



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
<b>TOTAL</b>		<b>360,9</b>

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 regramentos 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 conseqüente 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 200/2023<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 EM<sup>2</sup>. 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.*

<sup>2</sup> 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 SIOF 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