



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER N° , DE 2022

Dá Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 1.087, de 28 de dezembro de 2021, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 167.288.600,00, para o fim que especifica, e dá outras providências”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Capitão Alberto Neto

I. RELATÓRIO

O Presidente da República, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, submeteu à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.087, de 28/12/2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 167.288.600,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00387/2021 ME, de 28 de Dezembro de 2021, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo o atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 742, ao garantir o acesso a alimentos para povos quilombolas.

O Poder Executivo destaca que a mencionada ADPF 742 determina que a União formule “*plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, com objetivos, metas, ações programáticas, cronograma de implementação e metodologias de avaliação, contemplando, ao menos, providências visando a ampliação das estratégias de prevenção e do acesso aos meios de testagem e aos serviços públicos de saúde, controle de entrada nos territórios por terceiros considerado isolamento social comunitário e distribuição de alimentos e material de higiene e desinfecção*”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Segundo a citada EM, tendo em vista essa determinação, a União apresentou um plano em que *“um dos objetivos principais seria a promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos e de renda mínima para a população em comento em situação de vulnerabilidade social”*.

A mencionada Exposição de Motivos afirma que as demandas contidas na Decisão da mencionada ADPF contemplam o atendimento de 202.774 famílias, por meio da distribuição de cestas de alimentos por um prazo mínimo de seis meses, com uma necessidade de recursos estimada em R\$ 167.288.600,00 (cento e sessenta e sete milhões, duzentos e oitenta e oito mil e seiscentos reais).

Quanto à origem dos recursos que financiam a abertura do crédito em exame, a EM ressalta que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, autorizada pela presente Medida Provisória, no valor de R\$ 167.288.600,00, em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ressalta, contudo, que tal autorização, apesar de atender ao requisito prévio estabelecido na LRF, garante apenas a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto deste crédito extraordinário, de modo que não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da sua destinação específica.

Encerrado o prazo regimental, foi apresentada uma emenda pelo Deputado Gilberto Abramo, com o objetivo de alterar o art. 2º, incluindo a destinação de R\$ 50.000,000 (cinquenta milhões de reais) para cidades atingidas com as chuvas.

Este é o relatório.

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.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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, o art. 167, § 3º, 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).

Com base nos dispositivos constitucionais citados no parágrafo anterior, podemos afirmar que as medidas provisórias de créditos extraordinários devem atender aos pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP nº 1.087/2021, a EM estabelece que, no que tange à imprevisibilidade e urgência, tais critérios não precisam ser observados no caso, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, que prevê:

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no [inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no [inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal](#).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no [§ 3º do art. 167 da Constituição Federal](#).

No que respeita ao critério da relevância, a EM expõe que tal requisito se encontra cumprido tendo em vista que a medida visa “à *garantia do atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 742, que determina a promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos, por meio do atendimento das 202.774 famílias quilombolas estimadas do país, com a distribuição de cestas por, no mínimo, 6 meses*”.

Pelas razões apresentadas na Exposição de Motivos que acompanhou a MPV 1.087/2021 em exame, posicionamo-nos por considerar atendidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade referentes à relevância, à urgência e à imprevisibilidade, prescritos nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição.

Por seu turno, a autorização contida no art. 2º da MPV para a contratação de crédito é albergada pelo art. 165, § 8º, da Constituição, que inclui referida matéria como exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, segundo o qual a lei orçamentária anual não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Ressalte-se que a MPV nº 1.087/2021 está vazada em boa técnica legislativa, obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no já referido art. 62 da CF.

Com efeito, no que tange aos demais aspectos atinentes à constitucionalidade, não há reparos a fazer. O Senhor Presidente da República exercitou a prerrogativa que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, ao editar a medida provisória, cujo objeto não incorre nas limitações materiais constantes do inciso I do § 1º do mesmo dispositivo, e ao submetê-la à deliberação do Congresso Nacional. A proposição não se enquadra também nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da

Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Capitão Alberto Neto

Página 4 de 8

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221213841900>



* C D 2 2 1 2 1 3 8 4 1 9 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

forma, a vedação expressa no art. 246 da CF; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).

Restam assim demonstradas a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 1.087/2021.

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 MPVs *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, a saber:

1. Nos termos do art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tais créditos não se sujeitam ao Novo Regime Fiscal, que instituiu os chamados “tetos de gasto”;

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 1.087/2021 indica como fonte de recursos o produto de operações de crédito.

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação 2792 – Distribuição de Alimentos a Grupos Tradicionais e Específicos, R\$ 167.288.600,00 (cento e sessenta e sete milhões, duzentos e oitenta e oito mil e seiscentos reais) e será paga com recursos dos Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações (fonte 144);





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 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 regra prevista no 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 autorização para a contratação da operação de crédito, dada pelo art. 2º da MPV, atende ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da LRF;

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.

Destaque-se que a Nota Técnica nº 67/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal, elaborada em atendimento ao art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN, expressa entendimento de que a MPV nº 1.087/2021 está em conformidade com as normas que regem a matéria.

Restam demonstradas, portanto, a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.087/2021.

II.3 Mérito

A MPV nº 1.087/2021 é dotada de justificativas de relevância, urgência e imprevisibilidade condizentes com a programação orçamentária que a contempla. Assim sendo, resta comprovada a necessidade do crédito extraordinário.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II.4 Emendas

As normas acerca da apresentação de emendas a créditos adicionais, nos quais se inserem os créditos extraordinários, estão positivadas pela Constituição Federal e pela Resolução CN nº 1/2006.

O artigo 165, § 8º, da CF, aplicável também às proposições relativas a créditos adicionais, contempla o princípio orçamentário da exclusividade, que estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivo estranho à previsão de receitas e à fixação de despesa.

Além disso, de acordo com o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN, às medidas provisórias de crédito extraordinário *“somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente”*.

Encerrado o prazo regimental, foi apresentada uma emenda pelo Deputado Gilberto Abramo, com o objetivo de alterar o art. 2º, incluindo a destinação de R\$ 50.000,000 (cinquenta milhões de reais) para cidades atingidas com as chuvas.

A emenda é plenamente constitucional e adequada financeira e orçamentariamente, no entanto, no dia 31 de dezembro de 2021 foi editada a MPV nº 1.092/2021 com o objetivo de viabilizar o enfrentamento das consequências das fortes chuvas que acometeram diversas regiões do Brasil, principalmente os Estados de Minas Gerais e da Bahia, e deixaram milhares de pessoas desabrigadas ou desalojadas, em decorrência de alagamentos, deslizamentos de terra e danos à infraestrutura local, com interdição de estradas, quedas de pontes e viadutos e interrupção de fornecimento de energia elétrica e água potável. Essa MP destinou R\$ 700.000.000,00 ao Ministério da Cidadania, sendo R\$ 200.000.000,00 alocados na ação 2792 – Distribuição de Alimentos a Grupos Tradicionais e Específicos. Dessa forma, entendemos que a emenda apresentada é constitucional e adequada orçamentária e financeiramente, no entanto, no mérito, entendemos que foi atendida pela MPV nº 1.092/2021, motivo pelo qual, não a acataremos.



Conclusão

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Capitão Alberto Neto
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221213841900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ante todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 1.087/2021, bem como pelo atendimento dos pressupostos de urgência, relevância, imprevisibilidade e adequação orçamentária e financeira, e pela constitucionalidade e adequação financeira e orçamentária da emenda apresentada.

No mérito, votamos pela aprovação da MPV nº 1.087/2021, na forma apresentada pelo Poder Executivo, e pela rejeição da emenda apresentada.

Brasília, de de 2022.

Deputado Capitão Alberto Neto
RELATOR

