento ao disposto no § 15 do art. 54 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, LDO-2024, enviou-



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

se o demonstrativo de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Demonstrativo de Superávit Financeiro (R\$ 1,00)

| | Recursos Livres da União | Sinalização, Eng. Tráfego e de Campo, Policiamento, Fiscalização e Educação de Trânsito | Recursos Próprios Livres da UO |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| (A) Superávit Financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023 | 70.198.287.728 | 1.733.630.222 | 346.364.280 |
| (B) Remanejamentos de saldo do superávit financeiro entre unidades, compatíveis com o parágrafo único do art. 8º da LRF | 0 | 0 | 0 |
| (C) Créditos Especiais e Extraordinários Reabertos | 403.317.207 | 0 | 0 |
| (D) Créditos Extraordinários | 1.002.042.096 | 19.712.432 | 40.477.428 |
| (E) Créditos Suplementares e Especiais | 0 | 0 | 0 |
| (F) Outras alterações orçamentárias | 0 | 0 | 0 |
| (G) Saldo = (A) + (B) - (C) - (D) - (E) - (F) | 68.792.928.425 | 1.713.917.790 | 305.886.852 |

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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).

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 8/2024 MPO, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância do requisito da urgência, uma vez que indicam que os povos que vivem no território indígena Yanomami ainda se encontram em estado de emergência de segurança e de saúde pública. Destaca-se, também, que a decisão monocrática do Senhor Ministro Luís Barroso, quanto à abertura de crédito extraordinário, é outro fator que aumenta o caráter de urgência da medida em tela.

Contudo, quanto ao requisito da imprevisibilidade, este resta parcialmente prejudicado, pois, tendo sido a decisão judicial proferida em 9 de novembro de 2023, e sendo esta decisão, quanto à abertura do crédito extraordinário, uma reiteração de decisão judicial anterior, proferida em 30 de janeiro de 2023, houve tempo hábil para que, no exercício financeiro de 2024, os recursos específicos necessários ao



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

cumprimento da medida fossem previstos na respectiva Lei Orçamentária Anual. Em síntese, embora presente o requisito da imprevisibilidade em 2023 (quando proferidas as decisões judiciais), resta parcialmente prejudicado este requisito quanto ao exercício de 2024.

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu 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 (art. 3º, § 2º, inciso II).

O crédito extraordinário será viabilizado à conta de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2023, em consonância com o disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964.

Ainda, embora o art. 54 da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024) condicione apenas os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais, a Exposição de Motivos apresenta o demonstrativo de utilização do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2023, discriminado pelas fontes de recursos presentes no crédito extraordinário em análise.

Ressalta-se que a MPV tem impacto sobre o resultado nominal ou primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2023. Contudo, cabe lembrar que, no caso das medidas provisórias, a ausência da compensação para neutralizar o impacto sobre o resultado 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal. A propósito, nos termos do art. 71, § 4º, da LDO 2024, no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias, deverão ser explicitados os efeitos dos créditos extraordinários abertos em face de eventual necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

Em complemento, 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". Porém, como a MPV nº 1.209 de 2024 não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas, 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 a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.209, de 12 de março de 2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Marcos Vinícius Gonçalves Nihari
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos