



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 898, de 15 de outubro de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 33/2019

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n.º 898, de 15 de outubro de 2019, que “*Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino.*”

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

O art. 62, § 9.º, da 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. Deve fazê-lo consoante regimento comum, que estatui regras *interna corporis*, observado o delineamento constitucional.

Assim, para estabelecer o devido processo legislativo aplicado ao caso, o Congresso Nacional exarou a Resolução n.º 1, de 2002-CN, que disciplina a apreciação de medidas provisórias. No seu bojo, o art. 19 determina, *ipsis litteris*:

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.

Portanto, para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

acerca de sua adequação orçamentária e financeira. Essa nota, por seu turno, deve balizar-se pelo disposto no art. 5.º, § 1.º, do mesmo diploma legal, que prescreve requisitos a serem considerados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, quais sejam:

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 n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

As premissas dispostas delimitam, pois, a atuação deste órgão de consultoria e assessoramento orçamentário. Nesses termos, na ocasião provêm-se elementos não exaustivos para discussão e pertinente tomada de decisão pela distinta comissão mista formada por defluência de endereçamento constitucional.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória n.º 898, de 15 de outubro de 2019 (MP 898/2019), altera a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (que criou o Programa Bolsa Família), acrescentando ao citado normativo art. 2.º-B, com o seguinte teor:

Art. 2º-B. A parcela de benefício financeiro de que trata o art. 2º relativa ao mês de dezembro de 2019 será paga em dobro.

O art. 2.º da Lei 10.836/2004, por sua vez, trata dos benefícios financeiros do programa, quais sejam:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis)



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família;

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente:

- a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e
- b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita .

Portanto, a MPV 898/2019 tem por objetivo instituir o pagamento do abono natalino do Programa Bolsa Família em 2019.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A análise da adequação financeira e orçamentária da MPV 898/2019, disciplinada pelo § 1.º do art. 5.º da Resolução n.º 1, de 2002 – CN, deve ser feita à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e da observância de normas de direito financeiro aplicáveis à União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser convenientemente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da nota técnica é aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Feita a ressalva, debruce-se sobre o potencial impacto da MP 898/2019.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nos termos da Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a MPV 898/2019, “*estima-se que deverão ser adicionados R\$ 2,58 bilhões reais na ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, do Programa Temático 2019 - Inclusão Social por meio do Programa Bolsa Família (PBF), do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e da Articulação de Políticas Sociais*”.

Acontece que a EM não indicou por qual mecanismo o Governo Federal se valerá para implementar a suplementação de R\$ 2,58 bilhões, se por crédito adicional a ser enviado ao Congresso Nacional¹ ou se utilizando da prerrogativa de abertura de créditos suplementares de que trata o art. 4.º da Lei n.º 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (Lei Orçamentária Anual de 2019).

A MPV 898/2019 não observou o disposto no art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual** e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ainda nesta seara, a LRF considera **adequada com a lei orçamentária anual**, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Atualmente, a citada ação orçamentária conta com dotação autorizada (valor original do crédito na Lei Orçamentária de 2019 acrescido de eventuais créditos suplementares aprovados) de R\$ 32.068 milhões, tendo sido empenhados até o momento R\$ 32.051 milhões, dos quais R\$ 25.205 milhões já foram liquidados e

¹ O PLN 27/2019, que estendeu o prazo final para encaminhamento, pelo Presidente da República, dos projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais para 14/11/2019, foi aprovado pelo Congresso Nacional em 23/10/2019, e aguarda Sanção.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pagos. Portanto, ainda restam a liquidar e pagar R\$ 6.863 milhões até o final do exercício financeiro.

A tabela a seguir apresenta os pagamentos realizados pelo Bolsa Família mês a mês, durante o ano de 2019:

| MÊS | R\$ milhões |
|--------------|--------------------|
| Janeiro | 2.535 |
| Fevereiro | 2.558 |
| Março | 2.558 |
| Abril | 2.553 |
| Maio | 2.597 |
| Junho | 2.539 |
| Julho | 2.509 |
| Agosto | 2.469 |
| Setembro | 2.426 |
| Outubro | 2.462 |
| Total | 25.205 |
| Média | 2.521 |

Se considerarmos a média de gastos verificada no presente ano, temos que os pagamentos do Bolsa Família, nos meses de novembro e dezembro, consumirão R\$ 5.042 milhões (R\$ 2.521 milhões x 2) da disponibilidade de R\$ 6.863 milhões relatada. **Ainda restariam R\$ 1.821 milhões (R\$ 6.863 milhões – R\$ 5.042 milhões) para serem utilizadas com o Bolsa Família, valor esse inferior à necessidade apontada pela Exposição de Motivos (R\$ 2.580 milhões).**

Noutra ponta, a Lei n.º 13.707, de 14 de agosto de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019), estabelece em seu art. 114 que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e **correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira**, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por fim, como não foi informada a origem dos recursos que suportarão a MPV 898/2019, não nos foi possível aferir se a proposição encontra-se cônsona com as metas fiscais estabelecidas para o exercício, bem como com os limites impostos pelo art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Novo Regime Fiscal), incluído pela Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016.

4 Considerações Finais

A Exposição de motivos que acompanhou a MPV 898/2019, indicou que, para o cumprimento do novo regramento legal proposto, deverão ser adicionados R\$ 2,58 bilhões reais à ação orçamentária 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza. Porém, não indicou como tal acréscimo será implementado, ou seja, a origem dos recursos.

Dos R\$ 32.068 milhões de dotações autorizadas para o Bolsa Família, ainda restam a liquidar e a pagar R\$ 6.863 milhões até o final do exercício financeiro, valor que não nos parece suficiente para honrar com os meses de novembro e dezembro, acrescidos da suplementação objeto da MPV 898/2019.

Verificou-se o não atendimento de preceitos legais estabelecidos tanto pela LRF quanto pela LDO 2019.

Não nos foi possível, pela ausência de informações, verificar a compatibilidade da MPV 898/2019 com as metas fiscais definidas para o corrente exercício financeiro, e com os limites impostos pelo Novo Regime Fiscal.

Eram esses os subsídios havidos por pertinentes à análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 898, de 15 de outubro de 2019. Na oportunidade, esta Consultoria repisa permanecer à disposição para esclarecimentos adicionais que o relator ou o colegiado julgarem necessários.

Em 24 de outubro de 2019.

LUCIANO DE SOUZA GOMES
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos