



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 31/2021.

Em 28 de maio de 2021.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.051, de 19 de maio de 2021, que “*Institui o Documento Eletrônico de Transporte e altera a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, a Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, e a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968*”.

**Interessados:** Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

### 1 Introdução

Nos termos do art. 62 da Lei Fundamental, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República editou a Medida Provisória nº 1.051, em 19 de maio último, por meio da qual “institui o Documento Eletrônico de Transporte e altera a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, a Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, e a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968”. A MPV 1.051 foi remetida ao Parlamento por meio da Mensagem nº 208, de 18 de maio de 2021, acompanhada da Exposição de Motivos EMI nº 00016/2021 MINFRA ME MJSP MME, de 12 de maio de 2021.

Nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, cabe 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. Entretanto, devido à emergência em saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

das medidas provisórias foram modificadas, por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020.

Por defluência da sistemática excepcional, os prazos regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nestes termos, foi excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Nada obstante, seguem vigentes demais normas balizadoras da tramitação legislativa. Neste sentir, especialmente se invoca a Resolução nº 1, de 08 de maio de 2002 (Resolução nº 1, de 2002-CN), exarada com o particular propósito de regulamentar a apreciação das medidas de exceção pelo Congresso Nacional. Ao art. 19 do certificado normativo estabeleceu-se que:

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.

Portanto, em virtude de suas competências regimentais e do endereçamento do dispositivo aludido, cabe a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a pertinente nota técnica acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória sob apreciação. 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.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### **2 Síntese da medida provisória**

A presente medida provisória tem por objeto a instituição do Documento Eletrônico de Transporte (DT-e), cuja geração e emissão devem, em regra, preceder a operação de transporte de carga no território nacional. Na exposição de motivos, os ministros de Estado aclaram que o DT-e terá o condão de substituir, eliminar ou consolidar até noventa documentos que, direta ou indiretamente, são emitidos em razão das operações de transporte no País.

Com a adoção do DT-e, pois, intenta-se contribuir para a redução do chamado “custo Brasil”, por fomentar eficiência nas operações logísticas modais e intermodais, e, principalmente, na sua fiscalização pelos órgãos detentores de poder polícia, em especial pela agência reguladora que será confirmada consoante dispõe o art. 6º e pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, conforme estatui o art. 8º. A expectativa, com a adoção de sistemas de monitoramento e controle eletrônico, é de que não sejam necessárias constantes e longas paradas para verificação documental por amostragem e para pesagem da carga.

A EMI nº 00016/2021 MINFRA ME MJSP MME adita que as tecnologias a serem empregadas serão aquelas já disponíveis no mercado. Seriam elas o reconhecimento óptico de caracteres (OCR), que permite a leitura automática das placas dos veículos, e a identificação por radiofrequência (RFID), que propicia a leitura de etiqueta eletrônica instalada em local visível do veículo, tal qual atualmente se adota em praças de pedágio de rodovias concedidas.

Como efeito estrutural, estima-se que a adoção da DT-e possibilitará uma melhor programação dos serviços de transporte e transbordo de carga entre modais distintos, albergados por um só Conhecimento. Além disso, pretende-se coibir a prática da denominada “carta frete”, em prejuízo para o Transportador Autônomo de



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Carga (TAC), que verifica parcelas relevantes do excedente apropriado por intermediários de frete. Com o seu extrato de DT-e, o caminhoneiro terá maior facilidade, inclusive, para comprovar a renda pessoal e acessar fontes de financiamento de forma menos desfavorável.

Os demais aperfeiçoamentos em normas complementares visam a conferir maior robustez ao instrumento, especialmente em favor do transportador. Ressalte-se que o pagamento do frete deverá necessariamente ser efetuado em favor do credor, que não necessariamente o Transportador, quanto menos terceiro intermediário de frete. Isso porque o crédito pela prestação do serviço passará a estar sempre expresso em cártula passível de endosso, cessão ou penhor, mesmo no caso de TAC. O título, por sua vez, consigna direitos disponíveis, negociáveis, reduzindo potencialmente o custo de capital para os elos menos estruturados da cadeia de valor.

### **3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira**

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.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

Quanto a esse aspecto, as informações constantes da EMI nº 00016/2021 MINFRA ME MJSP MME, sumariadas anteriormente, são parcialmente bastantes para demonstrar a observância dos referidos requisitos, especialmente no tocante ao equilíbrio fiscal almejado. Com relação às regras orçamentário-financeiras em si, convém resgatar que, em decorrência da pandemia de Covid-19, foi reconhecida a ocorrência do estado de calamidade pública, consubstanciado no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que afastou temporariamente a aplicação de algumas regras fiscais de controle das finanças públicas, conforme previsão ao art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Posteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, elevou-se ao altiplano constitucional a flexibilização das regras fiscais durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional. Contudo, como os efeitos do Decreto nº 6/2020 cingiram-se a 2020, o advento do novo exercício financeiro comprometeu a eficácia das normas excepcionais prescritas na citada Emenda Constitucional nº 106/2020. Dessa forma, em 2021, voltou a ser exigida a observância plena das regras fiscais vigentes.

No que se refere à MPV em questão, não foi demonstrado impacto orçamentário e financeiro da adoção do sistema a ser implantado. Cumpre destacar que os arts. 5º e 10 abrem a prerrogativa para que a União explore a emissão do DT- e por meio de concessão ou de permissão, ou mesmo de delegação para entidade da administração pública federal indireta.

Assim, por um lado, não há como estimar quanto dos recursos fiscais estariam comprometidos para a implantação do sistema, posto que ainda há que modelar o negócio e aferir a sua atratividade para a concessão. Por outro, a possibilidade de



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

concessão denota expectativa de receita para além da mera cobertura dos custos operacionais, com impacto fiscal positivo.

De qualquer sorte, a EMI nº 00016/2021 MINFRA ME MJSP MME aduz que, conquanto já seja de amplo domínio a tecnologia a empregar, haver-se-á de desenvolver “plataforma de Governo integrada a aplicativos comerciais” para comunicar com os usuários, contratantes e subcontratantes do frete. E a entidade que explorar a emissão do DT-e deve ser capaz de prover tecnologia para “troca de informações com entidades que exerçam a atividade de escrituração de duplicatas escriturais”.

Outrora, a Empresa de Planejamento e Logística houvera iniciado o desenvolvimento de ferramenta compatível, mas que foi descontinuado por problema na contratação que levou à glosa pela Egrégia Corte de Contas. Não houve menção a se a ferramenta em vias de ser desenvolvida aproveitará o que porventura tenha sido entregue durante a vigência do contrato paralisado, ou se o esforço terá de ser refeito, com custo integral não informado.

Qualquer que seja o caso, a medida provisória não se fez acompanhar de qualquer estimativa que possa estear com concretude a apreciação sob o ponto de vista da gestão fiscal responsável, objeto de regulamentação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Neste particular, destaque-se notadamente que:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Basicamente, o que o diploma estabelece é que estime o impacto da nova despesa e, conforme o caso, que ela tenha sido considerada na Lei Orçamentária em vigor e/ou seja compensada pela ampliação permanente de receita ou redução permanente de despesas, no caso destas serem ou não obrigatórias de caráter



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

continuado. Conforme já discorrido, não foi levantado o custo de desenvolvimento, implantação, operação e manutenção do novo sistema.

Ainda assim, em médio prazo, é presumível que aos benefícios socioeconômicos (para a cadeia do transporte de carga) ombriem-se benefícios fiscais, com a redução de custos administrativos pela desburocratização do setor, da fiscalização dos transportes e mesmo da fiscalização das operações. Assim, é presumível que a iniciativa concorrerá para reduzir a informalidade e coibir a evasão fiscal, em virtude do monitoramento de ponta a ponta entre a origem e o destino do transporte. Logo, a redução da burocracia e a possibilidade de melhor fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias possivelmente resultarão em ganho fiscal, embora não retratado na Exposição de Motivos.

No tocante ao alinhamento às demais normas do sistema constitucional orçamentário, é patente o abrigo pelo Plano Plurianual, Lei nº 13.971, de 30 de dezembro de 2019, que estabelece ao art. 3º, inciso I, como diretriz para o quadriênio 2020/2023:

I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado;

Sobre a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (LDO 2021), ressalte-se o art. 131, *caput* e inciso I, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que assim estabelece:

Art. 131. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:





## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

I - no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério da Economia;  
e

Uma vez mais, a compatibilidade da MPV 1.051 com o dispositivo depende da definição do modelo de exploração do serviço de emissão do DT-e, relegada a regulamentação infralegal, se por exploração direta ou indireta. Ademais, a estrutura regulatória foi relegada a disciplinamento infralegal, nos termos do art. 6º da MPV, sem aclarar se seriam aproveitadas as estruturas das agências dedicadas a modais específicos, a serem sucedidas por outra entidade. A propósito, agência aparentemente não albergada pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que “dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras”, o que pode representar um desafio normativo.

Sem esse delineamento mínimo, não se há de falar em criação ou expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, a possibilitar ponderações sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira. Competiria ao Ministério da Economia certificá-lo, consoante art. 131, inciso I, da LDO 2021. Não se identificou, entretanto, demais colisões potenciais com as diretrizes, os objetivos e as metas estatuídas, tampouco com as demais normas gerais de Direito Financeiro.

#### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.051, de 19 de maio de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Otávio Gondim Pereira da Costa  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos