



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43/2023

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.195, de 13 de novembro de 2023, que *Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Previdência Social, no valor de R\$ 300.000.000,00, 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).



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 1.195, de 13 de novembro de 2023, que *Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Previdência Social, no valor de R\$ 300.000.000,00, para o fim que especifica.*

A Exposição de Motivos (EM) nº 87/2023 MPO, de 10 de novembro de 2023, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo o *atendimento de despesas com a concessão do auxílio extraordinário destinado a pescadores e pescadoras profissionais artesanais beneficiários do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal – Seguro Defeso, cadastrados em Municípios da Região Norte.*

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, a Exposição de Motivos esclarece requisitos de relevância e urgência estão amparados no Parecer nº 183/2023/CONJUR-MPA/CGU/AGU, de 30 de outubro de 2023, especialmente nos itens 12, 13, 14 e 17, a seguir transcritos:

12. A relevância e a urgência, por sua vez, estão devidamente justificadas na minuta de exposição de motivos apresentada, senão vejamos:

A presente Medida Provisória é um ato de extrema relevância social, em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana e da redução das desigualdades. Ela visa atender às necessidades urgentes dos pescadores profissionais afetados pela estiagem extrema, fornecendo-lhes um apoio financeiro temporário para a superação dos desafios econômicos decorrentes desse cenário excepcional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

13. Ainda no que diz respeito a tais requisitos, é pertinente mencionar que o art. 32, inc. VII, do Decreto nº 9.191, de 2017, exige que o parecer de mérito analise as consequências do uso do processo legislativo regular no lugar da medida provisória.

14. Quanto a este aspecto, extrai-se da manifestação apresentada pelo MPA a necessidade de que a norma ora proposta entre em vigor imediatamente, como forma de amenizar os prejuízos econômicos e sociais causados pela estiagem extrema que atingiu diversos municípios do Estado do Amazonas.

(...)

17. Depreende-se de tais considerações que o pagamento do auxílio a ser instituído pela Medida Provisória proposta revela-se essencial e inequivocamente urgente para que os pescadores artesanais domiciliados nos municípios atingidos possam fazer frente às suas necessidades básicas.

A imprevisibilidade, segundo consta na exposição de motivos, decorre dos efeitos da estiagem, que atingiu de forma extremamente severa a Região Norte do país, sobretudo o Amazonas, haja vista que o governo estadual declarou estado de emergência em vários municípios desde meados de setembro.

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 1.195/2023:

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 os chamados “tetos de gasto”;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.195/2023 indica como fonte de recursos os oriundos do excesso de arrecadação relativos à fonte 002 – Atividades-fim da Seguridade Social;

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação 00W1 – Auxílio Extraordinário Destinado a Pescadores e Pescadoras Profissionais Artesanais Beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal – Seguro Defeso – Cadastrados em Municípios da Região Norte, como despesas primárias discricionárias (RP 2), portanto elevam as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2023;

4. A MPV não tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de excesso de arrecadação de receita primária;

5. 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 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 1.195/2023.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 87/2023 MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante *situação de seca extrema que resultou*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

na escassez de água potável, mortandade de peixes, isolamento de comunidades e agravamento de vulnerabilidades sociais de muitas famílias que residem na região, justificam 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 1.195/2023, 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 1.195/2023 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 20 de novembro de 2023.

Túlio Cambraia

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira