



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## **Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 76/2020.**

Em 20 de julho de 2020.

**Assunto:** adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 991, de 15 de julho de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica.”

**Interessada:** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

### **1 Introdução**

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 991, de 15 de julho de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica.

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece que “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”.

Esta nota técnica deve atender também 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



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 991, de 15 de julho de 2020, abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica.

Os recursos serão destinados para a Ação Auxílio Emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs, Devido à Pandemia da COVID-19, num total de R\$ 160.000.000,00, sendo R\$ 80.000.000,00 para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - Administração Direta, e R\$ 80.000.000,00 para o Fundo Nacional do Idoso – FNI.

Segundo a EM nº 266/2020 ME, de 14 de julho de 2020, que acompanha a matéria, “a medida visa ao pagamento de auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs, devido à pandemia da COVID-19, decorrente da Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020, que “dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)”.

De acordo com a citada EM as Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs estão entre as instituições mais atingidas pela pandemia, devido às dificuldades financeiras, e o número reduzido de profissionais para o atendimento



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

adequado, os quais, com muita frequência, carecem de maior treinamento, e a falta de Equipamentos de Proteção Individual - EPIs. Além disso, foi ressaltado o grande número de pessoas idosas residentes nessas instituições, que podem apresentar comorbidades associadas, e por causa das aglomerações no mesmo ambiente e distanciamento menor do que o determinado pelas autoridades sanitárias, ficam mais vulneráveis ao Coronavírus. Assim, os recursos permitirão a essas Instituições a aquisição de EPIs, medicamentos, materiais de higiene, alimentos, treinamentos, e demais insumos úteis ao combate à doença em geral. Com isso, será possível controlar as comorbidades e, conseqüentemente, diminuir a taxa de mortalidade nesse grupo, que é o mais vulnerável.

### **3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira**

#### **3.1 Dos Pressupostos Constitucionais para Abertura de Créditos Extraordinários**

Com relação aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, necessário considerar que o caput do art. 62 juntamente com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal exigem que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Ressalte-se que os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política e são sujeitos a certo grau de subjetividade.

A respeito do critério da urgência o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado a questão exigindo a demonstração objetiva desse requisito em termos de lapso-temporal, e não simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.

Quanto ao requisito da imprevisibilidade que só se aplica às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários, associada ao requisito de urgência contido no art. 167, § 3º, a própria Constituição confere parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

“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.”

Consideramos que a MP em tela atende aos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência (art. 62, c/c § 3º do art. 167, da Constituição), pois nos termos da citada Exposição de Motivos nº 00266/2020 ME:

“5. A **urgência** decorre da necessidade de garantir prontamente a proteção social, como resposta tempestiva do Poder Público diante do crescimento do número de contaminados em todo o território nacional, por meio do apoio a tais instituições que prestam assistência a idosos.

6. A **relevância**, por sua vez, deve-se à situação de pandemia que representa alto risco à saúde pública, dado o alto potencial de contágio e o risco de morte, considerando, principalmente, a vulnerabilidade do público alvo em questão.

7. Já a **imprevisibilidade** decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial. 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 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 de proteção social visando às pessoas mais humildes e os idosos afetados pela Covid-19.”. (grifos nossos)

É importante frisar que os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência resultante da Covid-19, e, portanto, adstritos ao período da calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, para os fins previstos no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal..



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ademais, importa mencionar que o referido crédito está de acordo com a dispensa de atendimento da regra de ouro (art. 167, III, da Constituição) prevista pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

*”Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único. O Ministério da Economia publicará, a cada 30 (trinta) dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional. (EC nº106, de 2020).”*

### **3.2. Da Adequação Financeira e Orçamentária**

De acordo com o teor e a finalidade da Medida Provisória, descritos no item 2, não se verifica infringência a dispositivos pertinentes da legislação orçamentária, em especial aqueles relativos a créditos extraordinários, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 4.320/1964 e Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Constituição.

Cabe mencionar que a abertura do presente crédito não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, pois, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, os créditos extraordinários não são incluídos na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo aludido Regime.

A adequação da MP no tocante ao impacto dos resultados fiscais é referendado pelo art 65, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispensa o atingimento de resultados fiscais e limites de empenho em período de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 6/2020).



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*“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 – [...]*

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

No mesmo sentido, a medida liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF, entendeu pelo “excepcional afastamento” de exigências de demonstração e de adequação e compensação orçamentária previstas em artigos da LRF e da LDO 2020, para despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19.

O prazo para apresentação de emendas à Medida Provisória é de 16/07/2020 a 20/07/2020, de acordo com o artigo 4º da Res. 1/2002-CN.

#### **4 Considerações Finais**

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a presente Medida Provisória atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, dispensando a demonstração de adequação e compensação orçamentárias em vista do Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconhece o estado de calamidade pública para fins do art. 65 da LRF; e ainda, nos termos da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, e da medida liminar proferida por Ministro do STF, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF, pelo “excepcional afastamento” da incidência de artigos da LRF e da LDO 2020 para as despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia.

São esses os subsídios considerados pertinentes.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

**Luiz Gonçalves de Lima Filho**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos