



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 5/2022

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.096, de 20/01/2022, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 550.000.000,00, para o fim que especifica”.

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende a determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que o *órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de 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.*

A abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira está especificada no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, segundo o qual o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA).

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se tão somente à apresentação de subsídios acerca da Medida Provisória na forma editada pelo Poder



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Presente Medida Provisória abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 550.000.000,00, para atender a ações de Defesa Civil.

A Exposição de Motivos (EM) nº 10/2022-ME, de 20 de janeiro de 2022, que acompanha a referida MPV, esclarece que as ações de defesa civil são relativas a socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais nos Estados da Federação que decretaram situação de emergência e/ou estado de calamidade pública, em decorrência de chuvas intensas e enxurradas, as quais acarretam desalojamento e desabrigo de pessoas, ocasionando óbitos; e apoio aos Estados da Região Sul do Brasil afetados pela forte estiagem, que atualmente assola mais de 290 municípios em situação de emergência, totalizando cerca de 687.807 pessoas afetadas.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos mencionada, as despesas a serem atendidas referem-se a:

- no caso das fortes chuvas registradas entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022: (i) socorro, assistência às vítimas, como aquisição de água, cestas básicas, kits de higiene, limpeza, dormitório e colchões, bem como combustível; (ii) apoio aéreo possibilitando o resgate de populações, transporte de medicamentos e equipamentos, tendo em vista que muitas áreas ficaram isoladas, e; (iii) restabelecimento de serviços essenciais, com destaque para limpeza urbana; e

- quanto à estiagem na Região Sul: aquisição de cestas básicas, locação de carros pipa, gastos com combustível, dentre outras.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos arts. 62, caput, e 167, § 3º, da Constituição Federal, a Exposição de Motivos apresentou as razões que teriam motivado e justificado a edição da MPV.

Nesse sentido, esclarece que a urgência e a relevância do crédito extraordinário são justificadas pela necessidade de atendimento às populações afetadas pelos diversos desastres naturais, os quais requerem ação de resposta imediata de forma a atenuar a situação dessas populações. A imprevisibilidade é justificada em razão da ocorrência de recorde histórico no número de desastres neste início de ano, principalmente resultantes da ocorrência de chuvas intensas, em número maior que a média nos anos anteriores, conforme apontado pelo Ofício nº 4/2022/GM-MDR, de 11 de janeiro de 2022, complementado pelas Notas Técnicas nº 1/2022/GAB/SEDEC-MDR, de 5 de janeiro de 2022, nº 2/2022/CMA SEDEC/CGGD/CENAD/SEDEC-MDR e nº 4/2022/GAB-Sedec/SEDEC-MDR, ambas de 13 de janeiro de 2022.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Como esclarecido anteriormente, o art. 5º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: *O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*

Nesse sentido, destacam-se a seguir os subsídios julgados relevantes para a análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.096/2022:

1. Nos termos do art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os créditos extraordinários não se sujeitam ao Novo Regime Fiscal, que instituiu os chamados “tetos de gasto”;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

2. Conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura. De todo modo, ao encontro da boa técnica orçamentária, a MPV nº 1.096/2022 indica como fonte de recursos o excesso de arrecadação;

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil, como despesas primárias discricionárias (RP 2) - portanto elevam as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2022 - e serão pagas com recursos primários de livre aplicação (fonte 100);

4. A MPV não tem impacto sobre o resultado nominal ou primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de excesso de arrecadação. De qualquer forma, não se confirmando o excesso de arrecadação, caberá ao Poder Executivo elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal;

5. Segundo o art. 167, III, da CF, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, a chamada "regra de ouro". A MPV não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas. Portanto, não há implicação sobre a regra de ouro.

6. Por fim, a abertura do presente crédito está de acordo com as demais normas que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

III.1 – Dos pressupostos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários

Como regra geral, o objeto da Nota Técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias dispostos no art. 62 da Constituição Federal (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

constitucionais de urgência e imprevisibilidade, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

No que concerne a tais requisitos, a própria Constituição apresenta os parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

Art. 167 (...) § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser de *extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social*.

É o caso da MPV nº 1.096/2022.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 10/2022-ME, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante das consequências das chuvas intensas e enxurradas em alguns Estados da Federação, bem como da forte estiagem, na Região Sul, justifica o caráter extraordinário da iniciativa e são suficientes para demonstrar a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.096/2022 atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.096/2022 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 25 de janeiro de 2022.

Tiago Mota Avelar Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira