

PARECER N° 35, DE 2020 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2020, da Câmara dos Deputados, oriundo da Medida Provisória nº 909, de 2019, de 9 de dezembro de 2019, que *extingue o fundo formado pelas reservas monetárias de que trata o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966; dispõe sobre a destinação dos recursos oriundos do fundo; revoga o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966; e dá outras providências.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) da Medida Provisória nº 909, de 9 de dezembro de 2019, que extingue o fundo formado pelas reservas monetárias de que trata o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966.

O texto do PLV está estruturado em seis artigos.

O art. 1º traz o comando central, que extingue o Fundo de Reservas Monetárias (FRM).

O art. 2º dispõe sobre a destinação e o tratamento a serem conferidos aos bens e aos direitos vinculados ao Fundo, da seguinte forma: (i) os recursos aplicados em operações com compromisso de revenda e as demais disponibilidades, após a liquidação pelo Banco Central do Brasil de obrigações do fundo porventura existentes, serão transferidos para a conta única da União e *destinados integralmente, no exercício financeiro de 2020, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a aquisição de materiais de prevenção à propagação da Covid-19;* (ii) os títulos públicos que compõem as reservas monetárias serão cancelados pela

Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia (STN); e (iii) a Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), procederá à extinção dos saldos residuais de contratos habitacionais sob a titularidade do Fundo formado pelas Reservas Monetárias e solicitará aos órgãos competentes a adoção de medidas para dar baixa contábil dos valores correspondentes do passivo do Fundo de Compensação de Variações Salariais.

O § 1º estabelece que o Banco Central do Brasil (BC) disponibilizará à STN a documentação necessária à execução das ações previstas naquela Lei e manterá o restante do acervo documental referente ao Fundo. O § 2º informa que os recursos de que trata o inciso I do caput serão distribuídos na proporção de *50% (cinquenta por cento) para os Estados e o Distrito Federal e de 50% (cinquenta por cento) para os Municípios*, de acordo com regras a serem estipuladas pelo Poder Executivo, que deverá considerar, ainda que não exclusivamente, o número de casos observados de Covid-19 em cada ente da Federação.

Por sua vez, o § 3º condiciona o recebimento dos recursos pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios para aquisição de materiais de prevenção à propagação da Covid-19 se observarem protocolo de atendimento e demais regras estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para enfrentamento da pandemia da Covid-19. Já o § 4º informa que todas as contratações ou aquisições realizadas com os recursos de que trata o inciso I do caput deverão ser imediatamente disponibilizadas na internet, contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

O art. 3º transfere à União os direitos, as obrigações e as ações judiciais em que o BCB está envolvido como gestor do Fundo. O art. 4º atribui aos órgãos competentes, em suas áreas de atuação, a edição de atos necessários à operacionalização da transferência de ativos e garantias e à sucessão de direitos, de obrigações e de ações judiciais de que trata esta MPV. Por sua vez, o art. 5º revoga o art. 12 da Lei nº 5.143, de 1966, que criou o Fundo de Reservas Monetárias, enquanto o art. 6º traz a cláusula de vigência, imediata.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanhou a MPV, “num contexto de inoperância efetiva do FRM não há por que a

administração pública dar continuidade ao exercício das atividades relacionadas à administração do fundo, incorrendo em custos sem qualquer benefício que compense tais custos. Neste sentido, a bem do princípio da eficiência na administração pública, a edição da presente medida provisória se mostra oportuna e conveniente". Além disso, ressalta que a proposta não gera custos para a União, tendo em vista que trata, em essência, de realocação de recursos financeiros.

Foram apresentadas, no âmbito da Comissão Mista (CM), 9 emendas, todas dispostas sobre o direcionamento dos recursos do FRM de forma diversa da informada pelo Executivo, inclusive propondo distribuição entre as unidades federativas.

Tendo em vista que a Comissão Mista designada para apreciar a MPV nº 909, de 2019, não havia sido instalada quando da aprovação do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que *dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*, a matéria foi encaminhada diretamente para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

No curso da votação na Câmara dos Deputados, a MPV recebeu outras 10 Emendas de Plenário. A Câmara dos Deputados deliberou pela admissibilidade da Medida Provisória, assim como pela sua adequação financeira, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela sua aprovação integral, admitindo 4 das emendas apresentadas.

O texto final, aprovado naquela Casa na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2020, já mencionado, alterou a previsão original de destinação dos recursos do FRM para abatimento da dívida pública federal (DPF), dando destinação integral dos recursos remanescentes do FRM *aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a aquisição de materiais de prevenção à propagação da Covid-19*. Para tanto, adicionou 3 §§ ao art. 2º da MPV, na forma já descrita.

II – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade

Seguimos ao exame da admissibilidade da proposta, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

Os pressupostos da urgência e relevância da matéria estão satisfeitos, diante da necessidade, à época de sua edição, de utilizar os recursos de aproximadamente R\$ 8,6 bilhões do FRM para o pagamento da DPF, ajudando no cumprimento da Regra de Ouro para o ano de 2020 e na redução da necessidade de emissão de títulos para cobrir o déficit orçamentário.

Outrossim o PLV nº 10, de 2020, está vazado em boa técnica legislativa, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, registrados no art. 62 da Carta Magna. A proposição não dispõe sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, da Constituição Federal).

Não há, portanto, inconsistência ou injuridicidade da extinção do Fundo, trazida pelo PLV, frente ao ordenamento vigente.

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

O exame do PLV nº 10, de 2020, demonstra a observância dos requisitos de adequação orçamentária e financeira. Não há implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, pois não se impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida pública.

II.3 – Do mérito

A matéria é meritória, já que extingue o FRM atualmente administrado pelo BC, e permite a transferência integral de recursos financeiros da ordem de R\$ 8,6 bilhões, já no exercício financeiro de 2020, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a aquisição de materiais de prevenção à propagação da Covid-19.

Originalmente criado pelo art. 12 da Lei nº 5.143, de 1966, que instituiu o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o Fundo foi constituído de recursos da arrecadação desse tributo para o BC utilizar para assegurar a normalidade dos mercados financeiro e de capitais. Em 1988, apesar de o Decreto-Lei nº 2.471, de 1988, transferir a administração do IOF para a Receita Federal, incorporando o tributo ao Tesouro da União e cessando novos ingressos de receita no Fundo, o FRM não foi extinto à ocasião. Os recursos anteriormente acumulados continuaram a ser administrados pelo BC, encerrando o ano de 2018 com ativos de R\$ 8,7 bilhões.

Em 2016 o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao governo realizar estudos para liquidar a Reserva Monetária, já que, desde a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tornou-se vedada a utilização dos recursos do Fundo na sua finalidade original, de socorrer instituições do sistema financeiro nacional (SFN). Com isso, o governo editou a MPV que deu origem ao PLV nº 10, de 2020.

Conforme o balanço patrimonial de 31 de dezembro de 2018, os recursos estão em sua maioria aplicados diretamente em títulos públicos federais, na modalidade de compra com compromisso de renda – ou seja, sem livre movimentação a terceiros dos títulos durante a vigência da operação. Outros R\$ 17 milhões estão alocados em títulos públicos federais (livres) e R\$ 68 milhões constituem créditos a receber do governo federal, provenientes de quotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) de sua propriedade. Essa concentração de ativos em títulos públicos demonstra que o FRM não está sendo usado para sua finalidade original, como comentado, diante das restrições legais à sua operacionalização em socorrer as instituições do SFN desde 2001.

Em relação aos efeitos da extinção do FRM, importa salientar inexistirem prejuízos à condução da política monetária e do controle de liquidez dos bancos. A operacionalização da política monetária conduzida pelo BC para regular a liquidez do mercado, visando manter a taxa básica de juros próxima à meta definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom), continuará a ser feita tanto a partir de recolhimento de depósitos bancários compulsórios quanto, principalmente, pela realização das chamadas operações compromissadas do BC, utilizadas para ajustar a liquidez da economia conforme a taxa de juros determinada pelo Copom.

Com efeito, o BC dispõe, a partir da Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, a garantia da manutenção de carteira de títulos públicos

adequada para executar a política monetária. Além disso, a Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019, veio recentemente a reforçar esse comando.

Quando da época da sua edição, em dezembro de 2019, a MPV 909 tinha o objetivo de extinguir o FRM, tendo vista sua perda de objeto e recomendações exaradas pelo TCU. No começo de 2020, no entanto, o mundo se deparou com a escala global da pandemia do Coronavírus (Covid-19), colocando o Brasil diante da necessidade de prover estruturas de saúde para o atendimento de seus doentes. Diante disso, não faz mais sentido a destinação original de recursos, segundo a qual o FRM seria utilizado exclusivamente no pagamento da dívida pública federal.

Como aprovado pela Câmara dos Deputados, com o objetivo de fazer frente às despesas decorrentes da calamidade do Covid-19, entendemos por bem que as disponibilidades do FRM, porventura ainda existentes, sejam destinadas integralmente à aquisição de materiais de prevenção à propagação do Coronavírus (Covid-19).

A conveniência política de tal medida é-nos muito clara, devendo o Parlamento assumir a responsabilidade de apontar iniciativas e ações necessárias para mitigar os efeitos da pandemia e, igualmente, fontes de recursos para apoiá-las.

Dessa forma, concordamos com a aprovação da MPV, nos termos do PLV oferecido pela Câmara diante do estado de calamidade pública.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2020, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2020.

Sala das Sessões,

Relator,