



NOTA TÉCNICA Nº 44-2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 959, de 29 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 959, de 29 de abril de 2020, que "*Estabelece a operacionalização do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e do benefício emergencial mensal de que trata a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, e prorroga a vacatio legis da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que estabelece a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD*".

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 959/2020 (MPV 959/2020) assim se manifestam:

(i) O art. 1º dispensa de licitação a contratação do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) para a operacionalização do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e do benefício emergencial mensal a que se referem os artigos 5º e 18 da Medida Provisória nº 936/2020;

(ii) O art. 2º dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pela CAIXA e pelo BB, bem como pelo empregador e empregado, para a efetivação do pagamento dos benefícios emergenciais:

- o *caput* permite que o beneficiário receba os pagamentos em sua conta poupança ou de depósitos à vista;

- o § 1º, caso não seja possível efetuar o pagamento conforme estabelece o *caput* do art. 2º, autoriza o BB e a CAIXA a efetuarem o pagamento dos benefícios emergenciais em outra conta do tipo poupança de titularidade do beneficiário;

- o § 2º permite que o BB e a CAIXA, na hipótese de não conseguirem efetuar o pagamento conforme disposto pelo art. 2º, *caput* e § 1º, efetuem o pagamento dos benefícios emergenciais por meio de conta digital, em nome do beneficiário. Lista, ainda, as características necessárias de referida conta digital;

- o § 3º veda às instituições financeiras efetuar descontos, compensações ou pagamentos de débito de qualquer natureza, que impliquem a redução do valor dos benefícios, exceto no caso de expressa autorização do beneficiário nesse sentido; e

- o § 4º, por fim, estabelece que os recursos das contas digitais não movimentadas no prazo de 90 (noventa) dias retornarão para a União.

(iii) o art. 3º autoriza o Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia a editar atos complementares para a execução dos procedimentos listados pelos artigos 1º e 2º; e

(iv) o art. 4º prorroga o *vacatio legis* de dispositivos da Lei 13.709/2018.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 00168/2020 ME, de 28 de abril de 2020, informa que a MPV 959/2020:

9. (...) *tem como maior objetivo garantir maior dignidade aos empregados cujos contratos de trabalho foram suspensos ou tiveram suas jornadas reduzidas, permitindo, além da celeridade da destinação dos recursos, a sua efetiva utilização nos gastos necessários ao sustento dos trabalhadores.*

10. *Esta mesma Medida Provisória também propõe o adiamento da entrada em vigor dos dispositivos previstos na Lei Geral de Proteção de Dados em consequência de uma possível incapacidade de parcela da sociedade em razão dos impactos econômicos e sociais da crise provocada pela pandemia do Coronavírus.* (Grifou-se)

Quanto à relevância e urgência da Medida Provisória, a EM manifesta-se nos seguintes termos:

11. *A urgência e relevância da proposta decorrem da necessidade de imediata implementação do pagamento dos benefícios previstos na Medida Provisória nº 936, de 2020, e de garantir a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados de modo ordenado e sem insegurança jurídica.* (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*”.

A esse respeito, vale rememorar o texto inscrito no inc. II, § 1º, art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), segundo o qual se considera “*compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições*”.

No mesmo sentido, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou Norma Interna que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A teor da alínea “a”, § 1º, do art. 1º da Norma Interna, entende-se como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor*”.

Deve-se perquirir, portanto, se a MPV 959/2020 macula tais normas, em alguma medida, ou se provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência da Medida em análise. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação de regência. Especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), LRF, exige:

- a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);

- a demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

- a indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

Registre-se que não se vislumbra a ocorrência de renúncia de receita em virtude das disposições da MPV 959/2020.

Quanto ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública, verifica-se que os dispositivos trazidos pela MPV 959/2020 revestem-se de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto sobre o aumento de despesas públicas.

Não se verifica, portanto, nos dispositivos da MPV 959/2020, qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

Nessa esteira, ainda que a MPV 959/2020 apresentasse dispositivos tendentes a aumentar despesas ou a reduzir receitas públicas, caberia ressaltar 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 959, de 29 de abril de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 01 de maio de 2020.

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