



Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 10/2013

Em 25 de fevereiro de 2013.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 607, de 19 de fevereiro de 2013, que "Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para modificar o Benefício para Superação da Extrema Pobreza".

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

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."

O art. 62, § 9º, 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.

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

A Medida Provisória em análise, editada de acordo com o disposto no art. 62 da Constituição Federal, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com o objetivo de modificar os critérios de concessão do “Benefício para Superação da Extrema Pobreza”.

De acordo com a Exposição de Motivos, “propõe-se a alteração da Lei nº 10.836, de 2004, ampliando a cobertura do benefício financeiro para a superação da extrema pobreza, criado pela Medida Provisória nº 590, de 2012, com a finalidade de assegurar renda mínima superior a setenta reais per capita a todas as famílias extremamente pobres beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Ainda de acordo com a citada EM, “com a aplicação da nova norma, o único requisito previsto para a percepção do benefício passará a ser a renda per capita familiar de até setenta reais, após o recebimento dos demais benefícios do Bolsa Família”. Em relação ao alcance da medida proposta, estima-se que o total de famílias que receberiam o benefício de superação de extrema pobreza subiria dos atuais 3,8 milhões para aproximadamente 4,8 milhões.

No que tange ao impacto orçamentário da medida, a Exposição de Motivos informa que o custo do benefício ampliado é de R\$ 4,9 bilhões por ano, o que representa um custo incremental, em relação ao benefício de superação da extrema pobreza ora vigente, de R\$ 928 milhões ao ano. Caso a alteração seja implementada a partir do mês de março, a medida terá impacto orçamentário de R\$ 774 milhões em 2013.



3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que *“dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Os artigos que tratam da criação de despesa determinam:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - 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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - 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;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

As despesas obrigatórias de caráter continuado são tratadas no art. 17 da LRF, que estabelece:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

SENADO FEDERAL
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Quanto ao cumprimento do art. 16, I, da LRF, a Medida Provisória em exame faz menção apenas ao impacto para o corrente exercício, não havendo referência aos dois próximos anos.

Cabe destacar que a adequação orçamentária visa, sobretudo, a preservar o resultado fiscal previsto na LDO e LOA e a evitar que aumento de despesas continuadas não possam ser suportados por aumentos futuros de receitas ou por redução de despesa. Na Exposição de Motivos, há informação quanto ao impacto estimado para o presente exercício de 2013, que seria de R\$ 774 milhões, se considerado que a implementação ocorreria a partir de março do presente ano.

Vale mencionar que, até a presente data, a Lei Orçamentária da União ainda não foi sancionada. Dessa forma, nos termos do art. 50 da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013), poderá ser executada a programação constante do projeto de lei orçamentária para as despesas com o "Programa Bolsa Família", que é o objeto da MP em exame. Para essa finalidade, o projeto de lei apresenta dotação de R\$ 21,4 bilhões. Tal valor, segundo dados do projeto, é suficiente para distribuir o referido benefício a 13,8 milhões de famílias, considerando-se um benefício médio mensal de R\$ 129,43. Segundo dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹, em janeiro de 2013 foram distribuídos benefícios a 13,835 milhões de famílias, com um benefício médio de R\$ 144,91. Dessa forma, a dotação constante do projeto já se apresenta insuficiente para fazer face ao pagamento das

¹ Constantes do "Relatórios de Informações Sociais", disponível no sítio <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>.



13,8 milhões de famílias beneficiárias previstas no projeto de lei orçamentária. Como a MP nº 607/2013, segundo sua Exposição de Motivos, acrescenta mais um milhão de famílias ao Programa Bolsa Família, pode-se concluir que não há previsão orçamentária para suportar esse acréscimo de despesa.

A despesa criada pela MP é considerada de caráter continuado nos termos do art. 17 da LRF. Dessa forma, tendo em vista o § 2º do mencionado artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal, seria necessário que a MP nº 607/2013 viesse acompanhada de comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Deveria, ainda, haver referência de que seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 607, de 19 de fevereiro de 2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

André Miranda Burello

Consultor Legislativo do Senado Federal - Assessoramento em Orçamentos

Ingo Antonio Luger

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados