



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 57/2020.

Em 28 de maio de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 972, de 26 de maio de 2020, que *“Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 15.900.000.000,00, para os fins que especifica e dá outras providências.”*

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

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: *“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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A MP nº 972, de 2020, abre, em seu art. 1º, crédito extraordinário, no valor de R\$ 15.900.000.000,00 (quinze bilhões e novecentos milhões de reais), em favor de Encargos Financeiros da União (Órgão 71000), na Unidade Orçamentária 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, na programação Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

A MP também autoriza, em atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a contratação de operação de crédito interna no valor de R\$ 15.900.000.000,00 (quinze bilhões e novecentos milhões de reais) para o atendimento de despesas a serem realizadas com o crédito de que trata o art. 1º.

Conforme registra a Exposição de Motivos (EM) nº 00202/2020 ME, de 22 de maio de 2020, a presente medida provisória (MP) possibilitará, no âmbito de Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, o atendimento de despesas decorrentes do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE, cujo objeto é o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios.

Ainda segundo a referida EM, entende-se que medidas de socorro às MPes são necessárias no sentido de que sejam atenuados eventuais aumentos na taxa de desocupação e redução acentuada na renda das famílias, uma vez que dados do



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

início de abril já indicavam queda de até 80% (oitenta por cento) nas vendas no varejo de bens duráveis e serviços e de cerca de 20% (vinte por cento) de bens não-duráveis, e dados relativos ao final daquele mês apontavam para aumento significativo nos pedidos de Seguro Desemprego.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

O § 3º do art. 167 da Constituição Federal exige que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas urgentes e imprevísíveis.

A respeito do critério da urgência, cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado a questão exigindo a demonstração objetiva desse requisito em termos de lapso-temporal, e não simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De toda forma, quanto aos requisitos de imprevisibilidade e urgência em relação a créditos extraordinários, a Constituição (art. 167, § 3º)¹ confere parâmetros que permitem aferir o atendimento no presente caso, ao exemplificar situações como “as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Nesse sentido, como informa EM nº 202/2020 ME, 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 do Covid-19, particularmente no que diz respeito à questão de preservação da renda, emprego das classes menos favorecidas e de micro e pequenas empresas, mais suscetíveis às características recessivas do seu impacto, sob pena de acirramento das consequências expostas.

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

Diante de tais argumentos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 202/2020 ME são suficientes para comprovar o cumprimento dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade para abertura de crédito extraordinário.

¹ 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A MP em análise tem o condão de aumentar o déficit primário da União estimado para o exercício, uma vez que a aplicação dos recursos é efetuada em despesas primárias (RP 2). Nada obstante, cumpre ressaltar que o Poder Executivo está dispensado de perseguir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, porquanto o Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu que enfrentamos um estado de calamidade pública, na forma do art. 65 da LRF.

O crédito em tela está em consonância, outrossim, com o Novo Regime Fiscal, a despeito de promover aumento em despesas primárias. Isso porque as despesas decorrentes de créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo Teto de Gastos, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 95/2016).

Vale ressaltar, ainda, a decisão cautelar proferida pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6357 MC/DF, em que suspendeu, durante a situação de emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. (artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020).

Convém registrar que, conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167 da Constituição Federal e da Lei nº 4.320, de 1964, não se exige indicação de origem dos recursos quando da abertura de crédito extraordinário.

Apesar disso, segundo a EM 202/2020 ME, existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada pela MP 972, no valor de R\$



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

15.900.000.000,00 (quinze bilhões e novecentos milhões de 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.

A referida EM destaca, ainda, que a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição e que o referido crédito está de acordo com a dispensa permitida pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

Além disso, a EM frisa que os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência decorrente 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.

Por fim, da análise da medida provisória, verifica-se que o crédito extraordinário não contraria dispositivo ou preceitos legais pertinentes, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com o Plano Plurianual e à sua conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, vigentes.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 972, de 26 de maio de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Vincenzo Papariello Junior

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos