



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 42/2023.

Em 19 de novembro de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.194, de 13 de novembro de 2023, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 100.000.000,00, 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 sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 100,0 milhões. A ação contemplada no crédito é a 2798 - *Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional*, no âmbito da Unidade Orçamentária 55101 - *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta*.

A origem de recursos para suportar a dotação do crédito extraordinário é o excesso de arrecadação da fonte de recursos 002 – *Atividades-fim da Seguridade Social*.

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EM nº 00085/2023 MPO, de 09/11/2023, ressalta que a proposta visa ao atendimento emergencial de despesas decorrentes da situação de calamidade pública em razão da severa estiagem que afeta a Região Norte do país, mediante a execução da ação 2798 – *Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional*, a qual busca contribuir para a promoção da segurança alimentar e nutricional das populações afetadas, além de apoiar as atividades econômicas rurais locais.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Segundo a EM, a seca histórica na Região Norte vem causando diversos transtornos ambientais e na saúde da população. No que concerne à questão da segurança alimentar, o principal problema identificado é a impossibilidade de navegação nos igarapés e pequenos rios utilizados pelas comunidades mais afastadas, sobretudo povos e comunidades tradicionais, que se encontram totalmente isoladas. Além disso, deverá ser agravado o abastecimento por meio dos maiores rios que, mesmo com as ações de dragagem.

Informa a Exposição de Motivos que, atualmente, os 22 Municípios do Acre e os 62 do Amazonas (alguns ainda em fase de reconhecimento) encontram-se com situação de emergência declarada. Diversos Municípios do Pará também já começaram a apresentar demandas para reconhecimento pela Defesa Civil.

A situação da seca severa agravou a capacidade produtiva dos produtores, os quais, em sua grande maioria, são pequenos e com pouca estrutura econômica. Outro fator determinante é a logística, que praticamente é feita através das hidrovias, gravemente afetadas pela estiagem, acarretando o aumento dos custos dos insumos, comprometendo o orçamento familiar e sua capacidade produtiva que, sem apoio do Governo Federal, poderá trazer grandes prejuízos sobre a oferta de alimentação na região. Ressalta ainda a EM que, nas comunidades mais isoladas, já são relatados casos de fome.

Os recursos do crédito extraordinário serão aplicados para a contratação de projetos de venda de alimentos apresentados à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, que possui em carteira uma demanda de R\$ 40 milhões apenas em projetos que possuem mais de 40% de fornecedores pertencentes a povos e comunidades tradicionais, com potencial de garantir a oferta de alimentos dentro de suas comunidades e comunidades vizinhas. Nos Estados afetados, existe uma demanda represada de contratação de 296 projetos num valor total de R\$ 135 milhões.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conclui a EM que “faz-se necessário aportar o valor de R\$ 100 milhões de modo a atender, ainda que parcialmente, as demandas represadas na Conab e nos Estados. Esses recursos garantirão condições de produção para mais de 6.500 produtores que poderão ofertar 25 mil toneladas de alimentos em seus municípios e comunidades”.

A respeito dos pressupostos constitucionais para a edição de medida provisória sobre crédito extraordinário, a EM enaltece que os requisitos de relevância e urgência são justificados pela necessidade de atendimento célere às populações afetadas, que requerem ação de resposta imediata de forma a atenuar essa situação crítica. Verifica-se uma carência significativa na oferta de alimentos na região amazônica, que é altamente dependente do transporte fluvial e atualmente já se percebem muitos navios e barcos com alimentos parados nos maiores portos. O governo do Estado do Amazonas, com apoio da Defesa Civil Nacional e do Ministério da Defesa, já vem operacionalizando a distribuição de 100 mil cestas de alimentos no Estado, porém se observa que essa logística está se demonstrando muito complexa, o que faz com que grande parte dos alimentos ainda estejam represados em Manaus. Dessa forma, faz-se necessário encontrar soluções rápidas que garantam a produção e a oferta de alimentos em âmbito local, de modo a reduzir a dependência dos alimentos vindos de fora.

No que atine ao requisito da imprevisibilidade, a EM assinala que, não obstante os períodos de chuva e estiagem serem bem definidos para a Região, a imprevisibilidade é verificada nos efeitos da estiagem, que atingiu de forma extremamente severa a Região Norte, haja vista que dezenas de Municípios no Acre, Amazonas e Pará já declararam situação de emergência, e a seca histórica de 2023 já afeta todas as 62 cidades do Amazonas. Segundo a Defesa Civil do Estado, a estiagem atinge diretamente mais de 600 mil pessoas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em atenção ao disposto no § 15 do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (LDO 2023), Lei nº 14.436/2022, a EM apresenta demonstrativo do excesso de arrecadação utilizado no crédito extraordinário, relativo à fonte *002 – Atividades-fim da Seguridade Social*. Com a posição existente em 01/01/2023, o demonstrativo revela um excesso de arrecadação de R\$ 43,1 bilhões nas naturezas de receita *12110000 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS* e *19220000 – Restituições*, que permite sua utilização como origem de recursos do presente crédito¹.

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.

¹ Após as deduções relativas a este crédito extraordinário e às demais utilizações, ainda restam de saldo cerca de R\$ 36,5 bilhões desse excesso de arrecadação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Exposição de Motivos, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos. Certamente o fenômeno climático que assola a Região Norte, cuja magnitude tem 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 pela severa estiagem. Trata-se de situação em que o reconhecimento da urgência e imprevisibilidade do crédito ora editado mostra-se mandatário.

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 200/2023².

O crédito extraordinário em comento será viabilizado à conta de excesso de arrecadação devidamente demonstrado na Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória, em consonância com o disposto no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº

² 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.

§ 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4.320/1964. Nota-se ainda que o crédito 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, há que se considerar que a despesa primária acrescida será suportada por excesso de arrecadação de receita de natureza primária, o que conduz à conclusão de que o crédito é neutro quanto à persecução da meta de resultado.

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, presumivelmente pelo fato de a abertura do crédito extraordinário não afetar a referida regra. De fato, o crédito apresenta uma dotação de R\$ 100,0 milhões para outras despesas correntes suportada por receitas também correntes.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.194, de 13 de novembro de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos