



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 44/2023.

Em 24 de novembro de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.196, de 20 de novembro de 2023, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 50.000.000,00, 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.

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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 da Defesa, no valor de R\$ 50 milhões. A ação contemplada no crédito é a 21GY - *Emprego do Comando da Aeronáutica em transporte aéreo logístico de pessoas, animais domésticos e materiais e apoio humanitário na região de conflito no Oriente Médio, no âmbito da Unidade Orçamentária 52111 - Comando da Aeronáutica.*

A origem de recursos para suportar a dotação do crédito extraordinário é o excesso de arrecadação da fonte de recursos 000 – *Recursos Livres da União.*

A Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a Medida Provisória, EM nº 00089/2023 MPO, de 14/11/2023, ressalta que a proposta visa ao atendimento de despesas da Força Aérea Brasileira - FAB na missão de repatriação dos brasileiros que estão na área afetada pelo conflito no Oriente Médio, a cargo do Comando da Aeronáutica.

Informa a Exposição de Motivos que, em decorrência do conflito deflagrado no Oriente Médio em 7 de outubro de 2023, o Governo Federal determinou a atuação do MD, por intermédio da FAB, para garantir a segurança dos brasileiros que residem na região do conflito. No dia 11 de outubro, com apenas quatro dias após o ataque do grupo Hamas que deflagrou a contenda, já pousava na Base Aérea de Brasília a primeira aeronave KC-30 transportando os primeiros 211 brasileiros, como parte da Operação “Voltando em Paz”, do Governo Federal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Até o dia 17 de outubro, a Operação em apreço já havia sido responsável pelo retorno de 916 brasileiros em cinco aeronaves da FAB, além de 24 animais de estimação. Em formulário digital disponibilizado pelo Itamaraty, cerca de 2.500 pessoas sinalizaram o desejo de deixar Israel e a Faixa de Gaza nos voos de resgate da FAB.

Nesse sentido, para o referido apoio por intermédio da FAB, o MD estima que as necessidades orçamentárias para dez missões de repatriação somam de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), objeto da presente Medida, que deverá atender os custos logísticos referentes às aeronaves KC-30, KC-390, VC-2, C-99, C-95, C-98, entre outras utilizadas nos deslocamentos internacionais e nacionais dos cidadãos repatriados, incluindo peças sobressalentes e suprimentos de aviação; à aquisição de material de classe geral, óleo lubrificante para aviação e combustível para aviação; às tarifas aeroportuárias, serviços de “handling” e de comissária; ao apoio às tripulações e cidadãos repatriados, no Brasil e no exterior, com a contratação de serviços, deslocamentos e demais necessidades; ao pagamento de diárias para os tripulantes envolvidos na Operação “Voltando em Paz”; além de outras despesas relacionadas às atividades operacionais, de comando e controle e de logística.

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 premente da adoção de medidas singulares e extraordinárias para a repatriação dos brasileiros que estão na área afetada pelo confronto entre Israel e grupos islâmicos antagônicos. No caso em comento, o conflito na região de Gaza e a existência de significativo número de brasileiros no referido espaço territorial, exortam o Estado a realizar operações com vistas aos resgates, o que se têm feito por voos operados pela FAB, envolvendo a utilização de recursos públicos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Além de urgente, mostra-se extremamente relevante a iniciativa, pois há risco de perdas de vidas dos brasileiros que permanecem na região do conflito, sendo que o Governo Federal já confirmou a morte de brasileiros em Israel. Afigura-se clara a necessidade de adoção de medidas céleres, visto que, enquanto próximos à área de conflito, sua integridade física – e mesmo a vida – estão em risco. Tem-se, ainda, que a atuação da FAB materializa o dever constitucional imposto ao Estado brasileiro de conferir proeminência à proteção dos direitos humanos, sobretudo quando seus próprios nacionais tenham sobre si a ameaça de uma guerra.

A imprevisibilidade, por sua vez, reside no inesperado início do conflito, o qual não permitiu a repatriação planejada dos brasileiros de maneira gradual, podendo haver uma escalada dos confrontos para os próximos dias. Por não antever o conflito, os órgãos correlatos estiveram impossibilitados de considerar em seus respectivos orçamentos a necessidade de recursos específicos para este tipo de atuação.

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 o demonstrativo do superávit financeiro utilizado na presente Medida, relativo à fonte 000 – “Recursos Livres da União”

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Exposição de Motivos, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos. Certamente a deflagração inesperada e súbita do conflito no Oriente Médio demanda a tempestiva reação do poder público federal para repatriar brasileiros da região do conflito. 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 pela referida Lei Complementar¹.

¹ Lei Complementar nº 200/2023:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022. É oportuno esclarecer que as alterações decorrentes da abertura do presente crédito afetariam negativamente a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, constante da LDO-2023, porém o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre (RARDP), indica um espaço de R\$ 10,2 bilhões na meta de resultado primário, possibilitando a absorção de tais despesas, conforme item 9, da página 6, do mencionado Relatório, abaixo transcrito:²

“9. Em obediência aos normativos supracitados, neste Relatório são apresentados os parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções e as memórias de cálculo das novas estimativas de receitas e das despesas primárias de execução obrigatória. Essas projeções indicam espaço fiscal frente à meta de resultado primário para cumprimento da LDO no montante de R\$ 10.226,2 milhões”.

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

*Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do **caput** do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:*

*§ 2º **Não se incluem** na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:*

*II - os **créditos extraordinários** a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;*

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.

² Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/relatorio_5o-bimestre_2023.pdf



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

crédito apresenta uma dotação de R\$ 50 milhões para despesas correntes suportada por recursos livres da União. Ademais, o referido relatório no item 109, indica uma “margem de suficiência” da Regra de Ouro no valor de R\$ 41,9 bilhões.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.196, de 20 de novembro de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

TARCISIO BARROSO

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos