



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 61/2024.

Em 10 de outubro de 2024.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1263, de 7 de outubro de 2024, que *“Institui o Auxílio Extraordinário destinado a pescadoras e pescadores profissionais artesanais beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal – Seguro-Defeso cadastrados em Municípios da Região Norte.”*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

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 - MPV estabelece uma nova modalidade de auxílio extraordinário, destinado a pescadores artesanais beneficiários do seguro-defeso, nos termos do que dispõe a Lei nº 10.779/2003, cadastrados em municípios da Região Norte em situação de emergência decorrente de seca ou estiagem reconhecida pelo Poder Executivo federal até a data da publicação da MPV.

Nos termos do art. 2º da MPV, o auxílio consiste no pagamento de parcela única no valor de R\$ 2.824,00, equivalente a 2 salários mínimos, devido aos beneficiários do seguro-defeso que tiveram o benefício concedido até a data de publicação da Medida Provisória, referente ao período de defeso vigente ou imediatamente anterior. O pagamento do auxílio caberá ao Ministério da Pesca e da Aquicultura, por intermédio da Caixa Econômica Federal e do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. Nesse sentido, as despesas devem correr à conta de dotações consignadas ao citado Ministério (art. 4º da MPV).

Por outro lado, dispõe a MPV que o pagamento do auxílio será devido ainda que o beneficiário seja titular de benefícios assistenciais ou previdenciários, “ou de outro benefício de qualquer natureza”. Além disso, o pagamento não será computado como fonte de renda que possa prejudicar a percepção de programas sociais, inclusive o bolsa família e o benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EM nº 8/2024 MPA, ressalta que a pesca é a base da segurança alimentar de milhares de comunidades em todo o Brasil e que a pesca artesanal é a fonte da maior parte do pescado consumido no país. Além da grande relevância econômica, a pesca também desempenha um papel significativo para as comunidades pesqueiras, contribuindo para a identidade dessas comunidades ao transmitir conhecimentos e tradições ancestrais, conservando a cultura local. A EM chama atenção para os impactos socioambientais negativos oriundos dos períodos prolongados de estiagem e secas mais intensas desde o ano de 2023, “cujos efeitos sobre o modo de vida e a economia pesqueira artesanal são devastadores, especialmente quando o desastre ambiental é potencializado - ainda mais - pela situação social de vulnerabilidade histórica das comunidades pesqueiras artesanais”.

Alega ainda a EM que a criação do auxílio extraordinário, no valor de 2 salários mínimos, foi estabelecida com base em critérios de razoabilidade e suficiência, “considerando a necessidade de prover ajuda efetiva às famílias dos pescadores, permitindo que enfrentem as dificuldades financeiras emergenciais”.

A EM estima o impacto fiscal do pagamento para os pescadores artesanais da Região Norte elegíveis em R\$ 301.566.488,00. Assinala ainda que foram estabelecidos critérios claros de elegibilidade, para beneficiar todos os pescadores artesanais residentes em áreas afetadas pela estiagem e oficialmente inscritos na base de dados dos beneficiários do auxílio-defeso.

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 caso específico da MPV 1263, de 2024, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, decorrente do aumento de despesa obrigatória pela instituição de nova espécie de auxílio emergencial. O Poder Executivo informa na EM o impacto de R\$ 301,6 milhões relativo ao pagamento do auxílio. Tendo em vista se tratar de pagamento em parcela única, infere-se que se pretende beneficiar o quantitativo de 106.787 pescadores artesanais.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No caso da MPV 1263/2024, foi devidamente informada na EM a repercussão sobre as despesas.

Ainda na seara constitucional, importa lembrar que o art. 195, § 5º, da Constituição Federal estabelece que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Regra análoga é reproduzida pelo art. 24 da Lei de Responsabilidade



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101/2000. Registre-se que não foi apontada a fonte de custeio para suportar o aumento de despesa decorrente do novo auxílio.

Saliente-se ainda o disposto no art. 16 da LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, exige-se que a proposta seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual – LOA e compatibilidade com o plano plurianual – PPA e com a LDO; e das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto.

Importante notar que a adequação com a lei orçamentária anual prevê a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Já a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias implica que a despesa se conforme com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Pode-se assumir que o impacto orçamentário e financeiro para 2024 é de R\$ 301,6 milhões e supor que não haverá repercussão da medida nos exercícios seguintes, tendo em vista a previsão de pagamento do auxílio em prestação única¹. Nada foi informado, contudo, sobre a declaração do ordenador de despesa a respeito da adequação com a lei orçamentária anual. Tampouco a EM tece comentários sobre a eventual existência de dotação orçamentária para suportar o pagamento ou explicita

¹ Considerando que o auxílio extraordinário foi veiculado por medida provisória, instrumento normativo utilizado para o atendimento de situações urgentes, é legítimo assumir que o pagamento único deverá ser realizado ainda nos meses finais de 2024.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

se será necessária, por exemplo, a edição de nova medida provisória veiculando um crédito extraordinário para essa finalidade².

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, entende-se compatível a MPV, haja vista a despesa criada poder ser albergada por programa existente³ no PPA 2024-2027.

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, os pagamentos decorrentes da MPV não serão computados para a verificação do cumprimento do limite individualizado do Poder Executivo, caso seja aberto crédito extraordinário para atender essa despesa. As despesas autorizadas por créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites individualizados preconizados pelo art. 3º, § 2º, inciso II, da citada Lei Complementar.

Em relação à LDO, não se vislumbram infringências aos dispositivos da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 (LDO 2024). Por se tratar de despesa primária, o pagamento do auxílio deverá ser computado na aferição da meta de resultado primário definida pelo art. 2º da LDO. Vale consignar que, ao final do mês de setembro último, foi divulgado o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2024, que não levou em conta a despesa decorrente da MPV 1263/2024. Sendo necessária a edição de um crédito adicional para viabilizar o

² Consulta realizada em 09/10/2024 no Painel Especialista do Siga Brasil, disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>, com dados atualizados até 08/10/2024, aponta para a inexistência de dotação autorizada suficiente para suportar o pagamento de R\$ 301,6 milhões, no âmbito da programação do Órgão 58000 – Ministério da Pesca e da Aquicultura. Essa situação indica que será necessário editar um crédito adicional para o pagamento do auxílio.

³ Podendo-se citar, como exemplo, o programa 5801 – Pesca e Aquicultura Sustentáveis.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pagamento, o montante correspondente deverá ser considerado no Relatório do 5º bimestre e, a depender da projeção do conjunto de receitas e despesas primárias, poderá contribuir para a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira⁴.

Por fim, no que tange ao cumprimento da "regra de ouro" prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, não é possível, por ora, avaliar o impacto da MPV analisada, uma vez que não se conhece a origem de recursos para viabilizar o pagamento do auxílio.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória 1263, de 7 de outubro de 2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁴ No Relatório do 4º bimestre, o Poder Executivo apresentou a fundamentação para a superação do contingenciamento que houvera sido implementado no bimestre anterior e elevou o valor do bloqueio para fins do cumprimento do limite individualizado da LC 200/2023 para R\$ 13,3 bilhões.