



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

PARECER Nº , DE 2025

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 1.283, de 28 de dezembro de 2024, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 168.268.040,00, para os fins que especifica.”*.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Esperidião Amin

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1.283, de 28 de dezembro de 2024, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 168.268.040,00, para os fins que especifica.” que abre crédito extraordinário, em favor em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 168.268.040,00 (cento e sessenta e oito milhões duzentos e sessenta e oito mil e quarenta reais),.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 119/2024-MPO, que acompanha a MP, o crédito se destina de sentença judicial com força executória, exarada no âmbito da Ação Civil Pública nº 50274422-13.2024.4.04.71000, que determina à União a antecipação de uma prestação adicional do BPC aos beneficiários residentes em municípios reconhecidamente afetados pelo desastre no Rio Grande do Sul (art. 4º, II, da Portaria MTP 389/2022), ainda no curso do mês de dezembro de 2024. Aponta ainda que as despesas estão estritamente adstritas à calamidade pública naquele Estado, tal como autorizado nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 2024, em particular seu art. 2º.



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

Todas as dotações destinam-se ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao abrigo das ações 00H5 - Benefícios de Prestação Continuada – BPC à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia – RMV por Idade (R\$ 63.933.948) e 00IN - Benefícios de Prestação Continuada – BPC à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia – RMV por Invalidez (R\$ 104.334.092).

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a EM nº 119/2024 MPO consigna que:

7. A urgência e relevância deste crédito extraordinário são justificadas pela exigência premente de atendimento às consequências do mencionado desastre, que gerou prejuízos sem precedentes, em sua extensão, prejudicando de forma intensa e inesperada a população e as atividades econômicas da região. Portanto, a situação gera a necessidade de continuidade de resposta imediata das autoridades públicas, visto que, além de atingir todos os aspectos da vida dos moradores dos locais afetados, também se reflete na oferta do serviço público e na economia local.
8. Em relação ao quesito imprevisibilidade desta Medida, deve-se à ocorrência de desastres naturais graves, principalmente resultantes de chuvas intensas, de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, haja vista o reconhecimento da ocorrência de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 36, de 2024, elevando, assim, a demanda por ações de resposta e recuperação em volume inesperado.
9. Ressalta-se, portanto, que a proposição está em conformidade com as prescrições do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.
10. Cabe frisar que os recursos da presente Medida serão totalmente utilizados para atender a atual situação de emergência, e, desse modo, adstritos à calamidade pública de que trata o citado Decreto Legislativo nº 36, de 2024.

Não foram apresentadas emendas à MP em análise.

Em 04/04/2025, pelo Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 15, de 2025, foi prorrogado o prazo para deliberação da Medida Provisória por 60 dias, encerrando-se o novo prazo em 02/06/2025.

Fui designado Relator da matéria em 07/05/2025.

É o Relatório.



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

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.

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, *caput*, 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 2024.

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 119/2024 MPO, acima reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário. Não resta dúvida de que a resposta aos efeitos da imensa calamidade que se abateu sobre o Rio Grande do Sul, dentro das competências constitucionais da União (dentre elas a de financiar o Benefício de Prestação Continuada), enquadra-se plenamente dentro da hipótese ensejadora de



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

crédito extraordinário, tanto em relação à urgência de atendê-los (máxime se a exigência é originária de decisão judicial superveniente) quanto à imprevisibilidade de sua ocorrência à luz do planejamento que norteou a elaboração original da lei orçamentária anual para 2024.

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 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 2024), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Lei nº 14.791, de 2023), da Lei Orçamentária Anual para 2024 (Lei nº 14.822, de 2024), da Lei nº 4.320, de 1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e do Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200, de 2023).

Como consta da exposição de motivos não faça menção ao tema, o crédito extraordinário em exame será viabilizado à conta excesso de arrecadação em fontes não-vinculadas da União. Tal custeamento é compatível com as exigências de indicação de fonte para créditos adicionais, a teor do art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964. O demonstrativo incorporado à exposição de motivos demonstra existir saldo de excesso de arrecadação, já considerados os créditos adicionais e demais alterações orçamentárias em curso, o que permite a ampliação de despesas promovida pela presente MPV sem que seja afetado o atingimento da meta de resultado primário prevista no art. 2º da Lei 14.791/2023 – LDO 2024.

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



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

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 pelo seu art. 3º, § 2º, inciso II.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, entende-se compatível a MPV, haja vista tratar-se de financiamento a programa constante do PPA 2024-2027. Não se verifica na MPV descumprimento de qualquer dos dispositivos específicos destinados a créditos extraordinários na lei de diretrizes orçamentárias vigente (arts. 56 e 57 da Lei 14.791/2023 – LDO 2024). Por tratar-se de simples alocação de recursos para antecipação de pagamento do benefício já devido, não se trata de criação de despesa obrigatória de caráter continuado, não se aplicando, portanto, qualquer das restrições do art. 17 da Lei Complementar no 101, de 4 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Pelo mesmo motivo, a simples antecipação pontual do pagamento de benefícios já devidos legalmente não se enquadraria como “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental”, nem como criação, majoração ou extensão de benefício da seguridade

Mérito

Quanto ao mérito, consideramos conveniente e oportuna a presente abertura de crédito extraordinário, tendo em vista a tragédia que se abateu sobre a maior parte do território do Rio Grande do Sul. Cabe ao poder público federal, neste caso no cumprimento de suas competências constitucionais privativas no âmbito do regime de proteção social vigente. As finalidades apontadas pelo crédito (antecipação de benefícios, já contemplada na legislação vigente), somada à existência de decisão judicial a exigir tal medida por parte da União, informadas na EM, revelam um quadro da maior relevância finalística para a mitigação dos efeitos da catástrofe climática.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 119/2024 MPO, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

Emendas

Não foram apresentadas emendas, pelo que não cabe qualquer manifestação a esse título.

Das consequências de apreciação da MP de crédito extraordinário no exercício posterior ao de sua edição

A apreciação da presente MP tem singularidade em relação à maioria das proposições da espécie, dado que o calendário regular de tramitação resulta em prazos de apresentação de emendas e de deliberação que defluem no exercício seguinte ao da apresentação da MP, ou seja, em exercício seguinte ao do orçamento que a MP pretende alterar. Assim sendo, os efeitos materiais de qualquer manifestação deliberativa seriam inexistentes, dado que um crédito adicional (mesmo um crédito extraordinário) apenas abre autorizações orçamentárias no exercício em que é aprovado (ou, no caso de MP, quando esta é editada), e permite, se persistir saldo ao final desse mesmo exercício, a reabertura do mencionado saldo no orçamento do exercício posterior (art. 167, § 2º, da Constituição Federal). Pelo princípio da anualidade, nada mais se pode modificar, nem no orçamento encerrado, nem naquele relativo ao exercício em curso.

Portanto, quaisquer efeitos especificamente materiais que pudessem decorrer do crédito extraordinário em exame já terão sido produzidos quando da apresentação e votação deste relatório em 2025, inexistindo qualquer possibilidade de que uma alteração nos termos da MP tenha a capacidade de, retroativamente, alterar o orçamento de 2024. A abertura e utilização dos créditos em 2024, bem como a reabertura dos saldos para 2025, já se ter-se-ão consumado e não poderão ser alteradas pela lei que provier desta Medida Provisória.

Como consequência, qualquer emenda porventura apresentada à Medida Provisória deveria ser rejeitada por falta de objeto, dado que incidiria sobre um orçamento encerrado e não podem afeta o orçamento corrente.



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25171.98618-39

Isto não implica, por outro lado, que a apreciação da MP pelo Congresso é feita em vão. A Constituição (art. 62, §§ 3º a 7º) prevê expressamente que a não-conversão de medida provisória em lei no período nela previsto deve ter seus efeitos jurídicos regulados pelo parlamento por meio de Decreto Legislativo, o que implica em que a eventual rejeição no mérito suscitaria, ao menos em tese, efeitos jurídicos relevantes (ainda que apenas como condição formalmente necessária à regulação dos seus efeitos por decreto legislativo). Portanto, é cabível um pronunciamento de mérito sobre a proposição original. Se é possível o pronunciamento rejeitando o mérito (o qual não terá outros efeitos que não os de formalmente declarar a oposição do Congresso e abrir caminho para a regulação dos eventuais desdobramentos jurídicos daí decorrentes), também deve sê-lo a manifestação legislativa de anuência ao conteúdo da medida. Neste caso, naturalmente, a aprovação encerra-se em si mesma, não produzindo efeitos ulteriores (dado que aqueles suscetíveis de serem produzidos pela norma aprovada integralmente já o terão sido antes da manifestação congressional, em bases regulares).

É exatamente este o caso vertente: pela regularidade da medida diante do ordenamento jurídico, e pelos seus adequados fundamentos de mérito, é legítimo ao parlamento manifestar-se pela aprovação integral, ainda que não ocorram desdobramentos posteriores desta decisão.

III. VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 1.283, de 2025, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção.

Por fim, com relação ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1.283, de 2024, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala da Comissão Mista, em de de 2025.



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Senador Esperidião Amin
Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6973145514>