



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 19, DE 2024

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre a Medida Provisória nº 1238, 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.

PRESIDENTE: Deputado Julio Arcoverde

RELATOR: Deputado Cabo Gilberto Silva

RELATOR REVISOR: Senador Marcos Rogério

14 de agosto de 2024



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 N° 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



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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24352.10637-00

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na Oitava Reunião, Extraordinária, realizada em 14 de agosto de 2024, **APROVOU**, contra o voto do Deputado Orlando Silva, o Relatório do Deputado **CABO GILBERTO SILVA**, pela **REJEIÇÃO** da **Medida Provisória nº 1238/2024**. Quanto às 2 (duas) emendas apresentadas foram **REJEITADAS**.

Compareceram os Senhores Deputados Julio Arcoverde, Presidente, Adail Filho, AJ Albuquerque, Átila Lins, Beto Richa, Cabo Gilberto Silva, Claudio Cajado, Cobalchini, Dagoberto Nogueira, Dal Barreto, Daniel Agrobom, Domingos Sávio, Fernanda Pessoa, Fernando Rodolfo, Heitor Schuch, Jadyel Alencar, Jonas Donizette, Julio Cesar Ribeiro, Juninho do Pneu, Laura Carneiro, Leo Prates, Leur Lomanto Júnior, Luiz Nishimori, Lula da Fonte, Márcio Biolchi, Mário Negromonte Jr., Merlong Solano, Murillo Gouvea, Murilo Galdino, Nilto Tatto, Orlando Silva, Paulão, Roberto Monteiro Pai, Rosângela Reis, Sargento Portugal, Waldemar Oliveira, Yury do Paredão, Zé Haroldo Cathedral e Zeca Dirceu; e os Senhores Senadores Jayme Campos, Primeiro Vice-Presidente, Angelo Coronel, Astronauta Marcos Pontes, Confúcio Moura, Leila Barros e Marcos Rogério.

Sala de Reuniões, em 14 de agosto de 2024.

Deputado JULIO ARCOVERDE
Presidente



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD243521063700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Julio Arcoverde



* C D 2 4 3 5 2 1 0 6 3 7 0 0 *