



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 90/2020.

Em 04 de outubro de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.005, de 30 de setembro de 2020, que “*dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas*”

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.

No art. 62, § 9º, a 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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 e das emendas apresentadas

A presente medida provisória (MP) estabelece barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas, com a finalidade de “controlar o trânsito de pessoas e mercadorias que se dirijam a essas áreas com o objetivo de evitar o contágio e a disseminação da **covid-19**”. As ações de controle das barreiras se darão nos seguintes termos:

- Serão planejadas e operacionalizadas pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI;
- Serão realizadas por servidores públicos federais, prioritariamente, ou por militares, podendo também, mediante anuência do respectivo Governador ou Prefeito, serem integradas por servidores públicos e militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a partir de solicitação exarada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.
- Ensejarão o pagamento de diárias, diretamente pela FUNAI e com as dotações orçamentárias desta, aos integrantes dos órgãos de segurança pública estaduais e distritais, na qualidade de colaboradores eventuais.

Por fim, a MP restringe sua validade a 31 de dezembro de 2020, quando finda o estado de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EMI nº 00136/2020 MJSP/GSI/ME, torna claro que o objetivo precípua do normativo proposto não é o de estabelecer barreiras sanitárias ou solicitar servidores estaduais



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

e municipais para integrar tais barreiras, posto que ambas medidas já são facultadas ao Poder Executivo federal, mas o de autorizar a FUNAI a realizar o pagamento de diárias a servidores estaduais e municipais integrantes das barreiras sanitárias, como forma de viabilizar o cumprimento de decisão judicial proferida nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709.

Foram apresentadas 12 emendas à Medida Provisória, pela autoria dos Senadores Paulo Paim (PDT/RS) e Weverton (PDT/MA) e do Deputado Mário Heringer (PDT/MG). Dessas, seis emendas têm implicações orçamentárias e financeiras para o Tesouro federal, por proporem:

- estender a vigência da Lei: enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância nacional e internacional relacionada ao Covid-19 (Emenda nº 02); ou até o dia 30 de junho de 2021 (Emenda nº 10);
- disponibilizar programa específico de crédito, no âmbito do Plano Safra 2020-2021, aos povos indígenas e quilombolas (Emenda nº 05);
- abranger todas as terras indígenas, inclusive as terras ocupadas por povos indígenas isolados ou de recente contato, salvo sob justificação técnica fundamentada (Emenda nº 06);
- incluir entre as funções das barreiras: a testagem para Covid-19 e o encaminhamento dos indígenas para o tratamento de saúde ou para locais previamente definidos de quarentena (Emendas nº 06 e 07); e a contenção de invasão das terras indígenas, inclusive das não homologadas, por garimpeiros, caçadores e madeireiros (Emenda nº 08).

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 sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da 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 prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Nesse mister, são os seguintes os pontos a destacar.

Primeiro, para o cálculo de impacto orçamentário e financeiro da proposta original, faz-se necessária, conforme destacado por uma das emendas apresentadas (Emenda n. 11), a especificação das seguintes variáveis:

- quantidade de barreiras sanitárias a serem implantadas;
- contingente de servidores necessários à operacionalização das barreiras;
- quantidade e valor dos equipamentos, materiais e serviços necessários à operacionalização das barreiras.

Implica dizer que, sem a disponibilização do projeto da intervenção proposta ou, ao menos, dos parâmetros acima elencados, o custo da operação resta indefinido *a priori*. O mesmo se aplica ao cálculo do impacto decorrente das emendas apresentadas que ampliam o escopo original da Medida Provisória.

Segundo, a medida proposta e suas emendas são de caráter excepcional e pontual, não se configurando, portanto, como criação de despesa de caráter continuado a que se referem o art.17 da LRF e seus comandos de controle.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Terceiro, os dispositivos inscritos na Constituição Federal, na LRF e nas leis orçamentárias que parametrizam a tomada de decisão fiscalmente responsável na criação de despesas de qualquer natureza tiveram seus efeitos suspensos por decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6357/2020, que afastou a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.¹ É o caso da Medida Provisória em comento e, por extensão, de suas emendas, exceto a Emenda nº 08, que se reporta a fenômeno mais amplo do que o circunscrito pelo contexto da pandemia (invasão das terras indígenas).

Por fim, o Orçamento da União para o corrente exercício contém ação, no âmbito da FUNAI, voltada a “Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados”, com os seguintes montantes e perfil de execução.

¹ “MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle



Fonte: SIGA BRASIL

A ação dispõe de créditos orçamentários totais de R\$ 39,6 milhões, sendo R\$ 29 milhões referentes ao Autorizado do ano e outros R\$ 10,6 milhões de inscrições em restos a pagar de exercícios anteriores. Desse total, 33% foram pagos em 2020, restando R\$ 26,5 milhões autorizados. Ocorre que a margem efetiva para execução de despesas deve considerar a regra do Teto de Gastos. Se a regra fosse aplicada especificamente à Ação em comento (o que não é mandatório como critério), ensejaria margem real para novas despesas restrita a R\$ 11 milhões em 2020. No curso da implantação do objeto da Medida Provisória, contudo, é facultado ao Poder Executivo (i) administrar a execução do total das despesas públicas para, se necessário, abrir margem para a instalação das barreiras sanitárias ora propostas; ou (ii) propor a abertura de crédito extraordinário para fazer frente à despesa, fora do limite do Teto de Gastos.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 1.005, de 30 de setembro de 2020. Conclui-se pela inexistência de óbice, quanto à adequação orçamentária e financeira, para aprovação da medida proposta ou das emendas apresentadas, exceto a Emenda no. 08, cujo



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

objeto (combate a invasão de terras indígenas) extrapola o contexto do Covid-19 e, portanto, não é alcançada pelo afastamento da exigência de demonstração e compensação de impacto financeiro e orçamentário previsto no arcabouço jurídico.

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos