



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 67/2021.

Em 07 de janeiro de 2022.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.087, de 28 de dezembro de 2021, que *“abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 167.288.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências”*.

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

1 Introdução

A elaboração desta 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 observar o 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 (MP) nº 1.087, de 28 de dezembro de 2021, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 167.288.600, em favor do Ministério da Cidadania.

Segundo a Exposição de Motivo (EM) nº 387/2021 ME, que acompanha a proposição, a medida tem por objetivo o atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 742, ao garantir o acesso a alimentos para povos quilombolas.

Destaca o Poder Executivo que a mencionada ADPF 742 determina que a União formule *“plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, com objetivos, metas, ações programáticas, cronograma de implementação e metodologias de avaliação, contemplando, ao menos, providências visando a ampliação das estratégias de prevenção e do acesso aos meios de testagem e aos serviços públicos de saúde, controle de entrada nos territórios por terceiros considerado isolamento social comunitário e distribuição de alimentos e material de higiene e desinfecção”*.

De acordo com a citada EM, tendo em vista essa determinação, a União apresentou um plano em que *“um dos objetivos principais seria a promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos e de renda mínima para a população em comento em situação de vulnerabilidade social”*.

A mencionada Exposição de Motivos afirma que as demandas contidas na Decisão da mencionada ADPF contemplam o atendimento de 202.774 famílias, por meio da distribuição de cestas de alimentos por um prazo mínimo de seis meses, com uma necessidade de recursos estimada em R\$ 167.288.600,00 (cento e sessenta e sete milhões, duzentos e oitenta e oito mil e seiscentos reais).

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP nº 1.087/2021, a mencionada EM consigna que, no que tange à imprevisibilidade e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

urgência, tais critérios não precisam ser observados no caso, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, que prevê:

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

No que tange ao critério da relevância, expõe a EM que tal requisito se encontra cumprido tendo em vista que a medida visa “à garantia do atendimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 742, que determina a promoção da segurança alimentar pela distribuição de alimentos, por meio do atendimento das 202.774 famílias quilombolas estimadas do país, com a distribuição de cestas por, no mínimo, 6 meses”

Quanto à origem dos recursos que financiam a abertura do crédito em exame, a EM ressalta que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, autorizada pela presente Medida Provisória, no valor de R\$ R\$ 167.288.600, em



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ressalta, contudo, que tal autorização, apesar de atender ao requisito prévio estabelecido na LRF, garante apenas a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto deste crédito extraordinário, de modo que não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da sua destinação específica.

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.

Convém ressaltar 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). Conforme apontado na EM 387/2021 ME, tais requisitos não precisam ser observados no caso em exame, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.

Conforme consta do Anexo da MP, as despesas estão adequadamente classificadas na ação orçamentária “2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos”, como despesa primária discricionária (RP 2), e serão financiadas pela emissão de títulos públicos federais (fonte 144).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A MP nº 1.087/2021, ao autorizar novas despesas primárias sem oferecer como compensação o cancelamento de outras despesas primárias já inseridas no orçamento (ou incorporar novas receitas primárias), modifica o resultado primário da União, elevando o déficit primário. Entretanto, a EM esclarece que, no caso, tal resultado não será afetado, uma vez que “*o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, Extemporâneo de Dezembro de 2021, enviado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 711, de 20 de dezembro de 2021, demonstra a existência de margem disponível de até R\$ 241.753,8 milhões para ampliação nas despesas primárias discricionárias*”

A despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal (NRF) estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Isso porque as despesas autorizadas por créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo NRF, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹. Ademais, a EM informa que o presente crédito se enquadra no escopo do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Vale destacar que § 1º do mencionado dispositivo reserva o montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), dentro do limite aberto no “teto de gastos” pela aplicação das normas previstas na Emenda Constitucional nº 113/2021, ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

Por fim, aponte-se que a abertura do presente crédito está de acordo com as demais normas que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

¹ “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

4 Considerações Finais

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.087, de 28 de dezembro de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

André Miranda Burello

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos