



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 92/2020

Assunto: subsídios para apreciação da Medida Provisória nº 1.007, de 5 de outubro 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 1.007, de 5 de outubro de 2020 (MPV nº 1.007/2020), que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 98.270.969,00, para os fins que especifica.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que 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.*

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 da medida, quais sejam: *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.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

O crédito extraordinário objeto da MPV nº 1.007/2020 destina-se ao atendimento de programações nas unidades orçamentárias 25103 – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (R\$ 10.800.000,00) e 25303 – Instituto Nacional do Seguro Social (R\$ 87.470.969,00), ambas do Ministério da Economia.

Conforme o expediente que informa a medida em análise – Exposição de Motivos nº 00378/2020 ME (EM nº 00378/2020 ME), de 30 de setembro de 2020 –, o crédito ora proposto viabilizará:

a) na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual – EPIs e outros itens de segurança para os servidores e colaboradores do órgão, em especial àqueles alocados no atendimento ao contribuinte, nos pontos de fronteira e na vigilância e repressão aduaneira, tudo com vistas à adoção de medidas preconizadas para o enfrentamento da situação de calamidade pública decorrente da pandemia causada pela Covid-19 e à consequente continuidade na prestação dos serviços pela entidade à população; e

b) no Instituto Nacional do Seguro Social, a aquisição de EPIs e Equipamentos de Proteção Coletiva – EPCs, além da contratação de serviços para atendimento a demandas relacionadas a medidas restritivas de combate à disseminação do coronavírus, visando à reabertura de suas 1.561 agências conforme padrões indicados pelas autoridades sanitárias.

A EM nº 00378/2020 ME registra, ademais: “O Brasil enfrenta emergência de saúde pública decorrente dos casos de infecção humana pelo novo coronavírus (Covid-19). Até o momento, foram registrados, no Brasil, 4,4 milhões de casos confirmados e 134 mil mortos. (...) Nesse quadro, é imprescindível dotar os órgãos públicos, em atendimento presencial à população, de capacidade para prevenir e conter os danos e agravos à vida”.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Da análise da Medida Provisória nº 1.007/2020, não se vislumbra contrariedade à Lei nº 4.320/1964 ou à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

– LRF). Com efeito, a modalidade utilizada para a abertura do crédito encontra guarida no inc. III do art. 41 da Lei 4.320/1964. No que concerne às disposições da LRF, a medida não prevê crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, pelo que observa o § 4º do art. 5º da norma em questão.

O crédito destina recursos à ação já existente (21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus) e, nesse sentido, a MPV atende aos comandos do art. 48 da Lei 13.898/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – LDO-2020), dado que não inova no código ou no título da ação objeto do crédito e indica a classificação das despesas quanto ao identificador de resultado primário, de acordo com o disposto no § 4º do art. 6º da LDO-2020. Especificamente, trata-se de despesas primárias discricionárias não decorrentes de programações incluídas ou acrescentadas por emendas – RP 2.

Considerando-se as fontes de recursos, observa-se que o crédito será parcialmente custeado (R\$ 87.470.969,00) por Recursos do Tesouro arrecadados no exercício corrente (fonte 188 – Recursos Financeiros de Livre Aplicação) provenientes do cancelamento de despesas financeiras em reserva de contingência, conforme Anexo II da MPV 1.007/2020. Quanto ao restante (R\$ 10.800.000,00), a despesa correrá à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2019, relativo a Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação. Nesse particular, a exposição de motivos que acompanha a medida não observa o mandamento inscrito no art. 45, § 6º, da LDO-2020, pois, não informa, com relação à fonte de recursos cujo superávit financeiro é utilizado: o valor do superávit ao final do exercício de 2019, os créditos reabertos no exercício de 2020, os valores já utilizados nos créditos adicionais, abertos ou em tramitação, e o saldo do superávit financeiro ainda disponível para uso.

De se ver, ademais, que a abertura do crédito em exame possui reflexos negativos sobre a obtenção do resultado primário previsto para o presente exercício na LDO-2020. Cumpre ressaltar, contudo, que o Congresso Nacional, com a edição do Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da LRF, a ocorrência de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19 declarada pela Organização Mundial de



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Saúde. Nesse passo, está o Poder Executivo dispensado do atingimento dos resultados fiscais neste exercício financeiro.

Demais disso, em 8 de maio de 2020, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 106, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Em seu art. 3º, referida norma traz a seguinte previsão:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (Grifamos)

Assim, tendo por fundamento o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, e o estabelecido pela Emenda Constitucional nº 106, não há que se exigir a demonstração da adequação e compensação orçamentária e financeira da MPV objeto da análise, pois inserta entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de COVID-19.

Por outro lado, mesmo nas atuais circunstâncias é requerido que a proposição legislativa que promova a criação de despesa obrigatória ou a renúncia de receita se faça acompanhar da respectiva estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a teor do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Vale ressaltar, nesse contexto, que citado dispositivo não alcança a MPV 1.007/2020, dado que as despesas objeto do crédito extraordinário não têm natureza obrigatória.

Por fim, registre-se que a MPV 1.007/2020, não acarreta repercussões sobre a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, uma vez que despesas primárias oriundas de créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo aludido regime, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

A medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis, conforme disposto no caput do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, ambos da Constituição Federal.

O requisito de relevância é de natureza essencialmente política. Alguns doutrinadores entendem que, ao tratar a medida provisória de assunto próprio de lei, seria, no mais das vezes, indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida. Considerando que o crédito extraordinário é um dos instrumentos destinados a alterar lei a orçamentária, inegável que seu conteúdo trata de matéria própria de lei.

Por sua vez, no que concerne aos requisitos da urgência e da imprevisibilidade – este último somente aplicável às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários – a própria Constituição confere ao intérprete os parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

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.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I,



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se, portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser drásticas, catastróficas, nas quais a segurança social se encontre em sério e iminente risco.

É o caso da MPV 1.007/2020.

Com efeito, a EM nº 00378/2020 ME argumenta, no que concerne aos requisitos constitucionais de admissibilidade medida, que:

5. A urgência da matéria se justifica perante a necessidade de continuidade e/ou retomada dos serviços públicos essenciais realizados tanto pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, nas tarefas de gestão e execução das atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal, e controle da arrecadação da receita administrada, quanto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na concessão e gestão dos benefícios da seguridade social que constituem direito fundamental dos cidadãos brasileiros.

(...)

7. A relevância, por sua vez, decorre da retomada da prestação de serviços essenciais à população, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Instituto Nacional do Seguro Social, e da situação da pandemia com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e os casos de morte observados.

8. Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da situação emergencial, já que o novo coronavírus foi descoberto ao final de 2019, na China, e o primeiro caso registrado, no Brasil, ocorreu ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não havia condições de se determinar o aparecimento, a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo, além dos custos necessários para a implementação de medidas de combate e prevenção à Covid-19.

9. É importante frisar que 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.

Assim, uma vez que a medida em questão materializa ações emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de COVID-19 – flagelo esse que motivou o reconhecimento de estado de calamidade pública no território nacional –, justifica-se o caráter extraordinário da iniciativa, restando atendidos os pressupostos constitucionais que balizam a matéria.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.007, de 5 de outubro de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 06 de outubro de 2020.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira