



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 45/2023

Assunto: subsídios para apreciação da Medida Provisória nº 1.197, de 22/11/2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.197, de 22 de novembro de 2023 (MPV nº 1.197/2023), que abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 879.245.007,00, para o fim que especifica.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece: *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 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 da medida, quais sejam: *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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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

O crédito extraordinário objeto da MPV nº 1.197/2023 destina-se ao atendimento de programação na unidade orçamentária 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, do órgão 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Exposição de Motivos nº 084/2023-MPO (EM 84/2023-MPO), de 03 de novembro de 2023, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida “visa ao atendimento de despesas referentes à Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, que dispõe sobre a compensação devida pela União aos Estados e ao Distrito Federal, a título de quitação total do valor devido em razão da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, nos termos dos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022”.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Da análise da Medida Provisória nº 1.197/2020, não se vislumbra contrariedade à Lei nº 4.320/1964 ou à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Com efeito, a modalidade utilizada para a abertura do crédito encontra guarida no inc. III do art. 41 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.

O crédito destina recursos à ação já existente (00VP - Transferência Temporária aos Estados e ao Distrito Federal a Título de Compensação pelos Efeitos da Lei Complementar nº 194, de 2022) e, nesse sentido, a MPV atende aos comandos do art. 54 da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023– LDO-2023), dado que não inova no código ou no título da ação objeto do crédito e indica a classificação das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

despesas quanto ao identificador de resultado primário, de acordo com o disposto no § 4º do art. 7º da LDO-2023. Especificamente, trata-se de despesas primárias obrigatórias, consideradas na apuração do resultado primário para cumprimento da meta – RP 1.

No que concerne às fontes de recursos, observa-se que o crédito será integralmente custeado por recursos provenientes do excesso de arrecadação projetado na fonte 1000 – Recursos Livres da União. Nesse particular, acompanha a MPV o Demonstrativo de Excesso de Arrecadação, em atenção ao mandamento inscrito no art. 52, § 5º, da LDO-2023.

De se ver, por conseguinte, que a abertura do crédito em exame possui reflexos negativos sobre a obtenção do resultado primário previsto para o presente exercício na LDO-2023. Nesse sentido, caberá ao Poder Executivo, se necessário, promover a limitação de empenho e movimentação financeira de outras despesas primárias de modo a não prejudicar o alcance da meta fiscal.

Por fim, registre-se que a MPV 1.197/2023, não acarreta repercussões sobre a observância do Regime Fiscal Sustentável estabelecido pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, uma vez que despesas primárias oriundas de créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo aludido regime, nos termos do art. 3º, § 2º, inciso II, da citada lei complementar.

IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

A medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis, conforme disposto no caput do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, ambos da Constituição Federal.

O requisito de relevância é de natureza essencialmente política. Via de consequência, ao tratar a medida provisória de assunto próprio de lei, seria, no mais das vezes, indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida. Considerando que o crédito extraordinário é um dos instrumentos destinados a alterar lei a orçamentária, inegável que seu conteúdo trata de matéria própria de lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nessa toada, o Poder Executivo argumenta: “Quanto à relevância, cumpre frisar que a proposta atende aos entes que têm sido impactados com quedas na arrecadação e nas transferências legais em virtude de medidas como a correção da tabela do Imposto de Renda, e, portanto, visa equilibrar as relações financeiras entre eles e a União, além de garantir uma compensação justa e necessária em face da redução de arrecadação do ICMS, decorrente das alterações legais preconizadas por legislação anterior. Nesse sentido, a relevância está em permitir a manutenção do nível de realização e de entregas de políticas públicas e serviços essenciais à população desses entes, os quais foram prejudicados por recentes e significativas perdas na arrecadação de suas receitas”.

Noutro giro, no que toca aos requisitos da urgência e da imprevisibilidade – este último somente aplicável às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários – a própria Constituição confere ao intérprete 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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*.

A EM nº 084/2023-MPO argumenta, no que concerne a citados requisitos constitucionais de admissibilidade, que “o acordo judicial que deu origem à Lei Complementar nº 201, de 2023, celebrado em 31 de março de 2023 (...) já previa que eventuais transferências aos entes subnacionais seriam consideradas imprevisíveis e urgentes para fins de abertura de crédito extraordinário. Isso porque a obrigação da União que deu origem aos litígios, prevista no art. 3º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, se dava na forma de abatimento de dívidas administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional e de honras de garantia da União perante instituições financeiras”. Assim, deve-se considerar “a incerteza quanto ao acordo judicial, na época, que tornava impossível o seu planejamento orçamentário”.

O Poder Executivo menciona, ademais, o § 5º, do art. 2º da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, segundo o qual “As transferências diretas dos valores (...) referentes a 2023 são consideradas urgentes e imprevisíveis, justificada a abertura de crédito extraordinário à lei orçamentária anual para quitação”.

Há, portanto, acordo judicial homologado pelo Supremo Tribunal Federal e decisão anterior do Congresso Nacional que antecipam a imprevisibilidade da despesa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

objeto da medida em comento, aquiescendo à sua operacionalização mediante a abertura de crédito extraordinário.

V - CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.197/2023 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 27 de novembro de 2023.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira