



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 34/2014

Em 9 de dezembro de 2014.

Assunto: Análise da Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014, que *"Autoriza a União a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional à cobertura de despesas primárias obrigatórias."*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

"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."

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.



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"*.

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.

2 Síntese da Medida Provisória

A Medida Provisória em análise, editada de acordo com o disposto na Constituição Federal, art. 62, *"Autoriza a União a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional à cobertura de despesas primárias obrigatórias."*

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00162/2014 MF/MDIC da MPV 661/2014, em 26/11/2014, a MPV 661/2014 tem o objetivo de constituir fonte adicional de recursos para permitir o financiamento de projetos de investimento, por parte do BNDES, principal agente financeiro federal de investimento de longo prazo, a fim de fazer frente à crescente demanda por crédito para investimentos na economia do País, e de destinar o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional à cobertura de despesas primárias obrigatórias.

Frisa a EM que, tendo em vista os diversos programas de investimento existentes, como Programa de Investimentos em Logística (PIL), os investimentos na



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

cadeia produtiva do pré-sal, além dos projetos previstos nos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e, especialmente, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), um crédito da União ao BNDES no valor de R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) asseguraria uma execução eficaz do orçamento de desembolsos do Banco Federal, previsto para o final de 2014, de forma a garantir a oferta de crédito para apoiar as finalidades previstas nos programas oficiais de crédito e outros projetos igualmente estratégicos para a economia brasileira.

Nesse sentido, de acordo com a EM, propõe-se a concessão de um crédito da União ao BNDES, no valor disposto no parágrafo anterior, que deverá ser realizado mediante a emissão, pela União, sob a forma de colocação direta em favor do BNDES, de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Segundo a EM, o Tesouro Nacional fará jus à remuneração pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP em relação ao pagamento do empréstimo por parte do BNDES.

A Exposição de Motivos ressaltou que os recursos envolvidos serão aplicados em projetos de investimento, que possibilitem de forma direta a expansão ou modernização da infraestrutura e da capacidade produtiva nacional, contribuindo para a expansão da formação bruta de capital fixo da economia brasileira.

Quanto ao superávit financeiro, segundo a EM, nos termos da legislação vigente, o Poder Executivo somente pode utilizar tais receitas para as despesas que atendem às respectivas vinculações legais. A cada ano a arrecadação das fontes vinculadas tem contribuído para a geração de superávit financeiro, o que tem gerado constrangimento à execução de uma administração financeira eficiente do ponto de vista alocativo, posto que há recursos disponíveis na Conta Única e,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

antagonicamente, o Tesouro Nacional não possui autorização para sua utilização para o atendimento de despesas primárias obrigatórias.

Nesse sentido, de acordo com a EM, a proposição atual é no sentido de permitir a utilização do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional, para cobrir despesas primárias obrigatórias, medida possível porque não se está acabando com a vinculação atual existente. Trata-se apenas de conferir uma nova destinação para o superávit financeiro das fontes vinculadas, por lei ordinária.

Por fim, a EM salienta que procedimento semelhante já foi utilizado pelo Governo Federal em diversas ocasiões desde 1997.

Apesar da relevância do tema, não se vislumbra urgência, uma vez que busca resolver um problema já conhecido há algum tempo, o que permitiria sua solução por meio do processo legislativo ordinário.

Foram apresentadas emendas à MPV 661/2014.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

De acordo com o art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, cabe à Comissão Mista emitir parecer único à medida provisória no prazo previsto, manifestando-se sobre a matéria quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º do mesmo diploma legal. Além disso, o § 1º do art. 5º estabelece o seguinte:

“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,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (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 subsequentes;

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 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.

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Os arts. 33 a 35 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014), estabelecem os critérios e condições para a atuação do BNDES nas operações de financiamento:

Art. 33. Os empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, observarão o disposto no art. 27 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Na hipótese de operações com custo de captação não identificado, os encargos financeiros não poderão ser inferiores à Taxa Referencial e a apuração será pro rata temporis.

§ 2º Serão de responsabilidade do mutuário, além dos encargos financeiros, eventuais comissões, taxas e outras despesas congêneres cobradas pelo agente financeiro, exceto as despesas de remuneração previstas no contrato entre este e a União.

Art. 34. Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as categorias de programação correspondentes a empréstimos, financiamentos e refinanciamentos indicarão a lei que definiu encargo inferior ao custo de captação.

Art. 35. As prorrogações e composições de dívidas decorrentes de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos concedidos com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social dependem de autorização expressa em lei específica.

Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Exposição de Motivos nada esclarece. Nesse sentido, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a proposição, assim como nos dois subsequentes, não é apresentada.

Porém, cabe registrar que a fonte de recursos de R\$ 30 bilhões provoca outras despesas para a União, não detalhadas na Exposição de Motivos, pois no pagamento do empréstimo por parte do BNDES o Tesouro Nacional fará jus à remuneração calculada com base na taxa de juros de longo prazo – TJLP, mas o custo de captação dos recursos pode ser com base na SELIC. Essas despesas não estão detalhadas na Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória.

Vale ressaltar que a Exposição de Motivos nada tratou sobre a forma como a utilização do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nacional para cobrir despesas primárias obrigatórias vai afetar a execução orçamentária do presente exercício ou a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2014.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Vincenzo Papariello Júnior
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos