



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 149, DE 2020-PLEN/SF

Em substituição à **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: Senador Jorginho Mello (PL/SC)

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) 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.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00221/ME-2020, o crédito visa possibilitar, 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.

A referida EM informa 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



SF/20864.51975-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

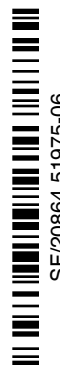
inadimplência nesses próximos meses, levando a posturas conservadoras na concessão de crédito, especialmente para empresas de menor porte, devido à ausência de histórico, maior risco e custo transacional mais elevado. Esse contexto exige a adoção de medidas de estímulo, nos moldes das adotadas em outros 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.

Dessa forma, ainda segundo a EM, o Programa é voltado às empresas com faturamento bruto anual entre R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), no ano calendário de 2019, no intuito de assegurar que o menor número possível dessas empresas venha a encerrar definitivamente suas atividades, e será viabilizado por meio de aporte ao Fundo Garantidor para Investimentos – FGI, que prestará a garantia às suas operações. Cumpre ressaltar que esse programa se somará ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE, instituído pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

De acordo com a EM, o valor total a ser aportado pela União no FGI, no âmbito do Programa Emergencial de Acesso ao Crédito, é de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), objeto da presente proposta de crédito extraordinário. O aporte inicial será de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) e as parcelas seguintes ocorrerão conforme a demanda do mercado de crédito por garantias.

Ressalta a EM nº 221/ME-2020 que os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência decorrente do Covid-19, e, portanto, adstritos ao período da calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

A MP informa que as despesas correrão por conta da seguinte programação:
28.846.0909.00ED.6500 – Integralização de cotas do Fundo Garantidor de crédito para





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

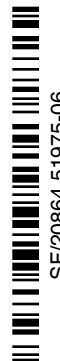
Micro, Pequenas e Médias Empresas para o Programa Emergencial de Acesso a Crédito – Nacional (Crédito Extraordinário – Covid-19).

Conforme se depreende da programação acima, os recursos foram alocados na função 28 – Encargos Especiais, subfunção 846 – Outros Encargos Especiais, para serem utilizados por meio do programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais.

Por fim, cabe registrar que a MP nº 977, de 2020, não indica cancelamento compensatório de programação para o aumento de despesa. Conforme se depreende de seu Anexo, o crédito é aberto tendo como origem dos recursos o ingresso de recursos de operação de crédito interna: Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a EM nº 221/ME-2020 consigna que:

- a) 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;
- b) 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; e
- c) 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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

fim 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.

Não foram apresentadas emendas à MP em análise.

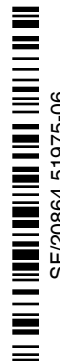
É o Relatório.

II. ANÁLISE

O instrumento legislativo sob exame foi analisado em relação a aspectos formais e materiais. As ponderações foram distribuídas em tópicos que abordaram aspectos atinentes à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito da matéria.

Constitucionalidade

Preliminarmente, cumpre destacar que a edição de medida provisória e sua tramitação obedecem a ditames formais de constitucionalidade. O comando gravado no art. 62 da Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua apreciação ao Parlamento. A Lei Magna também estatui, no art. 166, § 1º, I, que os créditos adicionais sejam examinados por uma comissão mista permanente de deputados e senadores e apreciados na forma do regimento comum. Logo, compete à CMO manifestar-se a respeito, para tanto recorrendo em especial às normas prescritas na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

Entretanto, esta Medida Provisória está sendo apreciada sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que regulamentou a tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus. Portanto, nesse período, as medidas provisórias serão 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.

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para legitimar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o instituto geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. A segunda categoria de justificativas, extraída à luz do comando insculpido no art. 167, § 3º, da Constituição, requer que se retrate a situação de “imprevisibilidade” que respalde abertura de crédito extraordinário ao orçamento aprovado, neste caso à LOA 2020.

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 221/ME-2020, acima reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

Adequação Financeira e Orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs “*abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a*



SF/20864.51975-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

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”.

Verificamos que o crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019), da Lei Orçamentária Anual para 2020 (Lei nº 13.978, de 2020) e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

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. Todavia, segundo a EM nº 221/ME-2020, 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 977/2020, no valor de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões 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 medida em análise promove aumento de despesas primárias, uma vez que as programações majoradas são classificadas com Indicador de Resultado Primário – RP 2. Apesar disso, 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.

Ademais, o Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 6357 MC/DF, concedeu medida cautelar¹ para conceder interpretação conforme à Constituição

¹ Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar 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.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. (ADI





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, “afastar 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”.

O crédito em tela está em consonância, outrossim, com o Novo Regime Fiscal, 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).

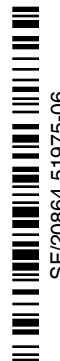
Mérito

A MP nº 977/2020 é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, uma vez que visa garantir recursos financeiros a pequenas e médias empresas, que foram bastante afetadas pela paralisação das atividades devido à Covid-19.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 221/ME-2020, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União.

Emendas

Não foram apresentadas emendas à MP nº 977, de 2020, no prazo regimental.





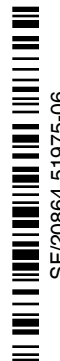
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

III. VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 977, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção. Quanto ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 977, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala da Comissão, em de de 2020.

JORGINHO MELLO
Senador – PL/SC



SF/20864.51975-06