



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 93/2020.

Em 30 de outubro de 2020.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.008, de 26 de outubro de 2020, que “*abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 228.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências*”.

**Interessados:** Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

### 1 Introdução

A elaboração desta nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN<sup>1</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> A propósito, observe-se que em 31 de março último foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nº 1, de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo COVID-19. Esse Ato alterou o rito de apreciação previsto na Resolução nº 1, de 2002-CN, de modo a possibilitar que o Poder Legislativo aprecie mais rapidamente as medidas provisórias. Dessa forma, sempre que possível, as notas de adequação estão sendo elaboradas em prazo inferior aos cinco dias previstos no referido art. 19 da Resolução nº 1/2002.



## 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**

A Medida Provisória (MP) nº 1.008, de 26 de outubro de 2020, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 228.000.000,00, em favor do Ministério da Cidadania.

Segundo a Exposição de Motivo (EM) nº 407/2020 ME, que acompanha a proposição, a medida tem por objetivo viabilizar o acesso a alimentos para povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas, cujas precárias condições de vida os deixam vulneráveis à fome.

Destaca o Poder Executivo que, com o surgimento da pandemia de Covid-19, povos de grupos populacionais tradicionais e específicos, que já vêm de situações de grande vulnerabilidade socioeconômica, tiveram seus meios de sobrevivência ainda mais escassos, tornando-se premente a disponibilização de alimentos saudáveis.

De acordo com a EM nº 407/2020 ME, tendo em vista essa fragilidade, Ministérios Públicos em diferentes Estados ajuízam Ações Cíveis Públicas que obrigam a União a realizar a entrega de cestas de alimentos a essas populações. Informa também que muitas dessas ações já se encontram com decisões de força executória, e que o não atendimento poderá ensejar multas à União.

A mencionada Exposição de Motivos afirma que, com base nos dados do Cadastro Único para programas sociais e em levantamentos realizados, estima-se que existam 612.234 famílias que necessitem de atendimento pela ação de distribuição de alimentos de forma emergencial pelo período em que vigorar o enfrentamento ao coronavírus. Considerando o custo médio de uma cesta de



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

alimentos de R\$ 124,00 (cento e vinte e quatro reais), o custeio para o atendimento destas famílias seria de R\$ 76 milhões/mês, perfazendo R\$ 228.000.000,00 (duzentos e vinte e oito milhões de reais) a serem gastos em três meses.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP nº 1.008/2020, a mencionada EM nº 407/2020 esclarece:

7. A urgência é decorrente da necessidade de imediata disponibilização de recursos para a aquisição e distribuição de alimentos e os demais processos associados à sua implementação, sob pena de não atendimento a ações judiciais, com o consequente pagamento de multas diárias pela União. Além disso, a velocidade de resposta do poder público, no que concerne à proteção da saúde desses grupos populacionais específicos ante o quadro de rápida propagação da doença, é condição indispensável para possibilitar o acesso a alimentos, visando garantir a sobrevivência humana.

8. A relevância, por sua vez, deve-se à situação de pandemia que impõe alto risco à saúde pública, dado o considerável potencial de contágio e o risco de morte. Assim, o acesso aos alimentos, a disponibilização de cestas, além de propiciar a segurança alimentar das famílias, contribui com o isolamento social dos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas, na medida em que não precisam ir a centros comerciais para aquisição de alimentos.

9. Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade de recursos para o enfrentamento da situação emergencial. O novo agente do coronavírus foi descoberto ao final de 2019, após casos registrados na China, e o primeiro caso, no Brasil, ocorreu ao fim de fevereiro de 2020, e dessa forma não havia condições de se determinar o aparecimento, a gravidade do surto, e as medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, em especial no que diz respeito à população mais vulnerável.

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\$ 228.000.000,00, em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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).

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 407/2020, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante do grave quadro de segurança alimentar decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo da MP, as despesas estão adequadamente classificadas na ação orçamentária “21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, como despesa



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

primária discricionária (RP 2), e serão financiadas pela emissão de títulos públicos federais (fonte 144).

A MP nº 1.008/2020, 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, cabe lembrar que, nesse caso, a ausência dessa compensação não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação dos recursos compensatórios.

Além disso, quanto à possível necessidade de se elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal, cabe mencionar que tal medida não será necessária, pois, a partir do reconhecimento pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública, nos termos do art. 65 da LRF, o Poder Executivo está dispensado de atingir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.

Ademais, quanto ao uso de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional para financiar esse crédito, destaque-se que a Emenda Constitucional nº 106, de 2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, dispensou, durante o exercício financeiro em que vigore a calamidade, a observância da vedação inserta no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal<sup>2</sup> (a chamada “regra de ouro”).

---

<sup>2</sup> “Art. 167. São vedados:

...

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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, pois 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 Transitórias<sup>3</sup>.

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.

#### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.008, de 26 de outubro de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

**André Miranda Burello**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

---

<sup>3</sup> “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.”