



NOTA TÉCNICA Nº 29-2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 944, de 03 de abril de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 944, de 03 de abril de 2020, que "*Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos*".

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

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

Em apertada síntese, os dispositivos da Medida Provisória nº 944/2020 (MPV 944/2020) assim se manifestam:

- O art. 1º institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos e informa a que se destina: realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas;

- O art. 2º dispõe sobre as características principais (abrangência, público-alvo, destino dos recursos, condicionantes e obrigações do contratante) da linha de crédito;

- O art. 3º determina que cabe às instituições financeiras participantes do Programa assegurar a aplicação dos recursos emprestados no processamento das folhas de pagamento dos contratantes;

- O art. 4º estabelece o percentual de participação da União (85%) e das instituições financeiras (15%) no *funding* e no risco de inadimplemento das operações de crédito realizadas no âmbito do programa;

- O art. 5º dispõe sobre as condições (data limite para contratação das operações, taxas de juros, prazo de amortização, carência) das operações de crédito a serem contratadas;

- O art. 6º trata sobre políticas de crédito que poderão ser utilizadas pelas instituições financeiras participantes do programa e sobre a dispensa de condicionantes estabelecidas em diversas legislações para a contratação de operações de crédito junto a instituições financeiras públicas;

- O art. 7º estabelece os procedimentos a serem adotados pelas instituições financeiras participantes do programa e pelo BNDES, na hipótese de inadimplemento do contratante. Dispõe, ainda, sobre a obrigatoriedade de as instituições financeiras

realizarem leilões dos créditos remanescentes e sobre o destino dos créditos lastreados com recursos públicos que porventura não tenham sido alienados nos leilões.

- O art. 8º autoriza a transferência de R\$ 34 bilhões (trinta e quatro bilhões de reais) do Tesouro Nacional ao BNDES, a serem utilizados para a concessão de crédito no âmbito do Programa. Trata, ainda, da titularidade (da União) desses recursos;

- O art. 9º estabelece as condições e as obrigações do BNDES para o exercício do papel de agente financeiro da União no âmbito do Programa Emergencial de Suporte a Empregos;

- O art. 10 estabelece que, no âmbito do Programa, não haverá cláusula "de credere" e nem remuneração às instituições financeiras participantes;

- O art. 11 deixa assentado que o BNDES não se responsabilizará pela solvabilidade das instituições financeiras participantes nem pela sua atuação na realização das operações de crédito;

- O art. 12 trata da sub-rogação de direitos para a União no caso de falência, liquidação extrajudicial ou intervenção em instituição financeira participante do Programa;

- O art. 13 determina que os recursos provenientes do retorno dos empréstimos à União deverão ser aplicados no pagamento da dívida pública federal; e

- Os artigos 14 e 15, por fim, atribuem ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Monetário Nacional competência para fiscalizar e para disciplinar a operacionalização das instituições financeiras participantes do Programa Emergencial de Suporte ao Emprego.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 00008/2020 BACEN ME, de 02 de abril de 2020, informa que a MPV 944/2020 inclui-se no conjunto de medidas que objetivam minimizar os efeitos negativos da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) sobre o nível da atividade econômica. Nesse sentido, pode ser destacada a seguinte passagem da EMI:

2. As economias nacional e internacional, em decorrência dos desdobramentos da pandemia mundial de Covid 19, atravessam momento de forte contração na atividade econômica e grandes incertezas em relação ao ambiente econômico e social nos próximos meses. A quebra de demanda resultantes das medidas de isolamento social adotadas na maioria dos estados e municípios têm atingido a maior parte, senão todos, os segmentos da economia real, gerando interrupções das cadeias produtivas e acentuada ociosidade na produção de bens industriais e serviços.

Quanto à relevância e urgência da Medida Provisória, a Exposição de Motivos Interministerial manifesta-se nos seguintes termos:

*4. Em razão da referida conjuntura, entende-se que, se nada for feito, **o mercado de trabalho será fortemente impactado nos próximos meses, sujeitando-se a aumento abrupto da taxa de desocupação e redução acentuada na renda das famílias.** Dados preliminares indicam redução de até 80% (oitenta por cento) nas vendas ao varejo de bens duráveis e serviços e de cerca de 20% (vinte por cento) de bens não duráveis.*

*5. **Para fazer frente a esse quadro**, o Ministério da Economia propõe a criação de programa consistente na concessão de linha de crédito emergencial destinada a empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, exceto as de crédito, com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), com direcionamento exclusivo dos*

recursos para pagamento da folha de salários pelo período de dois meses. Dessa forma, o escopo do Programa abrange pequenas e médias empresas (PMEs), considerando o número de empregados que essas empresas podem ter e o padrão de faturamento associado a pequenas ou médias empresas.

(...)

21. A presente medida está em linha com as providências que economias avançadas e emergentes têm adotado para fazer frente aos efeitos da epidemia do Covid 19. Recentemente, o Congresso dos EUA aprovou pacote no valor de aproximadamente US\$ 2 trilhões, que contém recursos da ordem de R\$ 350 bilhões para empréstimos a pequenas empresas. Políticas semelhantes também foram anunciadas nos últimos dias pela Alemanha, China, Coréia do Sul, Espanha, França e Rússia, entre outros países.

22. Assim, demonstrada **a relevância das medidas** apresentadas, **a urgência da matéria se justifica pela rápida deterioração da situação financeira das PMEs e da perspectiva de aumento relevante no número de demissões** decorrentes da falta de alternativas para fazer frente a obrigações financeiras. Como já mencionado, as incertezas quanto ao desdobramento da pandemia mundial de Covid-19 sobre a economia nacional e internacional tornam ainda mais urgente a adoção de medidas que não apenas mitiguem o impacto sobre o nível de desemprego mas também garantam que, quando for possível a normalização da atividade econômica, essas empresas sejam capazes de retomar suas atividades e contribuir para a retomada do crescimento econômico. (Grifou-se)

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Os dispositivos da MPV 944/2020 causam impacto sobre as despesas federais, no montante de R\$ 34 bilhões, como mostra a própria EMI, *in verbis*:

18. O impacto orçamentário e financeiro decorrente da implantação da medida é estimado em R\$ 34 bilhões, restrito ao corrente exercício financeiro. Para fins de adequação orçamentária, deverá ser aberto crédito extraordinário ao orçamento vigente, mediante edição de Medida Provisória específica, com a identificação das fontes orçamentárias, sendo essa autorização legal condição para a realização da despesa.

Cabe ressaltar, entretanto, 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 o estado de calamidade pública, na forma do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda nesse sentido, é preciso observar que, em caráter excepcional, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, deferiu medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357, afastando a exigência de demonstração de adequação de compensação orçamentária especificamente nas hipóteses de criação e expansão de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da Covid-19, cabendo reproduzir os seguintes excertos do voto que fundamentou sua decisão:

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de

combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou improviso nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

[...]

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.

Demonstrada, portanto, a adequação financeira e orçamentária da matéria.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 944, de 03 de abril de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 07 de abril de 2020.

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira