



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2020

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre a Medida Provisória nº 977, de 4 de junho de 2020, que “Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 20.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Júlio César Ribeiro

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 977, de 4 de junho de 2020 (MPV nº 977/2020), que: (i) abre crédito extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 20,0 bilhões (art. 1º); e (ii) autoriza a contratação de operação de crédito interna, em igual valor (art. 2º), como fonte de financiamento do crédito orçamentário aberto.

De acordo com a Exposição de Motivos apresentada (EM nº 00221/ME-2020), a MPV nº 977/2020 insere-se no contexto de combate à pandemia de Covid-19, e visa aportar recursos no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a fim de garantir operações de crédito a pequenas e médias empresas no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito.

Nos termos do art. 62, § 9º, c/c o art. 166, § 1º, I, da Constituição de 1988, bem como da regulamentação dada pelas Resoluções nº 1/2002-CN e nº 1/2006-CN, compete à CMO examinar e emitir parecer sobre medidas provisórias de crédito extraordinário, para instruir a apreciação pelos Plenários de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, contudo, o regime de tramitação das medidas provisórias também deve observar as regras definidas no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, segundo o qual as essas medidas devem ser 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.

Conforme disposto no art. 3º do mesmo Ato Conjunto, podem ser oferecidas emendas até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Oficial da União. Encerrado esse prazo, não foram apresentadas emendas à MPV nº 977/2020.

É o relatório.

II. VOTO

Em conformidade com os ditames constitucionais, legais e regimentais concernentes à edição de medidas provisórias que abrem crédito extraordinário ao orçamento, passa-se à análise, em itens separados, quanto à constitucionalidade, ao mérito e à adequação financeira e orçamentária da MPV nº 977/2020.

II.1 Constitucionalidade

As medidas provisórias que abrem crédito extraordinário devem atender a três requisitos constitucionais impostos pela Constituição de 1988: relevância, urgência e imprevisibilidade. Os requisitos de relevância e urgência aplicam-se a toda e qualquer medida provisória (art. 62), ao passo que o de imprevisibilidade é especificamente endereçado à abertura de crédito extraordinário (art. 167, § 3º), com o seguinte delineamento:

Art. 167 [...]

§ 3º 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 (grifo nosso).

Como calamidade pública é situação expressamente prevista para a edição de créditos extraordinários, há subsunção do fato à norma em relação à MPV nº 977/2020, editada no contexto de combate à pandemia de Covid-19. Além disso, a Exposição de Motivos da MPV nº 977/2020 apresenta justificativa quanto o atendimento dos requisitos constitucionais supracitados, *verbis*:

7. A **urgência** é decorrente do quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do poder público é condição necessária para minimizar o impacto econômico das medidas de combate à disseminação da Covid-19, particularmente no que diz respeito à questão de preservação da renda, emprego das classes menos favorecidas e das pequenas e médias empresas, mais suscetíveis às características recessivas do seu impacto, sob pena do acirramento das consequências expostas.

8. A **relevância**, por sua vez, deve-se à magnitude dos impactos econômicos resultantes da situação de pandemia que representa alto risco à saúde pública, dado o alto potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países onde a disseminação atingiu estágio mais avançado.

9. Já a **imprevisibilidade** decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

enfrentamento da atual situação emergencial. O novo agente do 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, e dessa forma não havia condições de se determinar o aparecimento, nem a gravidade do surto, bem como a situação de alastramento da doença pelo mundo; além dos custos para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública (grifos nossos).

A autorização para a contratação de crédito, por seu turno, é albergada pelo art. 165, § 8º, da Constituição, que a inclui como exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, segundo o qual a lei orçamentária anual não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Demonstrada, portanto, a constitucionalidade da matéria.

II.2 Adequação Financeira e Orçamentária

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece em seu art. 5º, § 1º, que 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 [LRF], a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Para que se proceda a esse exame, deve-se observar, em primeiro lugar, que os créditos extraordinários, pelas circunstâncias excepcionais que os justificam, recebem tratamento diferenciado no ordenamento jurídico nacional. Nos termos do art. 107, § 6º, II, do ADCT, tais créditos não se sujeitam ao Novo Regime Fiscal, que instituiu os chamados “tetos de gasto”. Além disso, conforme depreende-se do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura. De todo modo, ao encontro da boa técnica orçamentária, a MPV nº 977/2020 indica como fonte de recursos os oriundos de operação de crédito interna mediante emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Nessa esteira, a autorização para a contratação da referida operação de crédito, dada pelo art. 2º da MPV nº 977/2020, atende ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da LRF. Cabe salientar, em adição, que desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, restou dispensada a observância da regra de ouro em 2020, e que a MPV nº 977/2020 não financia despesa corrente, e sim despesa de capital, mais especificamente inversão financeira.

A MPV nº 977/2020 altera negativamente, contudo, o resultado primário programado da União, na medida em que autoriza despesa primária à custa de receita financeira. Ocorre que, por força do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, foi reconhecido pelo Congresso Nacional o estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020 para os fins do art. 65 da LRF, o que dispensa a necessidade de atingimento de resultados fiscais no corrente exercício.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Demonstrada, portanto, a adequação financeira e orçamentária da MPV nº 977/2020.

II.3 Mérito

Em primeiro lugar, registra-se que a MPV nº 977/2020 é reflexo orçamentário da Medida Provisória nº 975, de 1º de junho de 2020, que, ao instituir o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), autorizou a União, em seu art. 2º, a aumentar em até R\$ 20,0 bilhões sua participação no FGI, administrado pelo BNDES, exclusivamente para a cobertura das operações contratadas no âmbito do PEAC. Nesse contexto, a Exposição de Motivos à MPV nº 977/2020 destaca que:

2. A medida possibilitará, no âmbito de Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, a integralização de cotas junto ao Fundo Garantidor para Investimentos – FGI, que visa garantir operações de crédito a Pequenas e Médias Empresas, atendendo a demanda do Programa Emergencial de Acesso a Crédito.

3. Vale frisar que os efeitos da paralisação das atividades são sentidos com mais força nas pequenas e médias empresas, as quais necessitam acesso a novas fontes de recursos, haja vista que uma das maneiras de se preservar essas empresas é assegurar o atendimento de suas despesas correntes dos próximos meses. Entretanto, em razão do ambiente de incertezas, os modelos de risco operados pelas instituições financeiras não são suficientemente precisos na previsão das taxas de inadimplência nesses próximos meses, levando a posturas conservadoras na concessão de crédito, especialmente para empresas de menor porte, devido à ausência de histórico de crédito, maior risco e custo transacional mais elevado.

4. Esse contexto, portanto, exige a adoção de medidas de estímulo, nos moldes das adotadas em outros países, com o objetivo de estabilizar o mercado de crédito e, dessa forma, a atuação em garantias de operações de crédito, para destravar a liquidez dos bancos, apresenta-se como uma solução eficiente e de rápida aplicabilidade.

É notório, portanto, o mérito da MPV nº 977/2020, na medida em que busca viabilizar a ampliação do acesso ao crédito para pequenas e médias empresas, com a finalidade de mitigar os impactos socioeconômicos da pandemia de Covid-19.

II.4 Conclusão

Diante do exposto, somos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade da Medida Provisória nº 977, de 2020, bem como pela sua adequação financeira e orçamentária. Quanto ao mérito, somos pela aprovação medida.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sala da Comissão, em de de 2020.

Deputado Júlio César Ribeiro

Relator

Documento eletrônico assinado por Julio Cesar Ribeiro (REPUBLIC/DF), através do ponto SDR_56412, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.

