



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 19/2021.

Em 23 de março de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que “Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).”

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.

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 despeito deste regramento de caráter permanente, durante a vigência da emergência em saúde pública e do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação das medidas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

provisórias foram modificadas, por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Os prazos regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Com relação ao conteúdo, 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 - MP nº 1.039, de 2021, institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00006/2021 MCID AGU CGU (EM), que acompanha a MP, a medida foi viabilizada a partir da promulgação da PEC Emergencial (Emenda Constitucional nº 109/2021), que permitiu o regime orçamentário excepcional para situações de calamidade pública. Durante a vigência do estado de calamidade, a União deve adotar regras extraordinárias de política



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

fiscal e financeira e de contratações para atender às necessidades do país, mas somente quando a urgência for incompatível com o regime regular. A decretação do estado de calamidade pública, que vai disparar o regime extraordinário, passa a ser uma atribuição exclusiva do Congresso Nacional, a partir de proposta do Executivo.

Nesse sentido, segundo a referida EM, a Emenda Constitucional nº 109/2021 permite que o Auxílio Emergencial seja financiado com créditos extraordinários, que não são limitados pelo teto de gastos. As despesas com o programa não serão contabilizadas para a meta de resultado fiscal primário e também não serão afetadas pela chamada regra de ouro. O valor máximo do Auxílio Emergencial ficou limitado a um custo total de R\$ 44 bilhões (quarenta e quatro bilhões).

Assim, a MP objetiva instituir o Auxílio Emergencial 2021. Segundo a EM, o foco recai na população mais humilde e, mesmo com as diferenças entre o novo Auxílio e os dois Auxílios anteriores, observa-se que foi mantido o mesmo público beneficiário, porém mais focalizado que os anteriores e à luz dos aprimoramentos advindos da parceria com órgãos de controle interno e externo. A primeira diferença fundamental estabelecida na proposta de Medida Provisória é o valor, que passa a ser de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), ante de R\$ 600,00 (seiscentos reais) no Auxílio previsto na Lei nº 13.982/2020 e de R\$ 300,00 (trezentos reais) no Auxílio previsto na Medida Provisória nº 1.000, de 2020. O novo valor, a ser pago em até quatro parcelas mensais, é derivado da conjugação de dois fatores principais, quais sejam: (i) a necessidade de dar continuidade à proteção excepcional de renda, uma vez que a população brasileira ainda lida com as consequências sociais e econômicas da Covid-19; e (ii) a capacidade de financiamento do Governo Federal, isto é, a necessidade de manter a dívida pública dentro de patamares administráveis.

De acordo com a Exposição de Motivos, a Medida Provisória em epígrafe mantém o padrão observado nos Auxílios anteriores, vedando a possibilidade de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

cumulação simultânea pelo mesmo beneficiário do Auxílio Emergencial com qualquer outro auxílio emergencial federal. Já com relação aos critérios de elegibilidade, a proposta de Medida Provisória representa um avanço em relação aos Auxílios anteriores, uma vez que resolve novas questões sensíveis que não estavam claramente definidas anteriormente e leva em conta as recomendações dos órgãos de controle externo e interno. Notadamente, a nova norma prevê a aplicação de critérios de não elegibilidade que visam aprimorar a focalização do público-alvo tratando os diferentes de forma diferente. Destacam-se as seguintes evoluções: i) recebimento do Auxílio Emergencial 2021 limitado a um beneficiário por família; ii) para família unipessoal, o benefício fica limitado a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais); iii) mulher provedora de família monoparental receberá R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais); iv) a exclusão de pessoas que não tenha movimentado os valores disponibilizados na poupança digital aberta; v) residentes médicos, multiprofissionais, beneficiários de bolsas de estudo, estagiários e similares; e vi) a limitação ativa de que ninguém que tenha renda per capita acima de meio salário mínimo e renda familiar mensal total acima de três salários mínimos seja elegível para o novo auxílio.

Ainda segundo a EM, de forma análoga ao que determina a Lei nº 13.982, de 2020, o valor do Auxílio Emergencial 2021 devido à família beneficiária do Programa Bolsa Família substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício. Na hipótese do valor da soma dos benefícios financeiros percebidos pela família beneficiária do Programa Bolsa Família for maior do que o valor a ser pago a título de Auxílio Emergencial, o pagamento do Programa Bolsa Família será mantido. Além disso, observando o princípio da economicidade por meio da obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço, a Medida Provisória prevê que o novo Auxílio será, preferencialmente, operacionalizado e pago pelos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

meios e mecanismos já utilizados no pagamento do auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2020 e pela Medida Provisória nº 1.000, de 2020.

A referida MP autoriza ainda a contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos da Lei nº 8.745, de 1993, para atender a necessidade temporária e excepcional de interesse público referente ao Auxílio Emergencial 2021 para o Ministério da Cidadania e para a Advocacia-Geral da União pelo prazo de um ano, prorrogável por igual período, para atuar em questões relacionadas ao Auxílio Emergencial 2021.

Assim, segundo a EM, para atender integralmente a proposta da presente Medida Provisória, serão necessários R\$ 43 bilhões (quarenta e três bilhões de reais) para o pagamento de benefícios para 45,6 milhões (quarenta e cinco milhões e seiscentas mil) de pessoas elegíveis, sendo R\$ 23,4 bilhões (vinte e três bilhões, quatrocentos milhões de reais) para o público que se inscreveu na plataforma digital da CAIXA, R\$ 6,5 bilhões (seis bilhões e quinhentos milhões de reais) para os cidadãos inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do Programa Bolsa Família e R\$ 12,7 bilhões (doze bilhões, setecentos milhões de reais) para os beneficiários do Bolsa Família. Deve ser adicionado também o custo operacional, relativo aos serviços necessários à operação do benefício, que está estimado em R\$ 394,7 milhões (trezentos e noventa e quatro milhões, e setecentos mil reais), sendo R\$ 346,5 milhões (trezentos e quarenta e seis milhões e quinhentos mil reais) estimados para remuneração da Instituição financeira responsável pela operacionalização do pagamento e R\$ 38 milhões (trinta e oito milhões de reais) estimados para a empresa pública federal de processamento de dados, assim como o custo de R\$ 10,2 milhões (dez milhões e duzentos mil reais) estimado para os contratos temporários, sendo R\$ 6 milhões (seis milhões de reais) relativos ao Ministério da Cidadania e R\$ 4,2 milhões (quatro milhões e duzentos mil reais) à Advocacia-Geral da União.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Segundo a EM, a MP preenche o requisito de urgência, em virtude da premente necessidade de continuar a prover proteção social às famílias mais vulneráveis no contexto da pandemia de Covid-19, que ainda não se encerrou, mas que, ao contrário, continua vitimando mais de 1.000 pessoas diariamente com mais de 45 mil (quarenta e cinco mil) novos casos diários de infecção, de acordo com a última atualização de 11 de fevereiro de 2021 do portal do Ministério da Saúde (<https://covid.saude.gov.br/>). Portanto, permanece a urgência identificada quando da edição da Lei nº 13.982, de 2020, e da Medida Provisória nº 1.000, de 2020, devido à continuidade dos casos da doença, bem como à crise econômica enfrentada pela população.

Já quanto à relevância, a EM afirma que fica configurada pelo próprio impacto econômico da pandemia. Apenas para que se tenha uma ideia da profundidade de seus efeitos, a abrangência do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Expansão, que até dezembro de 2020, beneficiava mais de 55 milhões (cinquenta e cinco milhões) de pessoas, num contexto em que a taxa de desocupação manteve-se elevada no último trimestre do ano de 2020 e a população ocupada permanece próxima ao menor nível da série histórica iniciada em 2012, deixando evidente a necessidade de manter um Auxílio Emergencial nos moldes do previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, e na Medida Provisória nº 1.000, de 2020.

Por fim, a referida EM ressalta que se trata de medida extraordinária e emergencial, adotada para fazer frente à pandemia de Covid-19 e que só é possível em função promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021, a qual permite que a despesas decorrentes do auxílio emergencial não sejam contabilizadas para efeito da meta de resultado fiscal estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, não havendo, portanto, descontrole orçamentário. Além disso, a medida está alinhada com as diretrizes do Plano Plurianual 2020-2023, especialmente a relativa



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ao item “VIII - a promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família ”.

À Medida Provisória nº 1.039, de 2021, foram apresentadas 281 emendas.

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 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.

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.

Conforme mencionado na Exposição de Motivos, importante frisar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2001, dispensou do cômputo da meta de resultado primário fixada pela LDO 2021 apenas a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual, até o limite de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

R\$ 44 bilhões¹ e, para atender integralmente a proposta da referida medida provisória, serão necessários R\$ 43 bilhões.

Ante o exposto, convém registrar, por fim, que não foram identificados pontos na MP nº 1.039, de 2021, 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.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória 1.039, 18 de março de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Vincenzo Papariello Junior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

¹ EC nº 109, art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:

I - apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;