



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 11/2022

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.102, de 24/02/2022, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 479.866.600,00, 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 se limita 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\$ 479.866.600,00 (quatrocentos e setenta e nove milhões, oitocentos e sessenta e seis mil e seiscentos reais), para atender a ações de Defesa Civil.

A Exposição de Motivos (EM) nº 48/2022-ME, de 22 de fevereiro de 2022, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida visa atender a ações de Defesa Civil relativas à reconstrução de infraestrutura destruída ou danificada por desastres que geraram o reconhecimento federal da emergência ou estado de calamidade pública.

Destaca ainda, que a atuação do Governo Federal em apoio aos Entes federados, as quais tiveram reconhecimento federal da emergência ou estado de calamidade pública, especialmente os Estados de Alagoas, da Bahia, do Espírito Santo, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, do Pará, do Paraná e do Rio de Janeiro ocorrerá com foco na recuperação da infraestrutura pública, de unidades habitacionais e estradas vicinais, além de reconstrução de pontes e estabilização de encostas.

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 em comento; a imprevisibilidade é justificada em razão da ocorrência de recorde histórico no número de desastres neste início de ano, principalmente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

resultantes da ocorrência de chuvas intensas, em número maior que a média nos anos anteriores, conforme apontado pelos Ofícios SDR-OFI-2022/00583, de 31 de janeiro de 2022, nº 74/2022/GM-MDR, de 16 de fevereiro de 2022, e nº 40/2022/SE-SECOG, de 17 de fevereiro de 2022, complementado pelas Notas Técnicas nº 1/2022/CMA SEDEC/CGGD/CENAD/SEDEC-MDR, de 05 de janeiro de 2022, nº 2/2022/CMA SEDEC/CGGD/CENAD/SEDEC-MDR, de 13 de janeiro de 2022 e nº 4/2022/GAB-Sedec/SEDECMDR de 13 de janeiro de 2022, Nota Técnica nº 1/2022/DAG/SEDEC-MDR de 17 de fevereiro de 2022, e pela Nota Informativa nº 3, de 16 de fevereiro de 2022, da Diretoria de Orçamento e Finanças do MDR.

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 1.102/2022:

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 o chamado “teto de gastos”;

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 1.102/2022 indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2021, referente a Recursos Primários de Livre aplicação;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 300);

4. A MPV tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de receita financeira. 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 recursos. Além disso, caberá ao Poder Executivo, se necessário, 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 constitucionais de urgência e imprevisibilidade, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.102/2022.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 48/2022-ME, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante das consequências das chuvas intensas e enxurradas em alguns Estados da Federação com consequências para a infraestrutura pública e a habitação da população, 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 1.102/2022 atende à 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 1.102/2022 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 04 de março de 2022.

Bruno Alves Rocha

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira