



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 33/2013

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013, que “*Constitui fonte adicional de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, autoriza a União a encerrar o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e extingue o Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo.*”

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.

Com base no art. 62 da Constituição Federal a Presidente da República submete ao Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013 (MP 628/2013), que “*Constitui fonte adicional de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, autoriza a União a encerrar o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

extingue o Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo”.

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.

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

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos nº 00203/2013 MF MDIC, de 25 de novembro de 2013, que instrui a proposição, a Medida Provisória constitui fonte adicional de recursos para permitir o financiamento de projetos de investimento por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, além de ter o objetivo de modernizar a aplicação dos recursos do Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo (FUNRES).

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos, o crédito da União ao BNDES no valor de R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais) assegura a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

execução eficaz do orçamento de desembolsos do banco federal em 2013 de forma a garantir a oferta de crédito para a realização de projetos estratégicos para a economia brasileira.

Dessa forma, a concessão de um crédito da União ao BNDES deverá ser realizada 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. Quanto ao pagamento do empréstimo por parte do BNDES, fica determinado que o Tesouro Nacional fará jus à remuneração pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.

Os arts. 2º e 3º da proposição legislativa tem como objetivo a modernização na aplicação dos recursos do Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo (FUNRES), o encerramento das atividades do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES), assim como a transferência de suas competências legais e administrativas, bem como direitos e deveres sobre o FUNRES, ao Governo do Estado do Espírito Santo.

O FUNRES, criado pelo Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969, é um fundo específico do Estado do Espírito Santo, administrado pelo GERES e operacionalizado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES). O GERES, criado pela mesma lei que instituiu o FUNRES, integra a estrutura básica do Ministério da Integração Nacional, e tem a competência de administrar e disciplinar a aplicação dos recursos e incentivos dos projetos beneficiários do Fundo. O art. 16 do Decreto nº 66.547, de 11 de maio de 1970, estabelece que no encerramento do FUNRES os recursos sejam destinados a fundos, integralização de capital e a instituição de desenvolvimento que o GERES venha a indicar, e, de acordo com o art. 22 do Decreto, quando do encerramento do Grupo Executivo, previsto no artigo 3º do Decreto nº 65.185, de 18 de setembro de 1969, que as atribuições residuais sejam transferidas ao BANDES.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

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.

A Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013), determina:

Art. 32. 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. 33. 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. 34. **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.** (grifo nosso)

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. (grifo nosso)

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, ainda, 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

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.

Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Exposição de Motivos não esclarece os custos com aprovação da Medida Provisória. Cabe registrar que a fonte de recursos de R\$ 24 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 .

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 3 de dezembro de 2013

Joaquim Ornelas Neto

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos