



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER N° , DE 2024

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória Nº 1.238, de 3 de julho de 2024, que “Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Judiciário, no valor de R\$ 1.348.356.276,00, para os fins que especifica”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado

I. RELATÓRIO

De acordo com a Exposição de Motivos 00048/2024 MPO - EM 48/2024, a proposta visa ao atendimento emergencial para cumprimento de decisão do Tribunal de Contas da União (TCU).

A urgência e relevância justificar-se-iam pela necessidade de cumprir a determinação dos Acórdãos nºs 362/2020 e 2.289/2022, de maneira a restituir os limites de gastos pretéritos definidos para o Poder Judiciário, reforçando que aquela Corte de Contas estabeleceu o prazo de 30 dias para o cumprimento integral da decisão.

Quanto à imprevisibilidade, argumentou-se pela impossibilidade de se ter previsto, para a Lei Orçamentária de 2024, as dotações necessárias para fazer frente a esse compromisso.

Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas duas emendas à MPV.

É o relatório.



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

II. VOTO

O art. 2º, § 6º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal (CF), estabelece que compete à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO o exame e a emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da CF.

Consoante o caput do art. 5º da citada Resolução, a Comissão deve emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º, os quais se passam a examinar.

II.1 Da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade

O art. 62 da Constituição Federal estabelece que, *em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional* (grifos nossos). Por sua vez, em seu art. 167, § 3º, a Constituição prevê que 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* (grifos nossos).

Tomando citados dispositivos constitucionais como paradigma, tem-se que as medidas provisórias de créditos extraordinários devem atender aos pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade. A esse respeito, informa a EM nº 00048/2024 MPO:

Cabe informar que a urgência e relevância justificam-se pela necessidade de cumprir a determinação dos Acórdãos nºs 362/2020 e 2.289/2022, de maneira a restituir os limites de gastos pretéritos definidos para o Poder Judiciário, reforçando que aquela Corte de Contas estabeleceu o prazo de 30 dias para o cumprimento integral da decisão.

Quanto à imprevisibilidade, deve-se à impossibilidade de se ter previsto, para a Lei Orçamentária de 2024, as dotações necessárias



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

para fazer frente a esse compromisso. Ressalta-se, portanto, que, baseado no acima exposto, a proposição está em conformidade com as prescrições do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.

Não obstante a fundamentação apresentada pelo Executivo, consideramos que **os pressupostos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários não foram atendidos**. A Constituição Federal prevê a abertura de créditos extraordinários apenas para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (§ 3º do art. 167). As despesas previstas na MP nº 1.238/2024, que incluem pagamento de pessoal, encargos sociais, custeio administrativo e investimentos, não se enquadram nessas situações.

Deve-se lembrar ainda que, de acordo com a ADI 4048 MC / DF - DISTRITO FEDERAL:

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. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

II.2 Da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

A Resolução nº 1, de 2002 – CN estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que 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 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.*

Para que se proceda a esse exame, deve-se observar que os créditos extraordinários, pelas circunstâncias excepcionais que os justificam, recebem tratamento diferenciado no ordenamento jurídico nacional.

Nos termos do art. 3º, § 2º, II, da Lei Complementar nº 200/2023, medidas provisórias não se sujeitam ao Regime Fiscal Sustentável, que instituiu limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias. **Como apontado acima, contudo, as despesas incluídas nesta medida são ordinárias e não deveriam ter sido veiculadas por medida provisória.**

A exclusão dessas despesas do universo de abrangência das regras fiscais, fora das hipóteses previstas em lei e com o consequente esvaziamento da competência legislativa legitimamente exercida nas normas complementares fiscais, decorreu de decisão do TCU, onde se assentou que “qualquer que seja a forma adotada para a recomposição dos valores (...) tal montante deve ser contabilizado fora do limite total de despesas previsto pela LC 200/2023, sob pena de penalização indevida daquele poder”.

A MPV tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesas primárias que deverão ser suportadas por receitas financeiras, sem a devida compensação. Porém, a Corte de Contas equiparou equivocadamente o caso em análise à excepcionalidade de uma calamidade pública para fins de flexibilização da regra fiscal, quando assentou que “os valores não devam ser



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

contabilizados para fins de verificação do cumprimento da meta”, a despeito do que prevê expressamente a LC nº 200/2023, no sentido de que “A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”.

Pelo exposto, resta demonstrada a incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.238/2024.

II.3 Mérito

Conforme exposto na nota técnica da Conof/CD nº 37/2024, a aprovação desta medida provisória poderia chancelar decisões da Corte de Contas da qual decorrem os seguintes efeitos deletérios:

- i) admissão de direito adquirido a “espaço orçamentário” pretérito (extinto): o entendimento conflita com o princípio da anualidade, que impede que sobras orçamentárias de exercícios anteriores sejam reivindicadas em anos subsequentes; além de **transformar o dever de observância do limite de gastos em direito ao montante máximo das dotações (piso)**;
- ii) criação de precedente para caracterização de “situações excepcionais” que justificariam o atendimento de despesas ordinárias mediante créditos extraordinários. A alegação de que a imprevisibilidade e urgência das despesas da MP 1.238/2024 decorrem da impossibilidade de se ter previsto, para a LOA 2024, montante maior de dotações ordinárias, não torna as despesas urgentes e imprevisíveis. **A fixação de um novo limite (espaço orçamentário), por si só, não gera urgência ou imprevisibilidade;**
- iii) **risco de reiteradas ampliações de limites** com fundamento em atendimento indevido de despesas ordinárias mediante créditos extraordinários: em uma espécie de efeito dominó, há o risco de, futuramente, serem reivindicados novos limites a partir do argumento de que o aumento extraordinário em 2024 decorreu de despesas ordinárias (como efetivamente o são), argumento análogo ao que foi acolhido pelo TCU em relação à MP nº 711/2016¹.

Ademais, o precedente pode fazer com que outros órgãos ou instituições, inclusive o próprio Executivo, passem a pleitear junto ao TCU autorização

¹ Abriu créditos extraordinários para despesas ordinárias de auxílio-moradia.



CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

para que seja editada MP abrindo crédito extraordinário em favor de demandas que venham a ser consideradas *excepcionais* diante de uma *situação concreta*, ou requerer “espaços orçamentários” pretéritos e extintos. Ou seja, o precedente pode fazer com que o Tribunal atraia para si inúmeras outras situações ou pretensões que dizem respeito a conflitos orçamentários estranhos à sua competência.

iv) fragilização das regras fiscais, criando exceção não prevista em lei: o TCU assentou, sem base legal, que as dotações para pagamento de saldos orçamentários **de exercícios anteriores poderiam deixar de ser consideradas para fins de cumprimento da meta de resultado primário e do limite de gastos**. De acordo com a legislação vigente, o cômputo de despesas na meta de resultado somente é excluído nos casos de calamidade pública (art. 65 LRF).

II.4 Emendas

As emendas nº 01 e 02 apresentadas pretendem regular o aproveitamento dos créditos extraordinários abertos (os quais já se encontram empenhados neste momento). A primeira emenda direciona os recursos para **antecipar, para 01/10/2024, o reajuste dos servidores** do Judiciário e CNMP, de 6,13% previstos em lei para 01/02/2025. A segunda emenda direciona os recursos para o **programa de saúde suplementar** no âmbito do Judiciário.

Tratando-se de medida provisória que abre crédito extraordinário, eventual emenda, se for ao texto, limita-se à autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de Operação de crédito. Se for à programação, somente pode ser admitida se for para cancelar dotação, em observância ao disposto no art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN. As emendas não se encaixam em nenhuma dessas permissões. Por essa razão, concluímos pela sua inadmissão.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

II.5 Conclusão

Ante o exposto, votamos pela ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e, no mérito, pela rejeição da MPV nº 1.238/2024 e das emendas apresentadas.

Brasília, 14 de Agosto de 2024.



RELATOR