



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 26/2020

Em 06 de abril de 2020

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 941, de 02 de abril de 2020, que “*Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00, para os fins que especifica.*”

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e Senado Federal

1 Introdução

O Presidente da República, com base no art. 62 da Constituição Federal, encaminhou para apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 941, editada em 02 de abril de 2020 (MP 941/2020), que “*Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00 (dois bilhões, cento e treze milhões, setecentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e seis reais), para os fins que especifica.*”

A elaboração desta nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN¹, 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)

¹ A propósito, observe-se que em 31 de março último foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nº 1, de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo COVID-19. Esse Ato alterou o rito de apreciação previsto na Resolução nº 1, de 2002-CN, de modo a possibilitar que o Poder Legislativo aprecie mais rapidamente as medidas provisórias. Dessa forma, sempre que possível, as notas de adequação estão sendo elaboradas em prazo inferior aos cinco dias previstos no referido art. 19 da Resolução nº 1/2002.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

A nota técnica deve observar o 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

A Medida Provisória nº 941, de 2020, abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113,8 milhões, sendo: R\$ 2.048,7 milhões para o Ministério da Saúde; R\$ 50,1 milhões para Ministério da Cidadania; e R\$ 14,9 milhões para o Ministério da Educação. Em todos os casos, os recursos serão integralmente utilizados em despesas relacionadas à situação de emergência resultante da Covid-19, e alocados em programações das respectivas unidades orçamentárias na ação “21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”.

No Ministério da Saúde, o orçamento da unidade orçamentária “36901 - Fundo Nacional de Saúde” foi suplementado com os R\$ 2.048,7 milhões destinados ao órgão, distribuídos para os estados de São Paulo, Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Tocantins, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal.

Já o reforço orçamentário de R\$ 50,1 milhões do Ministério da Cidadania foi repartido entre a unidade orçamentária “55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta” (R\$ 17,0 milhões, para ações em Pernambuco e Roraima) e a unidade orçamentária “55901 - Fundo Nacional de Assistência Social” (R\$ 33,1 milhões para o Amapá).

Por fim, no caso Ministério da Educação, os R\$ 14,9 milhões foram alocados na unidade orçamentária “26443 - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalar”, para aplicação no estado de Goiás.

Para assegurar o crédito extraordinário, o Poder Executivo cancelou dotações em diversas programações decorrentes de emendas de bancadas de execução obrigatória (RP-7) nos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; da Educação; da Justiça e Segurança Pública; da Saúde; da Infraestrutura; da Defesa; do Desenvolvimento Regional; do Turismo; da Cidadania; e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 116/2020 ME, que acompanha a MP, o crédito se destina ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19), “tendo em vista a premência de prevenção, de controle e de contenção dos danos e dos agravos devidos à pandemia global”.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a mencionada EM nº 116/2020 traz as seguintes informações:

(...)

4. A urgência é oriunda do quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do Poder Público é condição necessária



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para garantir a proteção e recuperação da saúde da população brasileira, restringindo ao máximo a circulação do vírus e o número de doentes e de óbitos.

5. A relevância, por sua vez, deve-se à situação de pandemia e representa alto risco à saúde pública, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países onde a disseminação atingiu estágio mais avançado.

6. Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial, já que o novo Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, na China, e o primeiro caso registrado, no Brasil, ocorreu ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não havia condições de se determinar o aparecimento, a gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo.

(...)

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 da proposição 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.

Cabe esclarecer que, como regra geral, o objeto da nota de adequação não abrange os aspectos constitucionais de admissibilidade das MPs (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de matéria orçamentária específica (art. 167, § 3º, da CF). Notadamente quanto a esse aspecto,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

parece razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 116/2020 são suficientes para comprovar o cumprimento dos referidos pressupostos.

Apesar de não ser obrigatória a indicação da fonte de recursos para a abertura de crédito extraordinário, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, a MP nº 941, de 2020, apresentou, no Anexo II, cancelamentos de despesas primárias em programações de diversos ministérios, todas decorrentes de emendas de bancadas estaduais de execução obrigatória (rp 7)².

Por essa razão, e tendo em vista que o cancelamento proposto incide exclusivamente sobre despesas primárias, o crédito em análise não compromete o alcance da meta de resultado fiscal fixada na Lei nº 13.898, de 2019 (LDO 2020).³

Ademais, cabe mencionar que a abertura do presente crédito extraordinário não conflita com o Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, pois, além de a medida em análise não promover aumento de despesas primárias, em função dos cancelamentos indicados, o crédito extraordinário não integra a base de cálculo e os limites estabelecidos pelo aludido Regime, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal.

Convém registrar, por fim, que não foram identificados pontos na MP nº 941, de 2020, que contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

² Observe-se que todas as despesas relacionadas no Anexo I - Aplicação também estão classificadas como rp 7. O crédito altera as programações, mas não altera o volume de recursos original de cada bancada, ou seja, para cada estado e DF o volume de cancelamentos coincide com de novas aplicações.

³ Como já foi dito anteriormente, a edição dessa medida provisória ocorre no contexto de combate à crise decorrente da pandemia do novo coronavírus. Portanto, conforme o estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional, mediante o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, mesmo que não houvesse indicação de cancelamento em montante equivalente não haveria necessidade de contingenciamento adicional para assegurar a manutenção da meta de resultado fiscal, haja vista que o referido decreto afastou, até o final do corrente ano, algumas determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 941, de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos