



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 53/2022.

Em 19 de dezembro de 2022.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1144/2022, que "Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Trabalho e Previdência, no valor de R\$ 7.564.496.198,00, para o fim que especifica."

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: "análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente medida provisória (MP) abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 7.564.496.198,00 (sete bilhões quinhentos e sessenta e quatro milhões quatrocentos e noventa e seis mil cento e noventa e oito reais), em favor da Unidade Orçamentária 40904 – Fundo do Regime Geral da Previdência Social.

A exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, EM nº 439/ME-2022, ressalta que o crédito extraordinário tem como finalidade viabilizar o atendimento de despesas primárias obrigatórias com Compensação Previdenciária – Comprev e Benefícios Previdenciários.

Ressalta a aludida EM que a medida visa cobrir despesas oriundas de “crescimento imprevisível e extraordinário em relação à despesa primária obrigatória com benefícios e compensação previdenciária do RGPS”. Para embasar tal assertiva, o documento aduz que:

- a) houve uma mudança da contabilização da compensação previdenciária, derivada de decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, que ocasionou significativo incremento na necessidade orçamentária da despesa, o que ocorreu de forma concomitante a um aumento imprevisto das liberações derivadas de acréscimo nos pagamentos de fluxo acumulado e fluxo mensal ao longo do ano, tendo em vista que o quantitativo de requerimentos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

analisados entre janeiro e outubro de 2022 foi quase 300% maior do que o observado no mesmo período do ano anterior;

- b) ocorreu redução na cessação de benefícios, que foi demonstrada em nota técnica do Ministério, apontando uma forte redução em relação ao previsto da Lei Orçamentária de 2022;
- c) houve uma redução da fila de requerimentos, que foi efeito da prorrogação do Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, TERF, e do aperfeiçoamento da concessão automática. Além disso, houve também elevação das despesas com correção monetária em relação ao previsto originalmente na Lei Orçamentária, associada ao aumento na liberação dos benefícios.

Acerca da possibilidade de edição de crédito extraordinário para pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral da Previdência Social, a exposição de motivos acrescenta que o TCU se pronunciou, por meio do Acórdão nº 2704/2022-TCU-Plenário, de 7/12/2022, sobre o tema do crescimento imprevisível e extraordinário de despesa obrigatória, concluindo ser “cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário”.

Quanto aos critérios constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, previstos nos arts. 62 e 167, § 3º da Constituição Federal para a edição de medida provisória de crédito extraordinário, a EM em comento assim se posicionou:

- a) no que tange ao aspecto jurídico, o Parecer nº 00322/2022/CONJUR-MTP/CGU/AGU, de 10 de dezembro de 2022, da Advocacia-Geral da União, estabeleceu “que existem argumentos suficientes para caracterizar a relevância e a urgência que autorizam a edição de medida provisória para



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

abertura de crédito extraordinário - argumentos esses cuja avaliação definitiva cabe, em todo caso, ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”. Nesse sentido, o parecer da AGU conclui que “a urgência e a relevância são justificadas pela necessidade de atendimento da despesa com Comprev e Benefícios Previdenciários, cujas dotações encontram-se em montante inferior ao previsto na Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (Lei Orçamentária Anual para 2022, e alterações) e a sua respectiva necessidade de pagamento, em conformidade com o Acórdão nº 2704/2022-TCU Plenário e o Parecer nº 00322/2022/CONJUR-MTP/CGU/AGU”.

b) no que se refere à imprevisibilidade, é citada a Nota Técnica nº 53/2022/CGOFC/DIROFL-INSS que reconhece os eventos como imprevisíveis e que as despesas deles decorrentes devem ser atendidas de forma extraordinária, “consoante os três critérios mencionados no citado Acórdão nº 2704/2022-TCU-Plenário”.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pertinência dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

No entanto, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal). No que tange à urgência, conforme apontado na EM, a possibilidade de cessamento de pagamento de despesas obrigatórias vinculadas à previdência social parece ser suficiente para atender ao aludido critério. No entanto, não se observa com a mesma nitidez, no caso em exame, a ocorrência do critério da imprevisibilidade da despesa objeto do crédito. A corroborar essa assertiva, e com o fito de subsidiar a análise dos parlamentares quanto ao tema, vale destacar a posição divergente observada entre a unidade técnica e o ministro relator verificada nos autos do TC 030.471/2022-2, que deu origem ao acórdão nº 2704/2022-TCU-Plenário, citado pela exposição de motivos.

Não obstante em seu voto o ministro relator tenha consignado que considera “plausível a categorização dos três fatos assinalados¹ como causas ‘imprevisíveis’ de acréscimo de despesas, em conformidade com o requisito previsto no art. 167, §3º, da Lei Maior”², a Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU - SEMAG, responsável pela instrução do processo, fez a seguinte observação sobre o tema:

“Quanto ao requisito de imprevisibilidade, com exceção das despesas previdenciárias decorrentes da compensação financeira entre os regimes de previdência (Comprev), cujo incremento orçamentário decorre, em boa medida (80% da necessidade), de implementação de recomendação do TCU proferida em 2021, **não se vislumbra, com os elementos presentes nos autos, hipótese inequívoca e irrestrita de imprevisibilidade** – num

¹ No caso, os três fatos assinalados foram: 1) mudança da contabilização da Compensação Previdenciária (Comprev), do saldo líquido para o bruto, em atendimento à recomendação do próprio TCU; 2) decréscimo na cessação de benefícios por óbito; e 3) desrepesamento da fila de requerimentos.

² Item 24 do voto (pág. 5). Integra do documento disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/todas-bases/030.471%252F2022-2?pb=acordao-completo>. Acesso em 16/12/22.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

cenário de necessidade de recomposição de R\$ 15.380,03 milhões – de todas as despesas obrigatórias da Seguridade Social, que representam 96% da necessidade apresentada pelo Poder Executivo, de forma a justificar a abertura de crédito extraordinário com a consequente exclusão da despesa do limite orçamentário de Teto de Gastos, na forma prevista no art. 107, § 5º, do ADCT³. (grifou-se)

Já no que diz respeito ao “Teto de Gastos”, cabe destacar que, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal – NRF estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, porquanto as despesas autorizadas por créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo NRF, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT.

Embora a exposição de motivos não faça menção ao tema, nos dados constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP⁴ há a informação de que o crédito extraordinário em exame será viabilizado à conta excesso de arrecadação em fonte 86 – “Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas”. A mesma fonte aduz que a abertura do presente crédito não afetará a meta de superávit primário, tendo em vista que a previsão na LDO 2022 para tal meta é de déficit de R\$ 170.473,7 milhões, e que existe previsão de superávit no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2022, estimado em R\$ 23.361 milhões. Além disso, o referido documento aduz que ainda devem ser contabilizadas no cálculo do cumprimento da meta as deduções referentes às despesas de enfrentamento do estado de emergência decorrente do aumento dos combustíveis e aos restos a pagar das despesas relacionadas ao enfrentamento da

³ Item 180 da instrução da SEMAG, transcrito na página 34 do relatório que fundamenta o Acórdão 2704/2022-TCU-Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/todas-bases/030.471%252F2022-2?pb=acordao-completo>. Acesso em 16/12/22

⁴ Dados obtidos por meio do documento “EspelhoFormalização” no endereço <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/292>. Acesso restrito aos usuários com perfil “Leitor Congresso”. Acesso em 16/12/22.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pandemia, de aproximadamente R\$ 49.460 milhões. Conjugando tais valores, observa-se a possibilidade de ampliação de despesas primárias em até R\$ 243.295 milhões, sem afetar a meta do resultado primário. Dessa forma, com base nos dados apresentados, pode-se concluir que o aumento de despesa primária oriundo do crédito em exame não ocasionará o descumprimento da meta de resultado primário prevista no art. 2º da Lei 14.194/2022 – LDO 2022.

Por fim, no que tange ao cumprimento da "regra de ouro" prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o crédito ora analisado não afeta a aludida regra, uma vez que não traz em seu bojo alteração seja do montante de operações de crédito, seja das despesas de capital.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.144, de 14 de dezembro de 2022, quanto à adequação orçamentária e financeira.

ANDRÉ MIRANDA BURELLO
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos