



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 55/2024.

Em 20 de setembro de 2024.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.257, de 16 de setembro de 2024, que *"Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Previdência Social, da Saúde e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e de Encargos Financeiros da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 5.131.822.721,00, 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 – CF 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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 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 abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Previdência Social, da Saúde e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e de Encargos Financeiros da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 5.131.822.721,00.

A MPV cumpre decisão do Supremo Tribunal Federal – STF no âmbito da Ação Cível Originária – ACO nº 2.059/DF e da Petição – Pet nº 12.862/RS. Tais processos tratam de acordo celebrado entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul com vistas a adotar medidas excepcionais em face da situação de calamidade vigente no referido Estado. Na decisão tomada na Pet nº 12.862/RS, que tratou da execução do acordo celebrado no âmbito da referida ACO nº 2.059/DF, o STF referendou a decisão que deferiu o pedido formulado pela União para:

- a) antecipar os pagamentos dos precatórios federais expedidos para o exercício financeiro de 2025 pela Justiça Federal do Rio Grande do Sul, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região – Rio Grande do Sul e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sendo R\$ 4.416.072.721,00 (quatro bilhões, quatrocentos e dezesseis milhões, setenta e dois mil, setecentos e vinte e um reais) referentes à antecipação



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

do pagamento dos precatórios federais previstos para o exercício de 2025 e R\$ 41.270.000,00 (quarenta e um milhões, duzentos e setenta mil reais) à previsão da contribuição patronal para o regime de previdência dos servidores públicos federais correspondente ao pagamento destes precatórios; e

- b) garantir a antecipação da parcela de R\$ 674.480.000,00 (seiscentos e setenta e quatro milhões, quatrocentos e oitenta mil reais), pela União, como compensação financeira devida ao Estado do Rio Grande do Sul pela perda de arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS (Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023), do exercício de 2025 para 2024.

Na decisão do Relator, Ministro Luiz Fux, no âmbito da citada Pet nº 12.862/RS, constam as seguintes determinações relevantes para a análise da adequação da presente medida provisória:

“Ex positis, defiro o pedido formulado pela União, a fim de que sejam superados os óbices normativos e operacionais mencionados na petição inicial e analisados na presente decisão, para que os termos acordados pelas partes na ACO 2.059 sejam efetivamente cumpridos, apenas no que se refira aos estritos limites necessários ao cumprimento do acordo, em especial:

a) para que se efetive a antecipação para o presente exercício financeiro dos precatórios federais que seriam pagos em 2025 pelos Tribunais do Estado do Rio Grande do Sul (TRT-4, TRF da 4ª Região e TJRS):

(i) a superação do óbice normativo e operacional da ordem cronológica de pagamento dos requisitórios (Art. 100, §§ 1º e 2º, da CRFB/88), bem como da impossibilidade de “designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias” (art. 100 da CRFB/88);

(ii) a possibilidade de consideração desses valores como despesas extraordinárias não incidentes sobre a meta fiscal ou resultado primário, tendo em vista que não puderam ser incluídos na LOA 2024, conforme atuação dos órgãos competentes de classificação orçamentária, com os mesmos efeitos determinados em relação ao art. 2º do Decreto Legislativo nº 36/2024;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

(iii) a superação de óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento deste pagamento como operação de crédito (art. 35, II, da LRF), bem como a sua não incidência específica na Regra de Ouro (art. 167, III, da CRFB/88).

b) para que se efetive a antecipação para o presente exercício financeiro dos valores referentes à compensação pela perda arrecadatória de ICMS (Lei Complementar nº 201/2023):

(i) a superação do óbice normativo e operacional do cronograma legal de compensações (art. 3º, I, da LC 201/2023);

(ii) a possibilidade de consideração desses valores como despesas extraordinárias não incidentes sobre a meta fiscal ou resultado primário, tendo em vista que não puderam ser incluídos na LOA 2024, conforme atuação dos órgãos competentes de classificação orçamentária, com os mesmos efeitos determinados em relação ao art. 2º do Decreto Legislativo nº 36/2024;

(iii) a superação de óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento deste pagamento como operação de crédito (art. 35, II, da LRF), bem como a sua não incidência específica na Regra de Ouro (art. 167, III, da CRFB/88).”

Quanto à observância dos critérios de urgência, relevância e imprevisibilidade, previstos no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição, a EM 77/2024 MPO, que acompanhou a medida provisória, assim se posicionou:

“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 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.

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.”

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 (LRF), da lei nº 4.320/1964, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União. Da análise da Medida Provisória nº 1.257/2024, não se vislumbra contrariedade. Com efeito, a modalidade utilizada para a abertura do crédito encontra guarida no art. 41, III, da Lei 4.320/1964. No que concerne às disposições da LRF, a medida não prevê crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, pelo que observa o § 4º do art. 5º da norma em questão.

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 (CF, art. 167, § 3º). Quanto a esse aspecto, considera-se que a mencionada decisão do STF e as informações constantes da EM nº 77/2024 MPO, anteriormente transcritas, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável, 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 (art. 3º § 2º, II, e art. 12, § 1º, da norma).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Vale destacar que, nos termos da referida decisão do STF, os valores deste crédito extraordinário não serão considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se refere o art. 4º, § 1º, da LC nº 101/2000. Ademais, por se tratar de despesas relacionadas à calamidade ocorrida no Estado do Rio Grande do Sul, a exclusão de tais despesas do cômputo do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – LRF também encontra respaldo no art. 2º do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024.

A EM aponta como fontes de recursos para a abertura do crédito superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, exclusivamente na fonte “444 - Demais aplicações autorizadas para recursos oriundos de Títulos do Tesouro Nacional, excetuado o refinanciamento da Dívida Pública”.

Em relação à observância da “Regra de Ouro” (CF, art. 167, III), não obstante o inegável impacto que a utilização de fontes de recursos com operações de crédito para o pagamento de despesas correntes possa ter para o cumprimento da aludida regra, a referida decisão da Pet nº 12.862/RS consignou deva haver “a superação de óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento deste pagamento como operação de crédito (art. 35, II, da LRF), bem como a sua não incidência específica na Regra de Ouro (art. 167, III, da CRFB/88).”

No que tange à observância do art. Art. 100, §§ 1º e 2º da CF, no sentido de que os precatórios devam observar a ordem cronológica de apresentação para seu pagamento, vedada a designação de casos ou pessoas, a citada decisão proferida no âmbito da Pet nº 12.862/RS consigna que deve haver no presente caso “a superação do óbice normativo e operacional da ordem cronológica de pagamento dos requisitórios (Art. 100, §§ 1º e 2º, da CRFB/88), bem como da impossibilidade de ‘designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias’”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.257, de 16 de setembro de 2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

André Miranda Burello
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos