



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 38/2023

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.190, de 27/09/2023, que Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 400.000.000,00, para os fins 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).



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 1.190, de 27/09/2023, que Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões), para os fins que especifica..

A Exposição de Motivos (EM) nº 067/2023-MPO, de 26 de setembro de 2023, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo atender ao Estado do Rio Grande do Sul que no início deste mês de setembro, foi acometido de uma frente fria, associada à passagem de um ciclone extratropical de grande intensidade, que ocasionou alagamentos, chuvas intensas, inundações, enxurradas e vendavais. Tais eventos, classificados como desastres de Nível III, culminaram em perda de vidas, destruição de moradias, estradas e pontes, comprometimento do funcionamento de instituições públicas locais e regionais, e interdição de vias públicas.

Diante desse desastre o estado declarou calamidade pública em diversos Municípios, de acordo com os Decretos nº 57.177, de 6 de setembro de 2023, e nº 57.178, de 10 de setembro de 2023 e a União com os recursos ora propostos promoverá um plano de resposta emergencial e de proteção para apoio e intervenção nos municípios atingidos, com atuação de diferentes áreas do governo.

Os requisitos de relevância e urgência são justificados pela necessidade de atendimento célere às populações afetadas pelos desastres naturais, uma vez que a tragédia ocorrida em diversos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul demanda pronta e urgente resposta do poder público em diversas dimensões, inclusive o suporte



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

econômico para os empreendedores locais, de modo a promover a recomposição imediata das estruturas produtivas e a rápida recuperação das condições socioeconômicas das regiões afetadas.

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 1.190/2023:

1. Nos termos do disposto no art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como no art. 3º, § 2º, II, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, os créditos extraordinários não se sujeitam aos limites individualizados das despesas dos poderes e órgãos (“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 1.190/2023 indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2022, referente à Recursos Primários de Livre aplicação;
3. Conforme consta do Anexo da MPV, constata-se que as dotações estão adequadamente alocadas, no valor de R\$ 100 milhões em cada uma das seguintes ações orçamentárias:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- a. 00ED - Integralização de cotas do Fundo Garantidor para Investimentos - FGI para Pequenas e Médias Empresas no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito - (despesas primárias discricionárias (RP 2));
 - b. 00EE - Integralização de Cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - (despesas primárias discricionárias (RP 2));
 - c. 00VX - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Apoio a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - PRONAMPE (Medida Provisória nº 1.189, de 27 de setembro de 2023) - (despesa primária obrigatória – RP 1) e
 - d. 0281 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992) - (despesa primária obrigatória – RP 1)
4. Portanto, as referidas ações orçamentárias elevam as despesas primárias discricionárias e obrigatórias constantes da Lei Orçamentária para 2023 e terão impacto sobre o resultado primário na medida em que serão pagas com superávit financeiro de recursos primários de livre aplicação (fonte 300). 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, 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 1.190/2023.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da Exposição de Motivos (EM) nº 067/2023-MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante das consequências do ciclone extratropical de grande intensidade, que ocasionou alagamentos, chuvas intensas, inundações, enxurradas e vendavais na região sul do Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.190/2023 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 1.190/2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 03 de setembro de 2023.

Ricardo Alberto Volpe

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira