



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA Nº 84/2020

Subsídios para apreciação da Medida Provisória nº 999, de 2 de setembro de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I - INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República, submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 999, de 2 de setembro de 2020, publicada em 3 de setembro de 2020, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 67.600.886.209,00, para o fim que especifica, e dá outras providências”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, a qual estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de 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”*.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

Segundo a Exposição de Motivos - EM nº 00345/2020-ME, de 2 de setembro de 2020, do Ministério da Economia, que acompanha a presente medida provisória, o crédito extraordinário aberto tem por objetivo *“garantir recursos necessários ao pagamento do 'Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19)', instituído até o dia 31 de dezembro de 2020, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais, para prover proteção social às famílias mais vulneráveis neste momento de crise sanitária e econômica”*. Cumpre apontar que o referido auxílio emergencial residual foi instituído pela Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, publicada na mesma data de publicação da presente medida provisória.

Em relato retrospectivo sobre o anterior auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, a EM expõe:

“3. Com a disseminação mundial do novo coronavírus e a pandemia de Covid-19, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), o governo brasileiro precisou tomar diversas medidas de proteção dos segmentos populacionais mais vulneráveis, que foram os primeiros atingidos pela interrupção das atividades econômicas ocasionada pelo imperativo de isolamento social e serão os últimos a sair dessa situação. Entre essas medidas, foi editada a Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões, para o pagamento do Auxílio Emergencial previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

4. No processo de implementação, o número de beneficiários superou as estimativas iniciais, o que fundamentou a edição da Medida Provisória nº 956, de 24 de abril de 2020, que



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 25,7 bilhões, para fazer frente às despesas que extrapolaram os impactos financeiros estimados inicialmente. Todavia, novos informais requisitaram o benefício e o número de beneficiários aumentou e, assim, foi editada a Medida Provisória nº 970, de 25 de maio de 2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 28,7 bilhões para atendimento dos novos custos."

Apresentando as razões que levaram à instituição do presente auxílio emergencial residual, a EM esclarece:

"5. Ocorreu, no entanto, que, ao aproximar-se o fim da vigência prevista legalmente do auxílio emergencial, devido à persistência dos efeitos negativos oriundos do atual cenário sobre a atividade econômica, em especial sobre o emprego e a renda das pessoas mais humildes, foi proposta a ampliação do prazo de concessão do Auxílio Emergencial por mais dois meses, por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Assim, a Medida Provisória nº 988, de 30 de junho de 2020, abriu crédito extraordinário de R\$ 101,6 bilhões para custeio da prorrogação do benefício.

6. Segundo argumentos apresentados por aquele Ministério, faz-se necessária a instituição do Auxílio Emergencial Residual, uma vez que, mesmo cinco meses após a instituição do Auxílio Emergencial, os efeitos da pandemia continuam presentes, com elevado patamar de disseminação da Covid-19, pois, apesar de alguns sinais de melhoria, a discreta taxa de criação de emprego e renda indica a imprescindibilidade de mais um programa de suporte financeiro para essa mesma população mais vulnerável, a fim de evitar possíveis consequências mais danosas à sociedade. Informa, ainda, que há grande risco de que os beneficiários atendidos pelo Auxílio Emergencial voltem a ficar desassistidos a partir do encerramento deste benefício ainda em meio à pandemia e às graves consequências econômicas por ela ocasionadas, motivo pelo qual está sendo proposta a presente Medida."

Quanto ao menor valor do auxílio emergencial residual, a EM argumenta:

"7. Cumpre destacar, conforme informado pelo Ministério da Cidadania, o Auxílio Emergencial Residual, mesmo com valor reduzido em relação ao Auxílio Emergencial, continuará a evitar que milhões de brasileiros caiam na pobreza ou sofram ainda mais com ela, em meio à severa crise econômica decorrente do isolamento social necessário para evitar as mortes pela Covid-19. Não obstante em muitas localidades as atividades econômicas já estejam sendo retomadas de forma gradual, na maior parte dos municípios as medidas de isolamento ainda persistem em algum grau, de modo que é fundamental a continuidade das ações de proteção social a essas famílias que estão enfrentando reduções significativas de sua renda em função da redução da atividade econômica.

8. Ainda de acordo com aquele órgão, o Auxílio Emergencial Residual, apesar de incidir sobre o mesmo público do Auxílio Emergencial, incorpora melhorias no seu processo de concessão, com base na experiência obtida com a operacionalização do Auxílio Emergencial, inclusive procurando sanar as imperfeições apontadas pelos órgãos de controle, em especial as recomendações do Tribunal de Contas da União – TCU, no Terceiro Relatório de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda, votado em Plenário em 26 de agosto de 2020 no âmbito do TC nº 016.827/2020-1, Fiscalização nº 168/2020. Segundo a informação, os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência resultante da Covid-19 e, portanto, adstritos ao período da calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020."

A EM destaca que a Medida Provisória nº 999, de 2020, está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição, assim como com a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

dispensa permitida pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

Por fim, 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\$ 67.600.886.209,00 (sessenta e sete bilhões, seiscentos milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, duzentos e nove reais), 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 a requisito prévio estabelecido na LRF, garante tão somente a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto de crédito extraordinário, de modo que não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da sua destinação específica.

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “*Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “*O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*”

O §3º do art.167 da Constituição estabelece que “*a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.*” Dessa forma, a abertura de um crédito extraordinário deve ter objeto específico e detalhado, e estar amparada em justificativa que demonstre claramente o prejuízo irreparável que adviria da demora na liberação dos recursos.

A EM sustenta que a urgência, a relevância e a imprevisibilidade do crédito decorrem, respectivamente: (1) da necessidade de garantir prontamente a proteção social, por meio da continuidade do pagamento de auxílio pecuniário emergencial, que assegure renda destinada à subsistência; (2) do risco iminente de penúria financeira do público alvo do referido auxílio, principalmente os trabalhadores autônomos, que estejam com suas atividades econômicas paralisadas devido ao isolamento social, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte; e (3) da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da situação sanitária emergencial, cujo aparecimento, gravidade e alastramento em escala mundial ocorreu apenas ao fim de fevereiro de 2020.

Quanto à análise da adequação orçamentária e financeira, verifica-se que os recursos estão classificados na ação **00SF - Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19) - Nacional**, como despesas primárias discricionárias (RP 2) - portanto elevam as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2020 - e serão financiadas pela emissão de títulos públicos federais (fonte 144).

Cabe destacar, porém, que o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 2020, “*exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020". Sendo assim, o Poder Executivo está dispensado, inclusive, do atingimento dos resultados fiscais no exercício financeiro de 2020.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 106, de 2020, permitiu a adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes. Cumpre destacar a dispensa, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional, da observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal (regra de ouro).

Por fim, a Medida Provisória nº 999, de 2020, não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, uma vez que créditos extraordinários não são incluídos na base de cálculo e nos limites definidos pelo aludido Regime, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal.

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 999, de 2020, atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 8 de setembro de 2020.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira - CD