



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 41/2020.

Em 28 de abril de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 956, de 24 de abril de 2020, que *“abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 25.720.000.000,00, para o fim 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.

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2. Síntese da Medida Provisória

A Medida Provisória nº 956/2020 (MP 956/2020) abre crédito extraordinário no valor de R\$ 25.720.000.000,00, em favor do Ministério da Cidadania. A programação orçamentária beneficiária, evidenciada no anexo da MP, consiste na ação 00S4 – *Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19*. O montante integral do crédito está alocado no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 3, correspondente a outras despesas correntes.

Não obstante seja possível a abertura de crédito extraordinário sem indicação de fontes de recursos¹, a MP em tela apresenta como origem de recursos as fontes 300, no valor de R\$ 23.050.721.671, e 388, no valor de R\$ 2.669.278.329. Trata-se de recursos não-vinculados da conta única do Tesouro Nacional, que geraram superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2019.

Na Exposição de Motivos nº 166/2020, do Ministério da Economia, EM, de 24 de abril de 2020, são oferecidas informações sobre aquilo que se pretende executar com o crédito em comento. É salientado que:

A medida visa à complementação dos recursos necessários ao pagamento do “Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19”, tendo em vista a edição da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que institui o referido auxílio no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante três meses, com objetivo de viabilizar medidas excepcionais de proteção social para as pessoas, que atendam aos requisitos contidos nos incisos I a VI do art. 2º da Lei em comento, afetadas pelos impactos econômicos decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional por causa do novo Coronavírus (Covid-19), responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

¹ Conforme se depreende da leitura do art. 167, V, da Constituição Federal e do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O cálculo original que embasou a Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020, de acordo com aquele Ministério, levava em consideração, como beneficiários do auxílio, o microempreendedor individual, o contribuinte individual da previdência social e pessoas integrantes do Cadastro Único do Governo Federal. Todavia, aquele cálculo não alcançava as pessoas que ainda não constavam em nenhum registro administrativo público e, portanto, no processo de implementação, outros beneficiários desconhecidos poderiam surgir, majorando os impactos orçamentários.

De acordo com o PARECER DE MÉRITO Nº 6/2020, de 22 de abril de 2020, do Gabinete da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania, o número de beneficiários, de fato, superou as estimativas iniciais, uma vez que já na primeira parcela do benefício faltariam 14,7 milhões de pessoas a serem atendidas, além dos custos relativos à operacionalização desse auxílio, que estão a cargo da Caixa Econômica Federal e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev.

A EM sustenta, ainda, o atendimento dos requisitos constitucionais de urgência, relevância e imprevisibilidade, necessários para a edição de uma medida provisória que verse sobre crédito extraordinário, a teor dos arts. 62 e 167, §3º, da Constituição Federal. Salaria que a urgência decorre da necessidade de garantir prontamente a proteção social, por meio da continuidade do pagamento do auxílio pecuniário emergencial, que assegure ao público carente uma renda de subsistência.

A relevância é justificada pelo risco iminente de penúria financeira do público alvo, sobretudo os trabalhadores autônomos, que estão com suas atividades econômicas paralisadas devido ao isolamento social recomendado pela Organização Mundial da Saúde.

Quanto à imprevisibilidade, a EM argumenta que não havia condições de se determinar o aparecimento, a gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo, além dos custos necessários para a implementação das medidas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de proteção social visando as pessoas mais humildes afetadas com os impactos econômicos derivados da Covid-19.

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 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 esses requisitos, o dispositivo constitucional inscrito no art. 167, § 3º², confere parâmetros que permitem aferir o atendimento no presente caso, ao exemplificar situações como “as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Nesse particular, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu que o País enfrenta um estado de calamidade pública, para os fins previstos no art. 65 da Lei de

² “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”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Responsabilidade Fiscal³⁴. Conquanto o Decreto mencione que o estado de calamidade pública vale tão somente para os fins do art. 65 da LRF, é inegável que se constitui elemento que não deve ser desconsiderado, sendo decisivo para o reconhecimento da observância dos requisitos constitucionais por parte da MP 956/2020. Além disso, deve-se considerar que as informações trazidas na EM são suficientes para demonstrar o cumprimento dos citados requisitos.

A origem dos recursos utilizados para a abertura do crédito orçamentário encontra guarida no art. 43, §1º, da Lei nº 4.320/1964, ou seja, superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior. Conforme referido anteriormente, no caso de crédito extraordinário, sequer seria necessário apontar a origem dos recursos.

A MP 956/2020 modifica o resultado primário da União no plano orçamentário, em face da incorporação de uma parcela do superavit financeiro do balanço patrimonial de 2019, considerada receita de natureza financeira em 2020. Com efeito, a aplicação dos recursos é efetuada em despesa primária discricionária (RP 2), com incorporação de superavit financeiro. O resultado primário fica alterado, portanto, no exato valor do crédito extraordinário.

Todavia, conforme visto, o Poder Executivo está dispensado de perseguir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, porquanto o Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu o estado de

³ LRF: “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º”.

⁴ Decreto Legislativo: “Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

calamidade pública. De acordo com o art. 65 da LRF, em face do reconhecimento do estado de calamidade, são dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho necessária para perseguir a meta fiscal.

O crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a despeito de promover aumento em despesas primárias. Isso porque as despesas decorrentes de créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo Teto de Gastos, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵.

Cabe registrar, ainda, a decisão cautelar proferida pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal na ADI 6357 MC/DF, em que suspendeu, durante a situação de emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19 (arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 114, caput, in fine, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020).

O presente crédito extraordinário soma-se à dotação autorizada pela Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020, que abriu crédito de R\$ 98,2 bilhões para a ação de pagamento do auxílio emergencial devido em face da covid-19. Segundo informado na EM, o crédito anterior mostrou-se insuficiente, porquanto teria sido subestimado o número de possíveis beneficiários do auxílio criado pela Lei nº

⁵ “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”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

13.982/2020. Infelizmente, a EM não apresentou as projeções inicial e atual do número de pessoas a serem beneficiadas com o auxílio emergencial⁶.

Dados extraídos do Painel Cidadão do Siga Brasil mostram que, até 26/04/2020, haviam sido empenhados R\$ 98,2 bilhões e pagos R\$ 32,5 bilhões da ação orçamentária *Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19*⁷. Esses valores indicam que, efetivamente, é necessário o reforço da dotação autorizada.

Por fim, não foram identificados pontos na MP 956/2020 que contrariem outros diplomas normativos vigentes com conteúdo orçamentário e financeiro, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

4. Considerações Finais

A análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 956, de 24 de abril de 2020, deve ser feita à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e da observância de normas de direito financeiro. A deliberação dos congressistas abordará o tema, concluindo ou não por sua adequação. As considerações feitas nesta nota técnica servirão de subsídio para tanto.

EDUARDO ANDRES FERREIRA RODRIGUEZ
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁶ Da mesma forma, a EM nada esclarece a respeito da eventual previsão de dotação orçamentária para o pagamento dos novos beneficiários previstos no Projeto de Lei nº 873/2020, enviado à sanção presidencial em 23/04/2020. Referido projeto acrescenta novas categorias profissionais àquelas da Lei nº 13.982/2020.

⁷ Disponível em

<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisaoGeral>, acesso em 27/04/2020.