



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 24/2021

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.044, de 27/04/2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 9.977.701.233,00, para o fim que especifica.

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende a determinação contida na Resolução nº 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 Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.044, de 27/04/2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 9.977.701.233,00, para o fim que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 107/2021-ME, de 24 de abril de 2021, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo *“garantir recursos extraordinários para o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, viabilizando o custeio efetivo deste Programa e dos serviços acessórios de processamento, de pagamento e de atendimento.”*

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.

A urgência decorre do agravamento da pandemia causada pela Covid-19 no início de 2021, inclusive com surgimento de novas cepas com potencial ainda desconhecido e, possivelmente, mais contagiosas; bem como da adoção de medidas restritivas à atividade econômica por diversos entes federados.

A relevância, por sua vez, deve-se a iniciativas de autoridades governamentais para permitir a subsistência dos agentes econômicos em complementação aos esforços da sociedade em busca de alternativas para superação da crise, como vacinas, isolamento social restrições à atividade econômica e uso de máscaras.

A imprevisibilidade decorre da falta de conhecimento adequado para enfrentamento da doença. Segundo a exposição de motivos, diariamente, *“estudos científicos vêm tentando avançar no desenvolvimento de vacinas, na proposição de medidas eficazes de prevenção do contágio e na identificação de novas variantes da Covid-19, com diferentes potenciais de letalidade e contaminação”*.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

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 1.044/2021 indica como fonte de recursos o excesso de arrecadação.

No anexo da MP em análise, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação 21C2 – Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – Covid-19, classificada com indicador de resultado primário igual a 2 (RP 2). Trata-se, portanto, de aumento de despesa primária considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta. Como não foram indicados cancelamentos compensatórios para anular o acréscimo, essas novas despesas primárias têm o condão de aumentar o déficit primário estimado para o exercício.

No entanto, cumpre ressaltar que o art. 2º, § 2º, III, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), com redação dada pela Lei nº 14.143, de 21 de abril de 2021, estabelece que os créditos extraordinários destinados ao atendimento do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda não serão considerados na apuração do resultado primário em 2021.

Ademais, o crédito em tela está em consonância com o novo regime fiscal, a despeito de promover aumento em despesas primárias. Isso porque as despesas decorrentes de créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo teto de gastos, nos termos do art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 95/2016).

Vale, por fim, consignar que não foram identificados pontos na MP nº 1.044, de 2020, que contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes à época de sua edição, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 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,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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*.

É o caso da MPV nº 1.044/2021.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 107/2021-ME, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante da pandemia causada pela Covid-19, 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 1.044/2021, atende a 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 1.044/2021 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 30 de abril de 2021.

Túlio Cambraia - Consultor.

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira