



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 105/2020

Assunto: subsídios para apreciação da Medida Provisória nº 1.020, de 29 de dezembro 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 1.020, de 29 de dezembro de 2020 (MPV nº 1.020/2020), que abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 10.193.233.748,00, 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, 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 1.020/2020 destina-se ao atendimento de programação na unidade orçamentária 71101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, do órgão 71000 – Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 10.193.233.748,00 (dez bilhões, cento e noventa e três milhões, duzentos e trinta e três mil, setecentos e quarenta e oito reais). O dispêndio em questão será lastreado pelo ingresso de recursos, em montante equivalente, oriundo de contratação de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Conforme o expediente que informa a medida em análise – Exposição de Motivos nº 00474/2020 ME (EM nº 00474/2020 ME), de 29 de dezembro de 2020 –, o crédito ora proposto tem por objetivo “promover a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações - FGO para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe, no âmbito do art. 1º do PL 5029/2020¹ (saldo do Programa Emergencial de Suporte a Empregos), a fim de minimizar os prejuízos causados pela pandemia do coronavírus (Covid-19)”.

A EM nº 00474/2020 ME registra, ademais, que “apesar de a legislação do Pronampe ter sido sancionada com caráter permanente, a ação orçamentária aqui proposta e os recursos suplementados nesta MP são exclusivos para integralização de cotas ao FGO, no âmbito do Programa”, frisando, por fim, 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”.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Da análise da Medida Provisória nº 1.020/2020, não se vislumbra contrariedade à Lei nº 4.320/1964 ou à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – 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

¹ Transformado na Lei Ordinária 14.115/2020.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 (00EE - Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)) 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 acrescidas por emendas – RP 2.

Considerando-se as fontes de recursos, observa-se que o crédito será custeado por Recursos do Tesouro arrecadados no exercício corrente (fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações) provenientes da realização de operação de crédito interna, cuja contratação, em atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 32 da LRF, é autorizada pelo art. 2º da MPV 1.020/2020.

Constata-se 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 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:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.020/2020, dado que, como já assinalado, as despesas objeto do crédito extraordinário têm natureza discricionária decorrente de programações não incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares.

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.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, 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,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.020/2020.

Com efeito, a EM nº 00474/2020 ME argumenta, no que concerne aos requisitos constitucionais de admissibilidade medida, que:

8. A urgência da matéria se justifica pelo quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do poder público é condição necessária para minimizar os impactos econômicos e sociais das medidas de combate à disseminação da Covid-19 em território nacional.

9. A relevância, por sua vez, decorre da situação de pandemia e da necessidade de preservação da renda, do emprego das classes menos favorecidas e da manutenção de micro e pequenas empresas, suscetíveis às características recessivas resultantes das medidas adotadas, sob pena do acirramento das consequências negativas para o país.

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

11. 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.020, de 29 de dezembro de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 31 de dezembro de 2020.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira