



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 33/2021

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.053, de 02/06/2021, que abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 5.000.000.000,00, 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 limita-se 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

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.053, de 02/06/2021, que abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 5.000.000.000,00, para o fim que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 138/2021-ME, de 02 de junho de 2021, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) a que se refere a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, alterada pela Lei nº nº 14.161, de 02 de junho de 2021.

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 que:

i) a urgência decorre da atuação imediata do Poder Público, com vistas a minimizar o impacto econômico do enfrentamento à disseminação do Coronavírus (Covid-19), haja vista que, com o crescimento das curvas de contaminação e morte, foram aplicadas medidas sanitárias que restringem as atividades econômicas, com impacto na demanda agregada de produtos e serviços, e conseqüentemente impacto no nível geral de empregos e de renda, tornando impositiva a edição imediata de proteção ao cenário econômico;

ii) a relevância, por sua vez, é oriunda da necessidade de preservação da renda, do emprego das classes menos favorecidas, e das microempresas e empresas de pequeno porte, mais suscetíveis às características recessivas resultantes das medidas tomadas, sob pena do acirramento das conseqüências negativas; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

iii) a imprevisibilidade verifica-se, uma vez que, no momento da 1ª edição do Pronampe, a expectativa era de que, no seu encerramento, previsto para o final de 2020, os efeitos da pandemia já estivessem reduzidos, com o retorno à normalidade. Porém, como verificado atualmente, continua alto o número de casos e óbitos, demandando a continuidade de ações de preservação do emprego e da renda, cuja tempestividade impõe o seu não adiamento, sob pena de severos efeitos irreversíveis, principalmente no tocante à população de menor renda, que depende da manutenção de suas relações empregatícias.

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 1.053/2021:

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”;

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 1.053/2021 indica como fonte de recursos os oriundos de excesso de arrecadação referentes a recursos primários de livre arrecadação;

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação *00EE - Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - Nacional (Crédito Extraordinário - Covid -19)*, como despesas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

primárias discricionárias (RP 2) - portanto elevam as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2021 - e serão pagas com recursos ordinários (fonte 100);

4. Cabe salientar, entretanto, que, em razão da inclusão do § 2º, e seu inciso II, no art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (LDO 2021), por meio da edição da Lei nº 14.143, de 21 de abril de 2021, ficou estabelecido que, para o exercício de 2021, os créditos extraordinários destinados às despesas do Pronampe não são contabilizados na meta de resultado primário e nominal.

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 MPV em análise não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas, portanto sem 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.



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 1.053/2021.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 138/2021-ME, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata, com vistas a minimizar o impacto econômico



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

do enfrentamento à disseminação do Coronavírus (Covid-19), 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 1.053/2021, 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 1.053/2021 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 9 de Junho de 2021.

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior - Consultor.

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira