



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 909, de 9 de dezembro de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 44/2019
Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 909, de 9 de dezembro de 2019, 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 909, de 09 de dezembro de 2019, que “*Extingue o fundo formado pelas reservas monetárias de que trata o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, e dá outras providências*”.

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, a Medida Provisória nº 909/2019 (MPV 909/2019):

- extingue o Fundo Reserva Monetária (FRM);
- dispõe sobre a destinação e o tratamento a serem conferidos aos bens e direitos associados ao FRM, a saber: (i) transferência dos recursos para a Conta Única da União, vinculando-os ao pagamento da Dívida Pública Federal, (ii) cancelamento dos títulos públicos que estão em sua carteira, e (iii) extinção e baixa de valores registrados em ativos e passivos junto ao Fundo de Compensação de Variações Salariais;
- determina que o Banco Central do Brasil (BCB) disponibilize documentos relativos ao FRM à Secretaria do Tesouro Nacional e mantenha sob a sua responsabilidade o restante do respectivo acervo documental;
- estabelece que a União sucederá o BCB nos direitos, obrigações e ações judiciais nas quais, em relação ao FRM, seja autor, réu, assistente, oponente ou terceiro interessado;
- determina a edição, pelos órgãos competentes, dos atos necessários à operacionalização da transferência de ativos e garantias e à sucessão de direitos, de obrigações e de ações judiciais de que trata a MPV 909/2019; e
- revoga o art. 12 da Lei nº 5.143/1966, que criou o FRM.

A exposição de motivos interministerial nº 00304/2019 ME AGU BACEN, de 5 de novembro de 2019, informa que, *in verbis*:

5. O FRM é um fundo escritural e não possui personalidade jurídica. O BCB atua como seu administrador e realiza todas as operações em seu nome, no interesse do fundo, nas esferas administrativa e judicial.

A EM esclarece ainda que, *in verbis*:

4. Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seu art. 28, foi vedada expressamente a utilização de recursos públicos no socorro a instituições financeiras, salvo mediante lei específica. Desse modo, os recursos remanescentes no FRM deixaram de ser utilizados para tal fim.

Em razão disso, a Exposição de Motivos assevera, *in verbis*:

6. Contudo, diante da inexistência de operações novas realizadas com recursos do FRM, em face da citada vedação legal, houve determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) para que o BCB, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do então Ministério da Fazenda, e a Casa Civil, buscassem uma solução definitiva para a operacionalização ou a extinção do fundo, considerando, conforme entendimento da Corte de Contas Federal, sua atual “situação de irregularidade (não possui objetivo e não presta serviço à sociedade)”.

7. Vale observar que, num contexto de inoperância efetiva do FRM não há porque a administração pública dar continuidade ao exercício das atividades relacionadas à administração do fundo, incorrendo em custos sem qualquer benefício que compense tais custos. Neste sentido, a bem do princípio da eficiência na administração pública, a edição da presente proposta de medida provisória se mostra oportuna e conveniente.

Por fim, após tecer comentário a respeito do impacto, sobre o cumprimento da chamada “Regra de Ouro” das finanças públicas, causado pela deterioração das condições fiscais do Governo Central ocorrida a partir do exercício de 2014, o Poder Executivo argumenta sobre a urgência e relevância da medida, nos seguintes termos:

17. Para contornar os desafios da Regra de Ouro, serão necessárias medidas que reduzam a rigidez orçamentária e otimizem a utilização das fontes de recursos, aliadas a uma reestruturação fiscal que reduza despesas correntes e/ou aumente receitas primárias. Dessa forma, criam-se meios para a execução de despesas orçamentárias que, de outra forma, teriam que ser financiadas por meio da emissão de dívida, com impacto negativo na regra de ouro.

18. Os esforços neste sentido devem ser contínuos, pois a dinâmica das receitas no orçamento traz ainda outros desafios, quais sejam: (1) o risco de frustrações de receitas, que permeia o planejamento em um ambiente de incertezas e, assim, requer margens de segurança nas projeções; (2) o cronograma de ingresso das receitas vis-a-vis o cronograma de vencimentos da Dívida Pública Federal.

19. Nesse contexto, **a extinção do FRM e a alocação de seus recursos para pagamentos da DPF ganha relevância e caráter de urgência**, na medida em que representa aproximadamente R\$ 8,6 bilhões em disponibilidades de fontes que ajudarão o cumprimento da Regra de Ouro para o ano que vem e o cronograma de vencimentos da DPMFi. (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 909/2019 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 receitas em virtude das disposições da MPV 909/2019. Nessa esteira, vale observar que os recursos que deram origem ao FRM foram arrecadados há mais de vinte anos e, em razão da edição da MPV em análise, apenas serão transferidos do BCB ao Tesouro Nacional.

Quanto ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública, verifica-se que os dispositivos trazidos pela MPV 909/2019 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 909/2019, qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 909, de 9 de dezembro de 2019, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

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