



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 86/2020.

Em 18 de setembro de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.001, de 15 de setembro de 2020, que *“Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Cidadania, no valor de R\$ 264.866.289,00, para os fins 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-CN¹, 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*

¹ 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

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 nº 1.001, de 15 de setembro de 2020 (MP 1.001/2020), abre crédito extraordinário no valor de R\$ 264.866.289,00, em favor dos Ministérios da Educação e da Cidadania.

O crédito aberto reforça com R\$ 178,6 milhões o orçamento do Ministério da Educação e com R\$ 86,3 milhões o do Ministério da Cidadania. Nos dois casos, os recursos serão integralmente utilizados em despesas relacionadas à situação de emergência resultante da Covid-19, e alocados em programações das respectivas unidades orçamentárias na ação “21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”.

No Ministério da Educação, os R\$ 178,6 milhões foram consignados na unidade orçamentária “26290 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira” para, segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 343/2020 ME, de 9 de setembro de 2020, que acompanha a MP, financiar os gastos adicionais para atendimento dos protocolos de saúde pública e de distanciamento social requeridos para a realização com segurança dos seguintes exames: Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - ENCCEJA e Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira - Revalida.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Já no Ministério da Cidadania, como informa a referida EM, os R\$ 86,3 milhões foram alocados na unidade orçamentária “55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta” para ampliar o acesso à água, por meio de cisternas, da população das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com prioridade para as escolas rurais públicas, de forma a contribuir para o retorno seguro dos alunos às aulas.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP 1.001/2020, a mencionada EM 343/2020 esclarece:

(...)

10. A urgência decorre da necessidade de: a) adequação do planejamento das aplicações das provas ao cenário atual, e sem a previsão orçamentária não é possível adaptar os procedimentos ao protocolo oficial de prevenção ao novo coronavírus, agregando riscos possíveis extensíveis a toda população, uma vez que o vírus se dissemina rapidamente; além de comprometer a realização das provas nas datas já divulgadas, o que acarretaria impacto no calendário do Sistema de Seleção Unificada, no ingresso de estudantes nas Instituições Públicas de Ensino Superior, na obtenção de diploma de ensino fundamental e médio por jovens e adultos, bem como na revalidação de diplomas médicos em momento de grande demanda por esses profissionais; e b) disponibilização de recursos para viabilizar os trâmites para aquisição das cisternas de polietileno e dos demais processos associados à sua implementação, de forma a possibilitar o abastecimento adequado de água nas escolas rurais. Com o quadro apresentado de rápida propagação da doença, a velocidade de resposta do poder público é condição necessária para garantir a proteção da saúde dos estudantes das áreas rurais, ao mesmo tempo em que se prepara para o retorno das atividades escolares.

11. A relevância, por sua vez, deve-se ao alto risco à saúde pública representado pela pandemia, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, e especificamente: a) ao risco de disseminação da doença, caso os protocolos de prevenção não sejam cumpridos na realização dos Exames pelo Inep, além da importância do Revalida para a ampliação do número de médicos no país com o objetivo de assegurar o atendimento no território nacional frente à emergência de saúde pública atual; e b) à possibilidade de utilização das tecnologias do Programa Cisternas como meio de mitigação dos riscos à saúde pública, com enfoque na universalização do atendimento a escolas rurais, cujo



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

potencial é enorme para se promover melhores condições das atividades, inclusive no que se refere ao retorno presencial às aulas, com a garantia de água para consumo humano, até mesmo para o preparo das merendas, com impacto na saúde e na segurança alimentar de profissionais da educação e dos alunos.

12. Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial. O novo Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, após casos registrados na China, e o primeiro caso registrado no Brasil ocorreu ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não havia condições de determinar o aparecimento, a gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo, além dos custos para a implementação das medidas de prevenção à doença, diante da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada à Covid-19, na realização das mencionadas provas com o referido protocolo de prevenção, e nas iniciativas de proteção à saúde dos estudantes das áreas rurais atingidas pela seca ou falta regular de água.

(...)

Quanto à origem dos recursos que financiam a abertura do crédito em exame, a EM ressalta que embora exista 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\$ 264.866.289,00, em 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), 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 343/2020, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante do grave quadro 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 primária discricionária (RP 2), e serão financiadas pela emissão de títulos públicos federais (fonte 144).

A MP 1.001/2020, 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 não será necessário, 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 Federal² (a chamada “regra de ouro”).

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 pelo NRF, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias³.

² “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;”

³ “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

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 1.001, de 15 de setembro de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos