



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 87/2020

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.002, 24/09/2020, que Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências..

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.002, 24/09/2020, que abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, 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, 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MPV nº 1.002/2020 abre, em seu art. 1º, crédito extraordinário, no valor de R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais), em favor de Operações Oficiais de Crédito (Órgão 74000), na Unidade Orçamentária 74101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, na programação Aporte para Agente Financeiro BNDES para a Concessão de Empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito PEAC - Maquininhas.

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\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões 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 00353/ME-2020, de 17 de setembro de 2020, a presente medida provisória possibilitará, no âmbito de Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, o aporte ao agente financeiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para a concessão de empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito PEAC - Maquininhas.

A EM registra que o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), instituído pela MPV nº 975/2020 (convertida na Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020), tem por objetivo facilitar o acesso a crédito e preservar agentes econômicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, para a proteção de empregos e da renda. Registra, ainda, que a modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhas) é destinada à concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis a constituir em arranjo de pagamento a microempreendedores individuais, a



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

microempresas e a empresas de pequeno porte que possuam volume faturado nos arranjos de pagamento de que trata a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

O valor total da transferência da União para o seu agente financeiro é de R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais), a ser efetuada em até 2 (duas) parcelas de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) conforme a demanda de recursos no âmbito do Programa.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP 1.002/2020, a mencionada EM esclarece:

*7. 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 a preservação da renda, do emprego das classes menos favorecidas e de micro e pequenas empresas, mais suscetíveis às características recessivas do seu impacto.*

*8. A **relevância**, por sua vez, deve-se à situação de pandemia que representa alto risco à saúde pública, dado o alto potencial de contágio e o risco de morte, e ao desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios.*

*9. 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, 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 e à economia.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

10. Cabe ainda frisar que os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência decorrente da Covid-19 e, portanto, adstritos à **calamidade pública** de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

III - Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

O § 1º do 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.*

Em situações normais, as Medidas Provisórias estão sujeitas ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, especialmente quanto à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro¹; quanto à demonstração das medidas de compensação² e quanto à comprovação da não afetação das metas de resultados fiscais³.

No entanto, a MPV em análise se insere entre as medidas temporárias emergenciais em razão da pandemia de Covid-19, com aplicação limitada ao período de calamidade pública previsto no Decreto Legislativo (DL) nº 06, de 20 de março de 2020, situação que enseja a flexibilização das normas orçamentárias e financeiras, como se verá adiante.

Com a pandemia de Covid-19 foi declarado estado de calamidade pública, consubstanciado no Decreto Legislativo nº 06/2020. Tal Decreto tem como resultado prático, conforme prevê o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, a promoção da

¹ Art. 14, caput; art. 16, inc. I e art. 17, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

² art. 14, inc. I e II; art. 17, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

³ art. 14, inc. I e art. 17, § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

flexibilização de regras fiscais, na forma da dispensa do atingimento das metas fiscais previstas no art. 2º da Lei nº 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020), da dispensa da limitação de empenho, e da suspensão dos prazos e disposições previstas na LC nº 101/2000, relacionados a despesas com pessoal e dívida.

Com a recentemente promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 106, em 07 de maio de 2020⁴, foi conferido status constitucional à flexibilização das regras fiscais, inclusive com a ampliação da flexibilização prevista no DL nº 06/2020. Segundo a EC, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas conseqüências sociais e econômicas, desde que não impliquem despesa permanente, foram 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. Tal dispensa limita-se ao período de vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional⁵.

Devemos destacar que, embora não seja exigida a demonstração da adequação e compensação orçamentárias e financeiras das proposições que se inserem entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de Covid-19, a EC nº 106/2020 não afastou a necessidade de cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*. Ressalte-se que, no que se refere à MPV nº 1.002/2020, tal dispositivo não se aplica, uma vez que o dispêndio almejado pela proposição em análise não se trata de despesa obrigatória, tampouco de renúncia de receitas.

⁴ Na esteira da flexibilização das regras fiscais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6357, impetrada pelo Presidente da República no Supremo Tribunal Federal (STF), foi concedida medida cautelar, em 29 de março de 2020, para 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. Após o referendo da cautelar, em 13 de maio de 2020, o Plenário do STF analisou pedido da Advocacia-Geral da União (AGU) e declarou a extinção da ação, por perda de objeto, em razão da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 106/2020.

⁵ Art. 1º c/c art. 3º da EC nº 106/2020



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Convém informar, no entanto, que o impacto orçamentário e financeiro da MPV 1002/2020, no valor de R\$ 10.000.000.000,00 (de bilhões), relaciona-se à realização de despesa financeira (não primária), classificada na categoria econômica "despesa de capital", sob o grupo de natureza "inversão financeira", ou seja, sem reflexos sobre a variação da Dívida Líquida do Governo Central e sobre os resultados nominal e primário.

Frise-se que segundo a EM nº 00353/ME-2020, a realização de referido dispêndio estará lastreada em ingresso de recursos, no mesmo montante, oriundos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada por esta Medida Provisória, 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.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.002/2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 28 de setembro de 2020.

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior - Consultor.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira