



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 20/2020.

Em 15 de abril de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 935, de 01 de abril de 2020, que “*Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, para os fins que especifica.*”

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

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

A MP nº 935, de 2020, abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 51.641.629.500,00 (três bilhões, quatrocentos e dezenove milhões, quinhentos e noventa e oito mil reais), em favor do Ministério da Economia (Órgão 25000), na Unidade Orçamentária 25101 (Ministério da Economia – Administração Direta), no Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo, mais especificamente na ação Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

A MP também cancela o montante de R\$ 50.204.111.708,00 do Órgão 75000 (Dívida Pública Federal), na Unidade Orçamentária 75101 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia). Ainda são utilizados R\$ 1.437.517.792,00 do superávit financeiro existente em 31/12/2019 na fonte 00 – recursos ordinários.

Conforme registra a Exposição de Motivos (EM) nº 00114/2020 ME, de 1 de abril de 2020, a presente medida provisória (MP) visa garantir o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, previsto pela Medida Provisória de 31 de março de 2020, que trata de medidas trabalhistas de caráter temporário e complementares à Medida Provisória nº 927, de 22 de março 2020, com o objetivo de fornecer meios para a manutenção das atividades das empresas e dos postos de trabalho, em razão da Declaração de Calamidade Pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

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.

O § 3º do art. 167 da Constituição Federal exige que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas urgentes e imprevísíveis.

A respeito do critério da urgência, cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado a questão exigindo a demonstração objetiva desse requisito em termos de lapso-temporal, e não simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.

De toda forma, quanto aos requisitos de imprevisibilidade e urgência em relação a créditos extraordinários, a Constituição (art. 167, § 3º)¹ confere parâmetros que permitem aferir o atendimento no presente caso, ao exemplificar situações como “as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

¹ Art. 167, § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevísíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nesse sentido, como informa EM nº 114/2020 ME, a urgência decorre da necessidade de atuação imediata do Estado com vistas a minimizar os prejuízos econômico inerentes às medidas de combate à disseminação do vírus no território nacional, cuja postergação poderá causar danos irreparáveis à população brasileira, conforme a Nota Técnica SEI nº 11961/2020/ME, de 1 de abril de 2020.

Já a imprevisibilidade deve-se à impossibilidade de antever a emergência do novo Coronavírus, que foi descoberto ao final de 2019, na China, sendo o primeiro caso registrado, no Brasil, ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não era possível determinar as consequências econômicas do alastramento da pandemia no Brasil e no mundo.

Diante de tais argumentos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 114/2020 ME são suficientes para comprovar o cumprimento dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade para abertura de crédito extraordinário.

A MP em análise tem o condão de aumentar o déficit primário da União estimado para o exercício, uma vez que a aplicação dos recursos é efetuada em despesas primárias (RPs 1 e 2), com cancelamento compensatório de despesas financeiras (RP 0) e a indicação de fontes de recursos também financeiras. Nada obstante, cumpre ressaltar que o Poder Executivo está dispensado de perseguir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, porquanto o Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu que enfrentamos um estado de calamidade pública, na forma do art. 65 da LRF.

O crédito em tela está em consonância, outrossim, com o Novo Regime Fiscal, a despeito de promover aumento em despesas primárias. Isso porque as despesas decorrentes de créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo Teto de Gastos, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 95/2016).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Vale ressaltar, ainda, a decisão cautelar proferida pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6357 MC/DF, em que suspendeu, durante a situação de emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, 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. (artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020).

Por fim, da análise da medida provisória, verifica-se que o crédito extraordinário não contraria dispositivo ou preceitos legais pertinentes, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com o Plano Plurianual e à sua conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, vigentes.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 935, de 01 de abril de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Vincenzo Papariello Junior

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos