



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/24847.59288-85

PARECER Nº , DE 2024

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 1.188, 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”.

Autor: Poder Executivo

Relatora: Senadora Augusta Brito

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) 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.

A tabela seguinte apresenta as dotações distribuídas pelas unidades orçamentárias e as ações contempladas pelo presente crédito:

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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 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, desenvolvia um plano de 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. Disponibilizaram-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;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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.

Por sua vez, no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR, promoveram-se 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, havia 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, foram mencionadas, 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Estima-se que serão 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”.

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.

No prazo regimental, foi apresentada 1 (uma) emenda à MP nº 1.188, de 2023, de autoria do Deputado Benes Leocádio. A emenda tem o objetivo de remanejar R\$ 30,0 milhões da programação “Ações de Proteção e Defesa Civil – Nacional (Crédito Extraordinário)”, da Unidade Orçamentária 53101 – Ministério da Integração e do



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Desenvolvimento Regional – Administração Direta, para a programação “Construção de Barragem de Alívio – No Município de Lajes – RN”, na Unidade Orçamentária 53204 – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.

É o Relatório.

II. ANÁLISE

O instrumento legislativo sob exame foi analisado em relação a aspectos formais e materiais. As ponderações foram distribuídas em tópicos que abordaram aspectos atinentes à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito da matéria. Ao final, é analisada a emenda apresentada à MP nº 1.188, de 2023.

Constitucionalidade

Preliminarmente, cumpre destacar que a edição de medida provisória e sua tramitação obedecem a ditames formais de constitucionalidade. O comando gravado no art. 62 da Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua apreciação ao Parlamento. A Lei Magna também estatui, no art. 166, § 1º, I, que os créditos adicionais sejam examinados por uma comissão mista permanente de deputados e senadores e apreciados na forma do regimento comum. Logo, compete à CMO manifestar-se a respeito, para tanto recorrendo em especial às normas prescritas na Resolução nº 1, de 2002, e na Resolução nº 1, de 2006, ambas do Congresso Nacional.

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para legitimar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o instituto geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição. A segunda categoria de justificativas, extraída à luz do comando insculpido no art. 167, § 3º, da Constituição, requer que se retrate a situação de “imprevisibilidade” que respalde abertura de crédito extraordinário ao orçamento aprovado, neste caso à LOA 2023.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 00063/2023 MPO, antes reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

Adequação Financeira e Orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Nesse particular, verifica-se que o crédito em apreço está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (Lei nº 14.436, de 2022), da Lei Orçamentária Anual para 2023 (Lei nº 14.535, de 2023), da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e da Lei nº 4.320, de 1964.

Cabe destacar que, não obstante não seja obrigatória a indicação da fonte de recursos para a abertura de crédito extraordinário, a MP nº 1.188, de 2023, indica como origem de recursos o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2022 da fonte “000 – Recursos Livres da União”. Essa origem está em consonância com o disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964.

Conquanto a exposição de motivos não faça menção ao impacto da abertura do crédito sobre a meta fiscal definida para 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”. Por sua vez, o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2023 aponta para a existência de espaço fiscal “frente à meta de resultado primário para cumprimento da LDO no montante de R\$ 74.979,7 milhões”. No mesmo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório, verifica-se que o valor do presente crédito (R\$ 360,9 milhões) foi considerado como item que eleva a projeção de despesas primárias do exercício, juntamente com o crédito aberto pela Medida Provisória nº 1.183/2023. Os elementos contidos no citado Relatório indicam que a abertura do presente crédito não oferecia risco à consecução da meta fiscal e tampouco demandaria que se acione o procedimento de contingenciamento de despesas.

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, destacamos 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 para 2023 pelo art. 12 da Lei Complementar nº 200/2023.

Mérito

Com relação ao mérito, consideramos conveniente e oportuna a presente abertura de crédito extraordinário, tendo em vista a tragédia que se abateu sobre um grande número de municípios do Rio Grande do Sul. Cabe ao poder público federal, em regime de colaboração com as demais esferas federativas, envidar todos os esforços possíveis para restringir o impacto do ciclone extratropical e viabilizar a pronta recuperação das comunidades envolvidas. As providências adotadas pelos Ministérios contemplados com o crédito, informadas na EM, revelam-se fundamentais para o enfrentamento da situação.

Dessa forma, resta comprovada a necessidade do 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.

Vale ressaltar que uma parcela das dotações abertas pelo crédito extraordinário não foi empenhada e paga em 2023. Na ação 22BO – *Ações de Proteção e Defesa Civil*, por exemplo, dos R\$ 211,0 milhões autorizados pela MP, foram



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

empenhados, em 2023, R\$ 161,1 milhões e pagos R\$ 71,0 milhões¹. Como o crédito foi aberto nos últimos 4 meses do exercício financeiro de 2023, faculta-se sua reabertura em 2024 pelo limite do seu saldo, a teor do que dispõe o art. 167, § 2º, da Constituição Federal, c/c o art. 59 da LDO 2023.

Emendas

Conforme antes referido, foi apresentada apenas a emenda nº 1 à Medida Provisória, no prazo regimental. A emenda propõe remanejar R\$ 30,0 milhões de uma das programações contidas no anexo do crédito extraordinário para uma nova programação, relativa a construção de barragem no Estado do Rio Grande do Norte.

Em que pese o mérito da proposta apresentada, consideramos que a emenda esbarra em disposições normativas que definem as hipóteses de cabimento de emendas nessa espécie de crédito adicional. De fato, o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN dispõe que somente serão admitidas emendas a medidas provisórias que versem sobre créditos extraordinários para “modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente”. A emenda nº 1, ao propor um remanejamento de dotação, e não uma supressão, infringe a disposição regimental, não havendo como ser acolhida por esta relatoria.

Com base nesses fundamentos e em atenção ao disposto no art. 109, § 1º, da Resolução nº 1, de 2006 - CN, indicamos a inadmissão da emenda nº 1 e somos pela aprovação da MP nos termos propostos pelo Poder Executivo.

¹ Painel Especialista do Siga Brasil, disponível em <http://intra9.senado.gov.br/galileu/index.htm>, acesso em 09/02/2024. Na ação 2798 – *Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional*, à qual o crédito destina R\$ 60,0 milhões, constituindo-se na segunda destinação mais expressiva na Medida Provisória, foram empenhados R\$ 57,2 milhões em 2023, ou 95,3% do total. Por sua vez, na ação 219G - *Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, foi empenhado praticamente a totalidade da dotação autorizada no crédito extraordinário, de R\$ 48,9 milhões. A verificação dos valores empenhados originados das autorizações contidas na MP foi realizada por intermédio dos planos orçamentários – POs.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

III. VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 1.188, de 2023, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção.

Quanto à única emenda apresentada (de nº 1), entendemos que deva ser declarada inadmitida, conforme os arts. 15, XI, 109, § 1º, 111 e 146 da Resolução nº 1, de 2006 - CN.

Por fim, com relação ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1.188, de 2023, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala da Comissão Mista, em de de 2024.

Senadora **Augusta Brito**

Relatora