



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 22/2013

Em 13 de junho de 2013.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 618, de 5 de junho de 2013, que "Altera a Lei no 10.552, de 13 de novembro de 2002, para dispor sobre a concessão de garantia da União a entidades controladas indiretamente pelos entes da Federação; autoriza o aumento do capital social da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; autoriza a União a renegociar condições financeiras e contratuais das operações de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que menciona; altera o cálculo da receita líquida real dos Municípios, para adequação à Lei no 10.527, de 8 de agosto de 2002; autoriza a União a conceder crédito ao BNDES, no montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais que permitam o seu enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do patrimônio de referência; promove ações de cooperação energética com países da América Latina; e dá outras providências."

Interessado: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida medida provisória



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

1 Introdução

Recebida no Congresso Nacional, a MP 618/2013 teve fixado o seu cronograma de tramitação e foi remetida à Comissão, nos termos do que estabelecem as normas regimentais pertinentes à matéria.

2 Síntese da medida provisória

Com base no art. 62 da Constituição, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 618, de 5 de junho de 2013 (MP 618/2013), que "Altera a Lei nº 10.552, de 13 de novembro de 2002, para dispor sobre a concessão de garantia da União a entidades controladas indiretamente pelos entes da Federação; autoriza o aumento do capital social da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; autoriza a União a renegociar condições financeiras e contratuais das operações de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que menciona; altera o cálculo da receita líquida real dos Municípios, para adequação à Lei nº 10.527, de 8 de agosto de 2002; autoriza a União a conceder crédito ao BNDES, no montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais que permitam o seu enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do patrimônio de referência; promove ações de cooperação energética com países da América Latina; e dá outras providências."

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos nº 00023/2013 – MF, de 29 de maio de 2013, que acompanha a referida MP, em relação à concessão de garantia em operação de crédito interno de entidades da administração federal indireta, há apenas uma ampliação do escopo da garantia da União de que trata o



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

inciso II da Lei nº 10.552/02, de forma a abranger também as empresas controladas das entidades da administração indireta de cada ente da federação, uma vez que a prestação de garantia estava restrita às sociedades de economia mista e empresas públicas.

A MP 618/2013 autoriza ainda o aporte de recursos da União na VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., no montante de até R\$ 15 bilhões, para viabilizar a participação desta empresa nas concessões de ferrovias do Governo Federal nos moldes traçados pelo “Programa de Investimentos em Logística – PIL”.

A Medida Provisória nº 618/2013 também possibilita a diminuição do custo de capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com o objetivo de reduzir a remuneração dos empréstimos concedidos pelo Banco a seus clientes, bem como dotá-lo de capital para dar continuidade ao financiamento de projetos de longo prazo, por meio de alteração das condições financeiras de operações de crédito firmadas entre a União e o BNDES. A MP autoriza ainda o BNDES a adotar o contravalor, em moeda nacional, da cotação do dólar norte americano em operações de crédito, lastreadas com recursos captados com a União.

A MP nº 618/2013 altera a MP nº 2196/2001 para ratificar a possibilidade de substituição de créditos decorrentes de operações realizadas com recursos originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, pelo seu valor de face, de forma a propiciar o efetivo retorno desses recursos.

A presente MP também objetiva corrigir conflito de normas causadas pela sistemática de contabilização das receitas decorrentes das operações urbanas, previstas na Lei nº 10.527/2001 (Estatuto das Cidades) e na Medida Provisória nº 2185-35/2001 que, atualmente, implica que os recursos que podem ser obtidos pelo Ente Público devem entrar no cálculo da Receita Líquida Real (RLR) do Ente, o que pode inviabilizar o Estatuto das Cidades..



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A referida MP também autoriza a concessão de créditos do BNDES, no valor de R\$ 15 bilhões, em condições financeiras e contratuais que permitam o enquadramento como instrumento elegível a capital ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do Patrimônio de Referência, nos termos de normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

Por fim, a MP nº 618/2013 possibilita a União promover ações de cooperação energética com países da América Latina, por meio de contratações diretas ou celebração de acordos com empresas estatais federais do setor de energia elétrica.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

A adequação orçamentária visa, sobretudo, preservar o resultado fiscal previsto na LDO e LOA e evitar que aumento de despesas continuadas não possam ser suportados por aumentos futuros de receitas.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seu art. 40, dispõe que *os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

O art. 32 da LRF, por sua vez, exige autorização para contratação de operação de crédito pelas empresas controladas, direta ou indiretamente, pelos entes da Federação. Nesse contexto, a MP nº 618/2013 traz essa autorização, com as justificativas necessárias na própria Exposição de Motivos (itens 2 e 3).

Para fins do requisito constitucional de urgência das medidas provisórias, não entendemos satisfeito, uma vez que a simples existência de pleitos de concessão de garantia da União em operações de crédito internas de subsidiárias de empresa estatal federal, destinadas a investimentos em infraestrutura do País, por si só, não caracteriza esse requisito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Os artigos que tratam da geração da despesa determinam:

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.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - 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.

As despesas obrigatórias de caráter continuado são tratadas no art. 17 da LRF, que estabelece:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Com relação ao aporte de até R\$ 15 bilhões na Valec, entendemos que não atinge o resultado primário, pois se constituirão em cobertura realizada por meio de emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal (art. 2º, §1º da MP nº 618/2013).

A urgência desse aporte não se justifica pelo simples fato de existir processo licitatório em curso, pois se houve um planejamento para o processo de licitação, essa necessidade deveria ter sido detectada nesse período.

Como já exposto, segundo a LRF (art. 32), o *Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

Assim, em relação à autorização para a União renegociar as condições financeiras e contratuais das operações de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ela é necessária e, conforme argumentação na Exposição de Motivos, possibilita diminuição do custo de capital do BNDES, com a redução da remuneração dos empréstimos concedidos pelo banco a seus clientes.

Também não entendemos a existência de urgência constitucional nesse item, uma vez que o fato de ser uma política pública de curto prazo, por mais benéfica que seja, não justifica esse requisito.

Em relação à alteração no texto da MP nº 2.196/01, pelo exposto, permitirá a substituição de créditos decorrentes de operações realizadas com recursos originários do FGTS, pelo seu valor de face, possibilitando o efetivo retorno desses recursos. Haverá a possibilidade também de a Caixa Econômica Federal realizar a recompra desses créditos, por meio de títulos CVSB e CVSD. Assim, haverá uma flexibilização na troca de créditos com vistas a garantir o retorno efetivo desses créditos.

Nesse caso, também não se verifica a urgência constitucional, uma vez que essa sistemática já vem sendo aplicada desde 2001, tempo suficiente para se identificar problemas e propor um projeto de lei corretivo.

No caso da mudança de cálculo na Receita Real Líquida, entende-se necessária a alteração da sistemática contábil para os fins que dispõe.

Porém, quanto ao requisito de urgência, também entendemos não presente, uma vez que a sistemática atual existe desde 2001, tanto com base na Lei nº 10.527/11 quanto na MP 2.185/01.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com relação ao empréstimo de R\$ 15 bilhões ao BNDES, entendemos que não atinge o resultado primário, pois se constituirão em empréstimo efetivado pela emissão de títulos da dívida pública federal (art. 7º, §1º da MP nº 618/2013).

Apesar da importância desse fortalecimento da estrutura de capital do BNDES, não entendemos o requisito de urgência constitucional, para fins de abertura de medida provisória, atendido, não estando presente, na Exposição de Motivos, nenhuma justificativa para isso.

Quanto às ações de cooperação energética com países da América latina, não houve demonstração, na Exposição de Motivos, do cumprimento dos artigos 16 e 17 da LRF.

Em relação a esse item, a urgência não se caracteriza, tendo em vista o que foi exposto na própria EM 00023/2013, de que o Ministério das Minas e Energia teve conhecimento de dificuldades energéticas enfrentadas por países vizinhos “nos últimos anos”.

4 Considerações Finais

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes sobre a matéria, quanto à adequação orçamentária e financeira.


Vincenzo Papariello Júnior

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos