



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 01/2022.

Em 07 de janeiro de 2022.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.092, de 31 de dezembro de 2021, que “*abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 700.000.000,00, para os fins 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

Com esteio nos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1.092, de 31 de dezembro de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 700.000.000,00. Além disso, para custear o crédito em pauta, a MP 1092/2021, autoriza, em seu artigo 2º, a contratação de operação de crédito interna no mesmo montante, R\$ 700.000.000,00.

De acordo com o Anexo que acompanha a medida legislativa, as dotações serão alocadas na ação “2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos”, onde serão alocados R\$ 200.000.000,00 na programação do Ministério da Cidadania – Administração Direta – e na ação “219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, onde serão alocados R\$ 500.000.000,00 na programação do Ministério da Cidadania – Fundo Nacional de Assistência Social.

A Exposição de Motivos nº 394/2021 ME informa que a medida tem por objetivo viabilizar o enfrentamento das consequências das fortes chuvas que acometeram diversas regiões do Brasil, principalmente os Estados de Minas Gerais e da Bahia, e deixaram milhares de pessoas desabrigadas ou desalojadas, em decorrência de alagamentos, deslizamentos de terra e danos à infraestrutura local, com interdição de estradas, quedas de pontes e viadutos e interrupção de fornecimento de energia elétrica e água potável, com vistas à realização das seguintes despesas:

- a) **Administração Direta do Ministério da Cidadania:** execução da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos – ADA, cabendo à Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produção Rural do Ministério da Cidadania atender à população atingida com a maior brevidade possível; e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- b) **Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania:** intervenção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, provendo proteção por meio de ações sociassistenciais, especialmente pela oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais para garantir a segurança de sobrevivência, acolhida e convívio ou vivência familiar a pessoas desalojadas e desabrigadas.

Quanto aos requisitos constitucionais para abertura do crédito extraordinário, registra a citada Exposição de Motivos que “a urgência e relevância da matéria justificam-se pelo fato de haver, atualmente, milhares de indivíduos e famílias desabrigadas e desalojadas em áreas mais diretamente atingidas por fortes chuvas, inundações e deslizamentos, ocasionando danos à infraestrutura local, com interdição de estradas, quedas de pontes e viadutos e interrupção de fornecimento de energia elétrica e água potável, e o estabelecimento de situação de emergência ou calamidade pública em muitos municípios e Estados brasileiros”.

Além disso, a EM ressalta que a imprevisibilidade da despesa “decorre do volume de chuvas acima do normal, provocado por ciclone extratropical, o qual causou prejuízos de grandes proporções a populações, sobretudo as mais vulneráveis, que habitam diversas regiões do país e demandam ações socioassistenciais imediatas, que não podem ser atendidas pelo procedimento ordinário de alteração orçamentária”.

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\$ 700.000.000,00, 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). 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Exposição de Motivos nº 394/2021 ME, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo da MP, ambas as despesas contempladas no crédito em pauta estão adequadamente classificadas, como despesa primária discricionária (RP 2) e que serão financiadas pela emissão de títulos públicos federais (fonte 144).

A MP nº 1.092/2021, 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 1.092, de 31 de dezembro de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Helena Assaf Bastos

Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos