



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 18/2021.

Em 22 de março de 2021.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.038, de 18 de março de 2021, que “*Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania e da Advocacia-Geral da União, no valor de R\$ 394.560.026,00, para os fins que especifica.*”

**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 provisórias



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 1.038, de 2021, abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania e da Advocacia-Geral da União, no valor de R\$ 394.560.026,00.

De acordo com a Exposição de Motivos - EM nº 69/2021 ME, que acompanha a MP, a medida visa garantir recursos necessários aos **gastos operacionais** com a concessão da nova rodada do Auxílio Emergencial, com vistas a mitigar os efeitos econômicos da pandemia de Covid-19 sobre parcela da população.

Esclarece o Poder Executivo que a medida proposta deverá ser implementada a partir de abril de 2021. Ademais, no intuito de agilizar a concessão e o pagamento,



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

bem como de evitar que os trabalhadores beneficiários elegíveis ao Auxílio Emergencial 2021 fiquem prontamente sem receber, propõe-se que o auxílio seja, preferencialmente, operacionalizado e pago pelos mesmos meios e mecanismos utilizados para o pagamento dos mencionados auxílios de 2020.

Dessa forma, as despesas para operacionalização do pagamento envolvem:

a) no Ministério da Cidadania, R\$ 6.000.000,00 para contratação de pessoal temporário e R\$ 384.400.000,00 para remuneração do agente financeiro e do prestador de serviços de processamento de dados, imprescindíveis à implementação do auxílio pretendido, sem as quais não seria possível o seu efetivo pagamento, bem como as análises de elegibilidade com o batimento dos diversos bancos de dados oficiais; e

b) na Advocacia-Geral da União, R\$ 4.160.026,00 para contratação de pessoal temporário visando ao apoio à atividade jurídica.

De acordo com a Exposição de Motivos, a urgência da medida decorre da necessidade de continuar a prover proteção social às famílias mais vulneráveis no contexto da pandemia de Covid-19. A relevância, por seu turno, deve-se ao impacto econômico da situação de emergência de saúde pública de importância internacional. Já a imprevisibilidade é oriunda da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a extensão temporal do enfrentamento da situação emergencial e de seus efeitos na economia.

Ainda com relação à imprevisibilidade, alega o Poder Executivo que

a própria promulgação da EC nº 109 gerou despesas imprevisíveis com relação especificamente aos gastos operacionais, que precisam e devem ser incorridos para a efetiva concessão do benefício Auxílio Emergencial 2021, AE-21. Portanto, entende-se que o fato de existir a previsão de criação do auxílio, na forma da referida Emenda Constitucional, por si só tem o efeito da imprevisibilidade da despesa acessória com a operação do benefício nos bancos conveniados e com a manipulação de dados pela Empresa de Tecnologia e Informações da



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Previdência Social – Dataprev, e com a respectiva necessidade de contratação de pessoal temporário exclusivo para atender a concessão do benefício AE-2021.

### **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 69/2021 ME, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo da MP, as despesas autorizadas, todas primárias, estão adequadamente classificadas nas ações orçamentárias “20TP - Ativos Civis da União”, “212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes” e “21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)”. O referido Anexo informa, ainda, que as despesas serão custeadas com superávit financeiro apurado em exercícios anteriores na fonte “29 - Recursos de Concessões e Permissões”.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ao autorizar novas despesas primárias sem oferecer como compensação o cancelamento de outras despesas primárias já inseridas no orçamento (ou incorporar novas receitas primárias ao orçamento vigente), a MP nº 1.038, de 2021, pressiona o resultado primário da União, elevando o déficit primário. Muito embora a ausência dessa compensação não configure um problema formal no caso dos créditos extraordinários (pois a legislação autoriza a abertura desses créditos mesmo sem haver a indicação dos recursos compensatórios), a medida elevará a necessidade de contingenciamento de outras despesas primárias com vistas a assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 2020).

Acerca do tema, vale anotar 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 R\$ 44 bilhões<sup>1</sup>. Por se tratar de norma excepcional, sua interpretação deve ser restritiva, no sentido de abarcar apenas a proposição legislativa que autorizou o pagamento do referido benefício (no caso, a Medida Provisória nº 1.037, também de 18 de março de 2021) e não despesas acessórias dele decorrente.

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,

---

<sup>1</sup> 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;



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>2</sup>.

No mais, não se vislumbram no presente crédito violações às demais normas atualmente vigentes que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias da União.

#### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória 1.038, 18 de março de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Marcel Pereira

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

---

<sup>2</sup> CF, 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.