



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 34/2021.

Em 11 de junho de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.054, de 08 de junho de 2021, que “Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 235.348.850,00, para os fins que especifica.”

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

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.

No entanto, durante a vigência da emergência em saúde pública e do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação das medidas provisórias foram modificadas, por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Os prazos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Quanto ao conteúdo, 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 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

Com esteio nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória - MP nº 1.054, de 08 de junho de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 235.348.850,00.

De acordo com o Anexo que acompanha a medida legislativa, as dotações serão alocadas na ação “21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, sendo R\$ 41.048.750,00 em programação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e R\$ 20.937.000,00 em programação do Ministério da Defesa -Administração Direta, e na ação “2792 -



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos”, onde serão alocados R\$ 173.363.100,00 na programação do Ministério da Cidadania - Administração Direta. Cabe mencionar que a Medida Provisória não apresenta fonte de cancelamento para fazer face à suplementação apresentada, utilizando-se de recursos oriundos do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial.

A Exposição de Motivos nº 139/2021 ME informa que a medida se destina especialmente ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do coronavírus (Covid-19), com vistas à realização das seguintes despesas:

- a) **Fundação Nacional do Índio:** contratação temporária de pessoal, a fim de reforçar as equipes de trabalho que atuam nas barreiras sanitárias e impedir a circulação e propagação do novo coronavírus (Covid-19) e distribuição de cestas de alimentos para as comunidades indígenas, de modo a garantir a segurança alimentar e a manutenção do isolamento social dessas comunidades. Tais medidas, ressalta a EM, são necessárias tendo em vista a decisão proferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Roberto Barroso, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 709- DF/2020;
- b) **Administração Direta do Ministério da Defesa:** investimentos e despesas de custeio a cargo das Forças Armadas no âmbito do "PLANO OPERACIONAL 7 TI's – ADPF 709-DF/2020", que objetiva o isolamento de invasores nas 7 (sete) terras indígenas de que trata a referida ADPF 709, em apoio ao Departamento de Polícia Federal, conforme determinado pela decisão cautelar, ratificada pelo STF, em 5 de agosto de 2020; e
- c) **Administração Direta do Ministério da Cidadania:** execução da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos – ADA, como parte da estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto aos requisitos constitucionais para abertura do crédito extraordinário, registra a citada Exposição de Motivos que, quanto à urgência, “a proposição justificasse em virtude de perdas de vidas em comunidades indígenas que estão ocorrendo a cada dia, além da vulnerabilidade dessas comunidades” e “da necessidade imprescindível do apoio logístico para viabilizar o Plano diante de difíceis acessos e elevadas distâncias na região amazônica somente alcançados por meio das Forças Armadas; e da distribuição de cestas alimentares até o fim do exercício de 2021”.

Já quanto à relevância para a abertura deste crédito, a citada EM ressalta a “necessidade de cumprimento imediato de decisão judicial no âmbito da citada ADPF, de modo a garantir a segurança alimentar e proteger a população indígena dos efeitos do novo coronavírus, por meio da distribuição de cestas e da implementação de barreiras sanitárias para as comunidades indígenas, com pessoal de apoio em quantitativo suficiente, evitar o deslocamento de indígenas para os centros urbanos e, com isso, prevenir a contaminação da população indígena pela Covid-19”; além de assegurar o apoio logístico para a execução de plano operacional da Polícia Federal “que objetiva o isolamento de invasores nas 7 (sete) terras indígenas, em atendimento à decisão exarada pelo Exmo. Ministro Roberto Barroso na ADPF 709-DF/2020, que também determinou a elaboração de Plano de Isolamento de Invasores”.

Por fim, a imprevisibilidade é justificada na Exposição de Motivos tendo em vista a “impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação de pandemia que, ao contrário do que se previa, agravou-se, com o surgimento de novas variantes e o aumento expressivo do número de mortos, o que vem impondo a adoção de novas medidas para proteger as comunidades indígenas”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

Convém ressaltar que, 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 (relevância e urgência). Porém, 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).

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da Exposição de Motivos nº 139/2021 ME, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Vale destacar que, ao autorizar novas despesas primárias sem a apresentação de uma fonte de cancelamento, a MP nº 1.054, de 2021, pressiona o resultado primário da União, elevando o déficit primário. Muito embora isso não se revele um problema formal no caso dos créditos extraordinários (pois a legislação autoriza a abertura desses créditos mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos necessários), a medida elevará a necessidade de contingenciamento de outras despesas primárias com vistas a assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 2020).

Ademais, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal - NRF



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹.

No mais, não se vislumbram no presente crédito violações às demais normas atualmente vigentes que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias da União.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.054, de 08 de junho de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

ANDRÉ MIRANDA BURELLO

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

¹ CF, art. 107, § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
(...)

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal.