



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 39/2022

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.130, de 22/07/2022, que *Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 27.094.524.171, para o fim que especifica.*

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende a determinação contida na Resolução nº 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).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Destaca-se que a presente nota técnica limita-se tão somente à apresentação de subsídios acerca da medida provisória na forma editada pelo Poder 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

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.130, de 22/07/2022, que *Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 27.094.524.171, para o fim que especifica.*

A Exposição de Motivos (EM) nº 250/2022-ME, de 21 de julho de 2022, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo custear:

1. *no Ministério da Cidadania, os gastos com as ações “Transferências de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil”, “Auxílio Gás dos Brasileiros” e “Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional”, com base na Emenda Constitucional nº 123 – EC 123/2022; e.*
2. *em Encargos Financeiros da União, os custos e encargos bancários relativos à execução da extensão do Programa Auxílio Brasil.*

Quanto ao 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 faz constar que, de acordo com o art. 120, parágrafo único, inciso II, do ADCT, a observância de tais requisitos é irrelevante no caso de estado de emergência reconhecido.

Ainda, na Exposição de Motivos consta que a MPV “*está em conformidade com as prescrições do art. 62, da Constituição Federal, e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022.*”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.130/2022:

1. a MPV busca viabilizar as despesas geradas pelo estado de emergência reconhecido pela Emenda Constitucional nº 123 (EC 123), de 14 de julho de 2022;

2. de acordo com o art. 120 do ADCT, incluído pela EC 123, as despesas fixadas para enfrentamento ou mitigação dos impactos decorrentes do estado de emergência causado pela elevação dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados: i) não serão consideradas para fins de apuração da meta de resultado primário e do teto de gastos; ii) ficarão ressalvadas do disposto no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal (regra de ouro); e iii) dispensam a observância de limitações legais, inclusive a adoção de medidas de compensação;

3. os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura, conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição;

4. a MPV não tem impacto sobre o resultado primário, uma vez que o art. 120, parágrafo único, inciso I, alínea b, estatui que as despesas em questão não serão consideradas para fins de apuração da meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021. Cabe lembrar que, no caso das medidas provisórias, a ausência da compensação para neutralizar o impacto sobre o resultado primário não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação da origem dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

recursos. Além disso, caberá ao Poder Executivo, se necessário, elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal;

5. as dotações alocadas nas ações 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros, 2798 – Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, 21DP – Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil e 00M4 – Remuneração a Agentes Financeiros elevam as despesas primárias constantes da lei orçamentária para 2022, mas não afetam o teto de gastos;

6. dessa forma, tendo em vista as disposições do art. 120 do ADCT, a abertura do presente crédito não viola as normas aplicáveis ao exame de adequação orçamentária e financeira.

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 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:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, 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.

No caso da MPV nº 1.130/2022, sua edição busca viabilizar a adoção de providências para o enfrentamento ou mitigação do estado de emergência reconhecido pela EC 123. Nessa situação, a abertura de crédito extraordinário independe da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal, conforme estabelece o art. 120, parágrafo único, inciso II, do ADCT.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.130/2022, editada para viabilizar as medidas para enfrentamento do estado de emergência reconhecido pela EC 123, não viola a legislação aplicável ao exame de adequação orçamentária e financeira, tendo em vista o disposto no art. 120 do ADCT.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.130/2022 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 25 de julho de 2022.

Túlio Cambraia

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira