



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 34/2020.

Em 16 de abril de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 949, de 08 de abril de 2020, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 900.000.000,00, para o fim que especifica.”*

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

1 Introdução

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.

Para a apreciação da medida provisória em questão, o Regimento Comum endereça ao órgão técnico competente a elaboração de subsídios bastantes a serem remetidos para o aludido colegiado misto. Nessa vereda, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira, nos termos do que dispõe o art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN:

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

2 Síntese da medida provisória

A presente medida provisória (MP) abre crédito extraordinário em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais). Consoante programação do anexo ao texto normativo, tal inovação legislativa prestar-se-á a promover transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), regida pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

A Exposição de Motivos nº 00140/2020-ME, que acompanha o ato normativo de exceção, aclara que a medida tem por fim atenuar os impactos socioeconômicos advindos da situação de emergência declarada em razão da pandemia de síndrome respiratória causada pelo espriamento de nova cepa de coronavírus denominada COVID-19.

Os recursos seriam empregados para a concessão de desconto tarifário pelo consumo moderado de energia elétrica por famílias de baixa renda, pelo período de três meses (nova Tarifa Social de Energia Elétrica). O benefício estriba-se na Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, cuja redação inovada pela Medida Provisória nº 950, de 08 de abril de 2020, condiciona o novo benefício a um duplo critério: o do consumo e o da renda.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Sob o prisma da renda, há o requisito de que a família tenha renda mensal *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo nacional. Tal condição é reconhecida pela inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou pelo recebimento de benefício de prestação continuada da assistência social. Sob a ótica do consumo, a limitação de que o desconto de 100% incida apenas sobre a parcela do consumo adstrita a 220 kWh/mês por unidade familiar. O que exceder, será tarifado normalmente.

Para atender à situação de emergência e minorar o impacto do arrefecimento das atividades econômicas e laborais sobre o bem-estar das famílias, de sorte a lhes prover o mínimo existencial, o Ministério da Economia estima ser necessário dispor de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), valor apenas parcialmente coberto com recursos da CDE no orçamento vigente.

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 (CF, art. 62). Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, embora esteja abrigado por mais alargado grau de discricionariedade, no entendimento corrente do Pretório Excelso.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Relativamente às matérias orçamentário-financeiras, a conformação da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais encontra, nada obstante, um filtro ainda mais rigoroso, qual seja a aferição de imprevisibilidade e urgência, requisitos que derivam de matéria orçamentária específica, regulamentada pelo art. 167, § 3º, da Constituição Federal. O mandamento constitucional carrega um vetor interpretativo daquilo que o constituinte original ilustrou estar fora da capacidade volitiva de o gestor prever: despesas como as decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Portanto, não basta que a iniciativa seja conveniente, oportuna e urgente, mas deve revestir-se de grau de imprevisibilidade que afaste do gestor a capacidade de antever a sua necessidade. Sob este aspecto, cumpre ressaltar que o novo coronavírus foi identificado apenas no ocaso de 2019, quando a proposta orçamentária para o exercício financeiro corrente estava em franco processo de discussão no Parlamento, portanto já fora da competência privativa do Presidente da República para a iniciativa legislativa, disposta no art. 84, XXIII.

Nestes casos, a solução engendrada na própria *Lex Legum* é o encaminhamento de mensagem modificativa ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, quando ainda não iniciada a votação da matéria pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CF, art. 166, § 6º). Sobre este particular, no entanto, conquanto se soubesse do novo surto, as suas elevadas taxas de contágio e de letalidade só vieram a domínio público em janeiro último, e o primeiro caso no País somente foi retratado em fevereiro. Não havia, portanto, condições mínimas para o governo vaticinar a necessidade de adoção de medidas de isolamento social, quanto menos o seu impacto sobre as atividades laborais e a geração de renda das famílias hipossuficientes.

Logo, a necessidade de recursos não foi suficientemente prevista quando do encaminhamento da proposta orçamentária para 2020, tampouco amparada por



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

mensagem presidencial que a retificasse. Atente-se, contudo, que a EM nº 00140/2020-ME alude aos requisitos de imprevisibilidade e urgência que justificariam a edição de medida provisória de crédito extraordinário, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal. O atendimento a uma recém-conhecida pandemia equiparase a calamidade imprevisível, a requerer urgente intervenção pública.

Outro aspecto relevante da Lei Fundamental diz respeito à identificação da origem dos recursos para abertura de crédito adicional. O art. 167, V, da Carta Magna exige a indicação dos recursos correspondentes quando da abertura de crédito suplementar ou especial, mas adota silêncio eloquente em relação a crédito extraordinário. Isso decorre da própria natureza extraordinária da despesa a socorrer, para a qual o constituinte originário dispensou a prescrição da fonte.

Ressalte-se, entretanto, que a eventual indisponibilidade de recursos para abertura de crédito extraordinário é atributo apriorístico que não deva ser invocado cumulativamente para edição de atos normativos sucessivos a comprometer a higidez fiscal. Ao revés, a práxis é de identificação no ato subsequente dos recursos empregados no ato normativo antecedente, quando já tenha decorrido tempo hábil para, por um lado, socorrer a situação calamitosa, por outro, proceder aos ajustes na programação que convirjam para o alcance dos resultados fiscais projetados.

A premissa não vigora, entretanto, quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, conforme espeda o art. 65, II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Consoante certificado normativo aludido, no caso excepcional, são dispensados tanto a persecução da meta fiscal quanto, por corolário, a limitação ao empenho por risco ao alcance desta.

Ressalte-se, ademais, que foi concedida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357 MC/DF, afastando 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pela disseminação de COVID-19". Tal decisão monocrática tornaria, por si só, despiciendas maiores elucubrações sobre a adequação orçamentária e financeira da medida provisória em questão, para além do atesto de que se trata do financiamento de despesa para enfrentamento à pandemia.

Todavia, ainda que albergado pela dispensa constitucional de indicação da fonte (CF, art. 167, V), por ressalva legal de comprovação de equilíbrio fiscal quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida (LRF, art. 65, II) e por medida judicial cautelar para o caso particular de criação ou ampliação de política pública para o enfrentamento à COVID-19 (ADI 6.357 MC/DF), destaque-se o zelo na edição da MP nº 949. Quadro anexo à EM nº 00140/2020-ME aponta como origem de recursos superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União de 2019.

Ressalte-se que o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício financeiro anterior é, por assim dizer, uma conta de estoque, enquanto o resultado primário é uma conta de fluxo. A bem dizer, seria como sacar os recursos depositados na Conta Única em período precedente em vez utilizar aqueles provenientes da arrecadação no próprio período. Se estes estão todos comprometidos com dotações orçamentárias outras, naturalmente a utilização do superávit financeiro teria o condão de ampliar as autorizações de despesas, pressionando a capacidade de alcance da meta fiscal.

Esse, contudo, não é resultado direto e necessário da abertura do crédito, porquanto ela possibilite a execução orçamentária, mediante empenho do crédito concedido, mas seja o fiscal um resultado financeiro, obtido pelo confrontamento das receitas arrecadas com as despesas efetivas pagas. E, no que respeita exclusivamente à autorização orçamentária, o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior é recurso expressamente elencado no art. 43, § 1º, I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Outro aspecto constitucional de relevo para fins de promoção do equilíbrio fiscal diz respeito ao teto do gasto instituído pelo Novo Regime Fiscal. A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estatui limite para a execução de despesas primárias, especialmente regulamentado ao art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sem embargo, pelo caráter excepcional do crédito extraordinário, este foi excetuado do regramento, segundo deflui da leitura do § 5º do artigo invocado, que sentencia que os créditos suplementar e especial devam atender ao disposto, mas não versa sobre crédito extraordinário.

Por derradeiro, cumpre destacar a compatibilidade da medida provisória com as leis do sistema constitucional orçamentário, particularmente com os dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias que versam sobre a edição de crédito extraordinário. Nesse sentido, cumpre destacar que o anexo obedeceu à mesma formatação dos quadros dos créditos orçamentários concedidos por força da Lei Orçamentária Anual, em atenção ao que dispõe o art. 49 da LDO 2020, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.

Além disso, não foi criado novo código ou título, em virtude de que os recursos foram consignados em ação já existente, nos termos do art. 48, caput, do mesmo diploma. Se, pois, a programação já existia, não há que se falar em afronta à Lei Orçamentária em vigor (LOA 2020), que também já teve atestada a compatibilidade com as disposições e a programação do Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019).

Consoante art. 48, § 1º, da LDO 2020, os recursos foram classificados de acordo com o impacto primário projetado, rotulados como RP 1 – despesa primária obrigatória –, na forma do art. 6º, § 4º, II, 'a", da LDO 2020. A feição obrigatória da despesa encontra guarida na redação conferida pela Medida Provisória nº 950, de 08 de abril de 2020, à Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Tal medida, dentre demais providências, institui a gratuidade da tarifa para a parcela do consumo elétrico inferior



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ou igual a 220 kWh/mês para a subclasse residencial de baixa renda (art. 1º-A, I, da Lei nº 12.212).

Ressalte-se que a MP 949 antecedeu a MP 950, embora ambas tenham sido editadas e publicadas na mesma data, na mesma edição extraordinária do Diário Oficial da União (de 08 de abril). Portanto, quando da edição da MP 949, não havia autorização em lei específica para cobrir direta ou indiretamente as necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, nos termos do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto menos se poderia aludir a pretensa obrigatoriedade de tal despesa.

Entretanto, como os atos normativos tiveram eficácia simultânea, trata-se de exigência formal que não subsiste, especialmente considerando que a execução da despesa somente terá ocorrido após o cumprimento da exigência de norma específica. E, ademais de tudo, a programação na LOA 2020 sequer particulariza o desconto de 100% que caracterizaria a nova Tarifa Social de Energia Elétrica, cumpridos os requisitos da ulterior MP 950. Tão só identifica a transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético, e o programa originalmente já era obrigatório (RP 1), a despeito de apenas demandar o recurso aditado com espeque na nova redação conferida à Lei nº 12.212 pela MP 950.

Não identificamos qualquer outro aspecto formal ou material digno de relevo.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 949, de 08 de abril de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira. Conquanto medida cautelar concedida na apreciação monocrática da ADI nº 6.357 MC/DF aquiesça com a dispensa de demonstração da adequação orçamentária para fins de expansão de programa de governo com o fito



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

específico de enfrentamento ao surto da COVID-19, cumpriu-se com a determinação veiculado ao art. 19 da Resolução nº 1/2006-CN.

Assim, esta Consultoria oferta subsídios para apreciação da matéria, de modo que o relator e demais membros do colegiado possam se manifestar sobre adequação ou inadequação da MP 949.

Otávio Gondim Pereira da Costa
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos