



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 600, de 28 de dezembro de 2012

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 4/2013

Assunto: Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 600, de 28 de dezembro de 2012

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 600, de 28 de dezembro de 2012, que “*Altera a Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011; a Medida Provisória nº 581, de 20 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO; constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal; altera as Leis no 12.462, de 4 de agosto de 2011, e nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992; altera a Medida Provisória nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; altera a Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012; e dá outras providências*”.

A presente Nota Técnica atende a 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

Inicialmente vale ressaltar que a Medida Provisória (MP) nº 600, de 2012, altera várias leis e medidas provisórias em vigor.¹

Em seu primeiro artigo a MP modifica o art. 4º da Lei no 12.409, de 25 de maio de 2011, estendendo o prazo anterior (31 de dezembro de 2012) de autorização para o BNDES conceder subvenção às operações destinadas ao capital de giro e investimento dos produtores rurais localizados em Municípios atingidos por desastres naturais, ao amparo do Programa Emergencial de Reconstrução - PER. O novo prazo vai até 31 de dezembro de 2013.

A esse propósito a Exposição de Motivos Interministerial (EM nº 18/2012 SAC MF MP MC MT), que acompanha a MP, esclarece que “*a medida ora proposta não implica criação de novas despesas, uma vez que não será modificado o limite*

¹ A presente síntese utiliza, entre outras fontes, a Nota Descritiva sobre a MP 600/2012 elaborada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Consultor Roberto B. Piscitelli).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

passível de equalização nas operações de que trata o art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011”.

O art. 2º da MP 600/2012 altera o § 3º do art. 12 da MP nº 581, de 2012², aumentando o limite de recursos do crédito concedido à Caixa Econômica Federal, destinado a projetos de infraestrutura de R\$ 3,8 bilhões R\$ 10,0 bilhões.

A este respeito a Exposição de Motivos (EM) esclarece a alteração proposta à MP nº 581/2012, no que se refere a fonte adicional de recursos para ampliação dos limites operacionais da Caixa Econômica Federal – CEF e do Banco do Brasil S.A. – BB, nos valores respectivos de até R\$ 13,0 bilhões e até R\$ 8,1 bilhões. Segundo a EM, pretendia-se, inicialmente, que os recursos aportados à CEF sob a forma de concessão de crédito (este limitado ao montante de R\$ 3,0 bilhões), fossem destinados ao financiamento de material de construção e de bens de consumo duráveis, às pessoas físicas, sendo que, no caso do financiamento de bens, exclusivamente para o público da Faixa I do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Além disso, pretendia-se que R\$ 3,8 bilhões fossem destinados ao financiamento de projetos ligados à infraestrutura. Tais recursos, no montante total de R\$ 6,8 bilhões, com custo compatível com a taxa de remuneração de longo prazo, permitiriam a ampliação do alcance dos dois programas, com redução das taxas de juros e ampliação dos prazos. Adicionalmente, foi proposto crédito de até R\$ 6,2 bilhões destinados a CEF, sem vinculação específica, cuja remuneração ao Tesouro Nacional seria compatível com o seu custo de captação.

Ocorre que verificou-se necessidade adicional de recursos com direcionamento específico para projetos ligados à infraestrutura, cujas taxas deveriam ser compatíveis com a taxa de remuneração de longo prazo. Dessa forma, a MP 600/2012 prevê que o montante de R\$ 6,2 bilhões originalmente concedidos à CEF sem vinculação específica, passe a ser vinculado a projetos ligados à infraestrutura e com taxa de juros compatível com a taxa de remuneração de longo prazo.

O art. 3º da MP em comento autoriza a União a conceder crédito de até R\$ 7,0 bilhões à Caixa Econômica Federal, para a formação do Patrimônio de

² *In verbis:*

“Art. 12. Fica a União autorizada a conceder crédito à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil S.A., nos montantes respectivos de até R\$ 13.000.000.000,00 (treze bilhões de reais) e até R\$ 8.100.000.000,00 (oito bilhões e cem milhões reais), em condições financeiras e contratuais definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda que permitam o enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida apto a integrar o patrimônio de referência, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 1º Para a cobertura do crédito de que trata o caput, a União poderá emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A., títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 2º No caso de emissão de títulos, será respeitada a equivalência econômica com o valor previsto no caput.

§ 3º Dos recursos captados pela Caixa Econômica Federal na forma do caput, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) destinam-se ao financiamento de material de construção e de bens de consumo duráveis, às pessoas físicas, sendo que, no caso do financiamento de bens, exclusivamente para o público da Faixa I do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e até R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) destinam-se ao financiamento de projetos ligados a infraestrutura.

§ 4º Os recursos captados pelo Banco do Brasil S.A. na forma do caput destinam-se a aplicações em operações de crédito direcionadas a financiar o segmento agropecuário referente à safra 2012/2013.

§ 5º Fica assegurada ao Tesouro Nacional remuneração compatível com a taxa de remuneração de longo prazo, no caso dos recursos transferidos nos termos dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Fica assegurada ao Tesouro Nacional remuneração compatível com o seu custo de captação para os recursos transferidos, exceto nas hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Referência, nos termos estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, minimizando o risco de desenquadramento da Instituição em relação aos limites prudenciais a serem obedecidos. Para a cobertura do crédito poderão ser emitidos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em favor da CEF (colocação direta), sob condições de remuneração a serem definidas pelo Ministro da Fazenda, sendo que, no caso de emissão de títulos, será respeitada a equivalência econômica com o valor previsto no *caput*. Ainda neste caso a remuneração a ser recebida pelo Tesouro Nacional deverá se enquadrar, também a critério do Ministro da Fazenda, em uma das seguintes alternativas: (i) ser compatível com a taxa de remuneração de longo prazo; (ii) ser compatível com seu custo de captação; ou (iii) ter remuneração variável.

A esse respeito a EM constata que o referido crédito visa a permitir o enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do Patrimônio de Referência. Assim a proposição objetivaria constituir fonte adicional de recursos para atendimento à forte demanda por empréstimos e financiamentos nas áreas de atuação da CEF, além de minimizar o risco de a referida instituição ficar desenquadrada em relação aos limites prudenciais mencionados. Ressalta a EM que a ampliação do patrimônio de referência da CEF não tem qualquer relação com a sua situação econômico-financeira, considerada bastante satisfatória.

A MP nº 600/2012 (arts. 4º e 5º) também altera o art. 63 e acrescenta o art. 63-A à Lei nº 12.462, de 2011. Em virtude dessas mudanças o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, passa a ser não só de natureza contábil mas também financeira, sendo-lhe atribuindo, além dos recursos anteriormente previstos, rendimentos de aplicações financeiras e recursos não especificados. Tais recursos, destinados à construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos, poderão ser geridos pelo Banco do Brasil, diretamente ou por suas subsidiárias, com vistas à aquisição de bens, contratação de obras e serviços de engenharia e quaisquer outros serviços técnicos especializados. Enquanto não destinados a essas finalidades, os recursos ficarão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional. É permitida a utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.

Já o art. 6º da MP em comento altera a Lei nº 8.399, de 1992, em seu art. 1º, definindo-se que 25,24% do adicional tarifário, previsto na Lei nº 7.920, de 1989, destinam-se à aplicação em aeroportos e aeródromos de interesse regional ou estadual, como suporte financeiro do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA. Este poderá contemplar aeródromos públicos de interesse regional ou estadual que sejam objeto de convênio específico firmado entre o Governo estadual interessado e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

A respeito destes artigos a EM registra que estão previstos investimentos de R\$ 7,3 bilhões para expansão da aviação regional, também inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo que cerca de R\$ 1,7 bilhão em 67 aeroportos na região Norte; R\$ 2,1 bilhões em 64 aeroportos na região Nordeste; R\$ 924 milhões em 31 aeroportos no Centro-Oeste; R\$ 1,6 bilhão em 65 aeroportos no Sudeste; e R\$ 994 milhões em 43 aeroportos na região Sul. Segundo a EM os projetos promoverão “a melhoria, o reaparelhamento, a reforma e a expansão da infraestrutura aeroportuária, tanto em instalações físicas quanto em equipamentos”. Quanto ao cumprimento do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a EM esclarece que a despesa decorrente dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

investimentos previstos será inserida no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e será realizada: (i) a partir de 2013 de forma compatível com a programação orçamentária e financeira da União; e (ii) nos exercícios seguintes, os custos decorrentes serão considerados quando da elaboração das respectivas leis orçamentárias anuais.

Já o art. 7º da MP ora em exame autoriza a União a ceder onerosamente ao BNDES e suas controladas direitos de crédito detidos pelo Tesouro Nacional contra a Itaipu Binacional. O pagamento devido pelo BNDES poderá ser efetuado em títulos da dívida pública mobiliária federal ou ações de sociedades anônimas (que não as integrantes de instituições pertencentes ao SFN), e os recursos financeiros correspondentes poderão ser sendo destinados, pela União, à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE. A determinação legal inscreve-se, dessa forma, no rol das medidas adotadas para o barateamento das tarifas de energia elétrica.

A esse respeito a EM esclarece que os direitos de crédito consistem em ativo que geram um fluxo de recebíveis para o Tesouro Nacional e correspondem às amortizações e outras obrigações decorrentes do financiamento utilizado na construção da empresa de geração de energia Itaipu Binacional. A operação a ser viabilizada consiste na venda definitiva do direito ao recebimento de parte do fluxo daqueles recebíveis, em contrapartida ao recebimento de títulos da dívida pública mobiliária federal ou ações de sociedades anônimas, exceto as integrantes de instituições pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional. A EM ressalta, ainda, que a operação não implicará perdas para o BNDES ou para o Tesouro Nacional, pois serão observados, além da equivalência econômica, os custos de captação e aplicação dessas entidades no instrumento contratual a ser celebrado.

O art. 8º da MP nº 600/2012 altera os §§ 11 e 12 do art 1º da Lei nº 12.096, de 2009, que trata dos financiamentos passíveis de subvenção econômica do Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Basicamente permite-se que o BNDES efetue o reembolso de operações de crédito realizadas por outras instituições financeiras que operem com linhas de crédito nas mesmas PSI. ³

³ Os principais pontos deste art. 1º, já consideradas as alterações da MP 600/2012, são os seguintes:

“Art. 1º É a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2013:

I - ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, destinadas a aquisição, produção e arrendamento mercantil de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados, bem como o capital de giro associado, a produção de bens de consumo para exportação, ao setor de energia elétrica, a estruturas para exportação de granéis líquidos, a projetos de engenharia, à inovação tecnológica, e a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia.

II - à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP destinadas exclusivamente para a modalidade de inovação tecnológica.

§ 1º O valor total dos financiamentos subvencionados pela União é limitado ao montante de até R\$ 312.000.000.000,00 (trezentos e doze bilhões reais).

§ 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep.

(...)

§ 7º Do valor total dos financiamentos subvencionados a que se refere o § 1º, até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) poderão ser destinados, além das finalidades previstas no caput, para obras de construção civil e capital de giro de empresas localizadas em Municípios dos Estados de Alagoas e Pernambuco atingidos por desastres naturais e que tiverem o estado de emergência ou calamidade pública decretados.

§ 8º O BNDES deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subsequente de cada trimestre, relatório pormenorizado sobre as operações realizadas, indicando, entre outras informações, a quantidade e o valor das



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A esse respeito a EM informa que a norma visa a aperfeiçoar o arcabouço legal que ampara operações do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Assim, a Medida Provisória nº 594, de 2012, já havia alterado a redação do art. 1º da mencionada Lei nº 12.096/09, permitindo que o BNDES tenha a prerrogativa de realizar o reembolso de operações de crédito realizadas por outras instituições financeiras operadoras de linhas de crédito que possuam as mesmas condições oferecidas no Programa, conforme regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional, autorizando também, para esses casos, o pagamento de subvenção econômica pela União. Segundo a EM esse mecanismo de reembolso pode ampliar a “capilaridade” do PSI.

A Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012, também sofreu alterações (art. 9º da MP em tela), nos parágrafos 1º e 2º do art. 55, que trata do atendimento a exigências decorrentes dos eventos esportivos internacionais que o País vai sediar. Neste sentido, a MP nº 600/2012 pretende incluir a disponibilização, para o Comitê Organizador dos grandes eventos que se realizarão no Brasil, tais como a Copa das Confederações e a Copa do Mundo de 2014, de serviços de telecomunicações necessários para a realização de tais eventos. Para executar esses serviços, objetiva-se a dispensa de licitação da TELEBRAS ou de empresa por ela controlada para executar esses serviços. Essas medidas visam cumprir acordo entre o Ministério das Comunicações e a FIFA, especificamente a denominada Garantia nº 11.

O Governo Federal informa também sobre a necessidade de contratação de empresa controlada “*em função do previsto na Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, que restringe o gozo dos benefícios fiscais aos Prestadores de Serviços da FIFA que sejam constituídos sob a forma de sociedade com finalidade específica*”.

Já o art. 10 da MP em comento autoriza a União, a critério do Ministro da Fazenda, a alterar as condições financeiras e contratuais dos instrumentos híbridos de capital e dívida, assinados com instituições financeiras federais, de forma a permitir adequá-los às normas do Conselho Monetário Nacional.

O art. 11 da MP nº 600/2012 acrescenta o art. 5º- A à Medida Provisória nº 2170-36, de 2001, a qual “*dispõe sobre a administração de recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências*”, permitindo às empresas públicas federais - aí não compreendidas as instituições financeiras - aplicarem seus recursos financeiros na

operações de financiamento realizadas, detalhadas por modalidade do investimento, setor produtivo beneficiado, localização dos empreendimentos e estimativa dos impactos econômicos dos projetos, inclusive em termos de geração de emprego e renda, resguardado o sigilo bancário. (...)

§ 10. A definição das garantias a serem prestadas nos financiamentos a que se refere o inciso I do caput ficará a critério do BNDES, e os encargos dos fundos garantidores de que trata o art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, poderão ser incluídos no valor do financiamento nas operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2010.

§ 11. Fica a União autorizada a subvencionar, na forma e no limite dispostos neste artigo, operações de financiamento contratadas por outras instituições financeiras e que foram objeto de reembolso por parte do BNDES, desde que tais operações:

a) tenham a mesma destinação prevista no inciso I do caput;
b) tenham os mesmos beneficiários e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional para as linhas de crédito do BNDES passíveis de subvenção.

§ 12. Entende-se como reembolso a restituição pelo BNDES às instituições financeiras dos valores referentes às liberações de recursos por elas realizadas nas operações de que trata o § 11.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Conta Única do Tesouro Nacional e, assim, auferirem remuneração superior às obtidas em aplicações em fundos de investimento extramercado.

A esse respeito a EM informa que algumas empresas públicas federais mantêm suas disponibilidades na Conta Única do Tesouro, efetuando seus gastos a partir do saque direto desta conta, sem, entretanto, poderem auferir a remuneração dos valores nela mantidos, tendo em vista a inexistência de dispositivo legal que permita a realização de aplicação financeira na Conta Única. Nesse sentido, a proposta visa a oferecer àquelas empresas públicas federais (excetuadas as instituições financeiras), nova opção de aplicação de seus recursos financeiros, enquanto não utilizados na finalidade a que se destinam.

Finalmente, o art. 12 da MP em comento altera-se a redação do art. 19 da Lei nº 11.314, de 2006, prorrogando até 31 de dezembro de 2015 o prazo de autorização para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT utilize recursos federais nos trabalhos concernentes à malha rodoviária federal, transferida para os Estados pela MP nº 82, de 2002, com pendências que subsistem, sob pena de deterioração desse enorme patrimônio.

A esse respeito a EM esclarece que em dezembro de 2002 foi editada a MP nº 82, de 2002, com o intuito de transferir aos Estados parte da malha rodoviária federal de menor interesse estratégico para a União, mas de grande relevo para aqueles entes da federação. Após a edição da referida Medida Provisória, foram assinados os termos de transferência dessas rodovias com 14 Estados, transferindo aproximadamente quatorze mil quilômetros da malha rodoviária federal. Posteriormente, o Congresso Nacional votou o respectivo projeto de lei de conversão, o qual, no entanto foi vetado pelo Presidente da República. A EM ressalta que tal veto *“gerou discussão acerca da validade dos termos de transferência, uma vez que o Congresso Nacional deixou de editar o decreto legislativo regulamentando os atos praticados durante a vigência da aludida Medida Provisória”*, o que resultou no fato de que a extensa malha rodoviária transferida ficou sem qualquer assistência por parte dos Estados durante todo esse período. Em virtude dessa falta de assistência na execução de obras nos trechos transferidos e em decorrência das dúvidas surgidas sobre a possibilidade ou não de a União realizar investimentos naqueles trechos, foi sancionada a Lei nº 11.314, de 2006, posteriormente alterada pela Lei nº 11.960, de 2009, que autorizou a União a utilizar recursos federais para realizar investimentos nas rodovias transferidas até 31 de dezembro de 2010. Na sequência, a Lei nº 12.409, de 2011, estendeu este prazo até 31 de dezembro de 2012. Dessa forma, a presente MP nº 600/2012 visa nova prorrogação.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

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*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, estabeleceu os principais conceitos sobre a adequação e a compatibilidade financeira e orçamentária ⁴:

“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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. (...)”

De forma análoga, a Lei nº 12.708, de 2012 (a LDO para 2013), assim determina no caput de seu art. 90:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.” ⁵

⁴ Já os principais pontos do art. 17 da LRF são os seguintes:

“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.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (...)”

⁵ Seus principais parágrafos assim dispõem:

“§ 1º Os Poderes e o Ministério Público da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Passando a avaliar a adequação orçamentária e financeira dos diversos pontos abrangidos pela MP nº 600/2012, percebe-se inicialmente que a alteração efetuada pelo seu art. 1º (altera o art. 4º da Lei nº 12.409/2009) não tem implicação orçamentária ou financeira, na medida em que não é modificado o limite passível de equalização nas operações pertinentes.

Também não há implicação orçamentária ou financeira na modificação introduzida pelo art. 2º da MP nº 600/2012 à MP nº 581/2012, pois o volume total da autorização de crédito à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil permanece inalterado.

Com relação a autorização, constante do art. 3º da Medida Provisória, para que a União possa conceder crédito de até R\$ 7,0 bilhões à CEF, para a formação do Patrimônio de Referência, nos termos estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, vimos que poderão ser emitidos títulos pelo Tesouro Nacional para operacionalizar mencionado crédito, os quais terão como principais características a colocação direta em favor da CEF, respeitada a equivalência econômica com o valor previsto (até R\$ 7,0 bilhões) e a remuneração segundo uma das seguintes alternativas: (a) ser compatível com a taxa de remuneração de longo prazo; (b) ser compatível com seu custo de captação; ou (c) ter remuneração variável.

Neste caso é preciso observar que a simples autorização para a emissão de títulos não configura inobservância dos preceitos da inadequação financeira e orçamentária, os quais deverão, no entanto, ser levados em conta quando da elaboração do crédito orçamentário correspondente.

No que se refere às alterações da legislação que regula o Fundo Nacional da Aviação Civil, vimos acima que um objetivo das modificações é transferir a gestão de recursos do Fundo ao Banco do Brasil, que ficaria responsável pela contratação de obras e serviços de engenharia, aquisição de bens, bem como outros serviços técnicos especializados necessários à execução dos investimentos. Vimos também que os investimentos previstos para a expansão da aviação regional (totalizando R\$ 7,3 bilhões), a serem inseridos no PAC podem ser considerados adequados, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, na medida em que: (i) a despesa decorrente, a partir de 2013, será realizada de forma compatível com a programação orçamentária e financeira da União; e (ii) nos exercícios seguintes, os custos decorrentes serão considerados quando da elaboração das respectivas leis orçamentárias anuais.

Por outro lado, o § 5º do novo art. 63-A, inserido pela MP em comento à Lei nº 12.462, de 2011, prescreve que “*Ato conjunto dos Ministros da Fazenda e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República fixará a remuneração da instituição pelos serviços prestados de que trata este artigo*”.

Este dispositivo cria despesa adicional ao orçamento da União sem oferecer a respectiva compensação, seja por meio de aumento de receita ou diminuição da despesa, contrariando o art. 90 da LDO/2013 e arts 16 e 17 da LRF.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput. (...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional. (...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Com relação à determinação constante do art. 7º da MP ora em exame, que autoriza a União a ceder onerosamente ao BNDES e suas controladas direitos de crédito detidos pelo Tesouro Nacional contra a Itaipu Binacional, evidencia-se a adequação orçamentária ou financeira, na medida em que a União auferirá uma receita, a ser aplicada na Conta de Desenvolvimento Energético – CDE. De outra parte também não haverá prejuízos ao BNDES, na medida em que, na operação, serão observados, além da equivalência econômica, os custos de captação e aplicação dessas entidades no instrumento contratual a ser celebrado

Já o art. 8º da MP em comento, que altera os §§ 11 e 12 do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009 - que trata dos financiamentos passíveis de subvenção econômica do PSI – também encontra-se adequado, orçamentária ou financeiramente, na medida em que apenas permite que o BNDES efetue o reembolso de operações de crédito realizadas por outras instituições financeiras que operem com linhas de crédito nas mesmas PSI, não sendo alterado o valor total dos financiamentos subvencionados pela União, o qual continua limitado ao montante de até R\$ 312 bilhões.

Quanto ao art. 9º da MP em comento, o qual visa o atendimento de exigências decorrentes dos eventos esportivos internacionais que o País vai sediar, alterando, para isso, partes da Lei nº 12.663/2012 referentes à área de telecomunicações, vimos que ele objetiva incluir a disponibilidade, para o comitê organizador daqueles grandes eventos, dos serviços de telecomunicações necessários. Para esse fim, permite-se a dispensa de licitação da TELEBRAS ou de empresa por ela controlada para executar aqueles serviços. Vale ressaltar que recursos para esses serviços se encontram em ação específica no projeto para a Lei Orçamentária para 2013, sob o nº 24.722.2025.147A.0001, não havendo, assim, implicação orçamentária ou financeira.

Já o art. 10 da MP nº 600/2012, o qual autoriza a União a alterar as condições financeiras e contratuais dos instrumentos híbridos de capital e dívida, assinados com instituições financeiras federais, de forma a que tais instrumentos possam se adequar às normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, não tem impacto financeiro ou orçamentário, na medida em que tais contratos não passam pelo orçamento federal.

Passando ao art. 11 da MP nº 600/2012, que acresce artigo à Medida Provisória nº 2.170-36, de 2001, permitindo às empresas públicas federais - aí não compreendidas as instituições financeiras - aplicarem seus recursos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional, vimos que ele objetiva a oferecer àquelas empresas públicas, nova opção de aplicação de seus recursos financeiros, enquanto não utilizados na finalidade a que se destinam. Dessa forma trata-se de uma típica operação bancária, não existindo, *a priori*, impacto financeiro ou orçamentário.

Finalmente, no tocante à regra incluída nesta Medida Provisória por meio de seu art. 12, pode-se afirmar que se trata de uma repetição recorrente nos últimos anos que visa dispor o DNIT de base legal para executar atividades diversas em rodovias federais cuja transferência deveria ter sido efetivada por meio da MP nº 82, de 2002. Vimos que essa MP, de grande repercussão no sistema rodoviário nacional, transferira a Estados trechos de rodovias federais. Editada no final do Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi vetada pelo então novo



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Presidente Luís Inácio Lula da Silva, criando uma situação confusa, tanto do ponto de vista jurídico, como também administrativo, que repercute até os dias de hoje. As peculiaridades danosas provenientes desse imbróglio são incontáveis e, basicamente, obriga a edição quase que anual de regra com o conteúdo do art. 12 da Medida Provisória sob análise. No entanto, sob o ponto de vista estrito da adequação orçamentária e financeira a matéria contida no art.12 da MP nº 600/2012 é adequada.

Esses são os subsídios.

Brasília, 8 de fevereiro de 2013.

Carlos Antonio Mendes Ribeiro Lessa
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Ingo Antonio Luger
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Sergio Tadao Sambosuke
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira