



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 751, de 9 de novembro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 50/2016

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 751, de 09 de novembro de 2016, que “*Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências.*”

**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.

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*



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

*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 presente medida provisória (MP) institui o assim denominado Programa Cartão Reforma, por meio do qual autoriza a concessão de subvenção econômica e de assistência técnica para aquisição de materiais de construção, destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais.

O art. 1º prevê a criação da política pública e delimita o benefício ao objeto citado a amparar apenas grupos familiares, e o fazendo uma única vez, e para intervenção em um único imóvel, vedando a sua cumulação com outros subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais da União.

Os arts. 2º e 3º estatuem, respectivamente, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal como gestor e agente operador do programa. O art. 4º repisa a condição gerencial do Ministério das Cidades e operacional da Caixa, atribuindo-lhes o condão de tomar e o dever de prestar informações por meio de relatórios periódicos, que também deverão ser encaminhados por entes apoiadores.

O art. 5º dispõe sobre definições terminológicas empregadas ao longo do texto normativo, e o art. 6º prevê a possibilidade de os entes subnacionais suplementarem os benefícios, quer aditando a subvenção econômica, quer concedendo incentivos fiscais ou fornecendo bens e serviços a que se possa atribuir valor econômico. Com isso, encerra-se a seção I, atinente à estrutura e à finalidade do programa.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A seção II é composta pelo art. 7º e prevê requisitos mínimos para habilitação ao programa. O art. 8º compõe a sessão de operação do programa, e constitui diretriz para ação coordenada e colaborativa entre os entes participantes.

Dentre as disposições finais, o art. 9º estabelece a devolução do valor corrigido monetariamente em caso de aplicação indevida dos recursos. Por seu turno, o art. 10 impõe a indenização de danos causados culposamente e a penalização pecuniária em caso de conduta dolosa, neste caso não inferior ao dobro ou superior ao quádruplo da quantia recebida.

O art. 11 confere ao Poder Executivo prerrogativa para regulamentar o disposto na medida provisória, e o art. 12 constitui a cláusula de vigência, estabelecendo eficácia imediata ao instrumento normativo com a sua publicação.

A exposição de motivos que acompanha a medida provisória, EMI nº 00019/2016 MCidades, ressalta que o ato normativo veicula subvenção econômica com o escopo e proporcionar a aquisição de materiais de construção e fornecimento de assistência técnica para grupos familiares com renda mensal de até R\$ 1,8 mil (um mil e oitocentos reais) e satisfazer os custos operacionais do programa. E estima que o público potencial, dados os critérios elencados na norma, é de 3,49 milhões de famílias.

Alude, por fim, a uma memória de cálculo que constaria da exposição de motivos para estimar em R\$ 500 milhões o impacto em 2017, ano previsto para a entrada em vigor do programa. O impacto para os dois exercícios seguintes foi estimado mediante a aplicação linear de 4,5% sobre o valor atribuído ao exercício anterior, coincidente com a meta de inflação para o ano vindouro, disposta no anexo VI do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2017.

No tocante ao cumprimento das normas orçamentárias e financeiras, resta consignado na EM que, à guisa de compatibilizá-la com a lei de diretrizes orçamentárias, providenciar-se-á inclusão de dotação específica na lei orçamentária



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para 2017, e que a medida guarda alinhamento com o programa temático Moradia Digna do Plano Plurianual em vigor (Lei nº 13.249, de 2016) por meio do objetivo de “Melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda”.

### **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.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

De modo análogo, e com o fito de situar a apreciação ao que estritamente preceitua a resolução nº 1, de 2002-CN, tampouco debruçar-se-á sobre o mérito da proposição, senão no que for umbilicalmente relacionado com a sua adequação orçamentária e financeira, e na medida exata da sua implicação nesta. Por corolário, pois, tanto os aspectos constitucionais de admissibilidade da MP (nesse particular, relevância e urgência, nos termos do art. 62, caput, da Lei Maior) quanto os atinentes à oportunidade e à conveniência de adoção dos instrumentos de política pública nela consignados deverão ser objeto de ponderações outras, no curso da tramitação legislativa.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A primeira apreciação que se apresenta pertinente, relativamente à adequação orçamentária e financeira, demanda a circunscrição da matéria regulada, tangenciando, pois, o mérito da proposição. Conquanto o art. 1º, §§ 1º e 2º, da medida em apreço autorize a utilização de parcela da subvenção econômica para a aquisição de materiais de construção, com a concessão direta para os grupos familiares contemplados, há de se lhe apontar impropriedade. Nos termos do art. 12, § 3º, II, da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 13 do mesmo certificado normativo, subvenção econômica corresponde a uma transferência corrente destinada a cobrir despesas de custeio de empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Considerando, pois, a definição legal de subvenção econômica e o esteio doutrinário, admite-se por imperfeição redacional o que constitui, de fato, a transferência de recursos para a Caixa Econômica Federal, como agente operador do programa, e demais instituições financeiras oficiais federais habilitadas por esta. Nesses termos, e tendo em vista o objeto social e a natureza jurídica das instituições beneficiárias da transferência, bem assim o objetivo perseguido pela política pública autorizada pelo instrumento normativo em comento, presume-se que a transferência se destine à equalização de taxa de juros na concessão de empréstimos para o público-alvo do programa.

Na mesma vereda, o art. 7º da medida provisória, ao prever os basilares requisitos para enquadramento do público-alvo, estabelece que o candidato seja maior de dezoito anos ou emancipado. Logo, ocupa-se da capacidade civil, roborando a percepção pelo caráter contratual do benefício, que envolveria a transação creditícia. Nesses termos, pois, é que se acolhe a premissa de que os recursos sejam destinados a subsidiar os encargos financeiros de operações de crédito contratadas com o agente operador ou com outras instituições financeiras federais por ele credenciadas.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Essa poderia parecer uma questão de somenos importância em um ato meramente autorizativo, mas não o é ao se considerar o efeito fiscal do gasto. O empréstimo direto com recursos do Tesouro, cada vez mais em desuso, gera expectativa de retorno, tipificando, no dispêndio, uma despesa financeira, e, quando do recebimento de encargos e da amortização dos empréstimos concedidos, receitas financeiras. São operações, pois, que não afetam o resultado primário.

De forma diversa, a concessão de subvenção econômica para equalizar as taxas de juros tem a virtude de potencializar os efeitos da política porquanto comprometa menos recursos do Erário para alavancar os ativos creditícios dos bancos oficiais. Trata-se de mecanismo para aproximar a expectativa de remuneração das instituições financeiras do limite com que os seus clientes anuem em ser onerados. Correspondem, assim, a despesa relativa a apenas uma parte do que seriam os encargos financeiros, e não à totalidade destes, muito menos ao montante emprestado. Nesse caso, clientes e bancos estarão obrigados entre si, com avaliação recíproca dos riscos do negócio, e sem retorno para o Tesouro. Grosso modo, isso caracteriza uma despesa com impacto na geração do resultado primário, tema de relevo no regramento das finanças públicas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e particularmente sensível em contexto de tramitação da PEC nº 55/2016.

Ainda em alusão ao beneficiário potencial, caracterizado ao art. 7º, ele é delimitado como sendo maior de dezoito anos, proprietário, possuidor ou detentor de imóvel residencial em áreas regularizadas ou passíveis de regularização, excluído o ocupante de imóvel cedido ou alugado, e desde que a renda familiar mensal não exceda R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais). Na Exposição de Motivos, apresenta-se como demanda potencial do Cartão Reforma cerca de 3,49 milhões de beneficiários, pelas características estruturais dos domicílios e pela elegibilidade da população em razão da renda.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Trata-se, pois, de público-alvo de expressiva monta, cujo interesse na política específica inaugurada pela medida provisória importaria esforço fiscal de elevada envergadura para o atendimento integral. A medida da diligência, contudo, depende, ademais da reta mensuração do número de beneficiários, da estrita definição do próprio benefício. A medida provisória não assenta a respeito da taxa de juros que poderá ser praticada pelo agente financeiro, e nem sobre o custo de captação deste, de sorte a permitir arbitrar quanto dos encargos será objeto de subsídio pelo Tesouro.

Na mesma senda, só é possível identificar o custo de captação se apontado o *funding*, a fonte de recursos que será empenhada para financiar as obras e os custos operacionais do programa. Apenas a título ilustrativo, recursos oriundos de depósitos interbancários ou de empréstimos de assistência à liquidez têm remuneração diversa daquela exigida pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sob operação da Caixa.

Ainda buscando projetar os gastos futuros, especialmente os com impacto primário, dada a premência do debate em face da tramitação da PEC do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55, de 2016), faz-se mister apreciar o custo operacional do programa, usualmente suportado com valores percentuais não relevantes dos valores transferidos a título de subvenção econômica. Entretanto, a medida provisória relega a regulamentação infralegal a fixação de remuneração devida à Caixa Econômica Federal como agente operador do programa (art. 3º, § 1º).

As dificuldades de apuração das despesas decorrentes da política ainda em gênese, contudo, têm o efeito arrefecido pelo regime jurídico principiado com a MP 751, de 2016. Esse ato normativo não cria direito cogente, vinculando o Estado ao atendimento de tantos quantos se habilitarem conforme os quesitos de enquadramento. Antes disso, apenas autoriza a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

jurídicas, atentando, assim, para o que preceitua o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por coerente, a medida provisória condiciona os atendimentos à disponibilidade orçamentária e financeira, consoante prescrição ao art. 1º, § 1º. Isso, pois, limita o impacto ao alcance que discricionariamente o Governo se comprometer a conferir ao programa, ano a ano, quando da consignação de prioridades na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da efetiva dotação de recursos fiscais no orçamento anual.

Ultimando a apreciação sob o prisma das expensas, cumpre obtemperar a respeito da classificação da esfera orçamentária comprometida pelo diploma legislativo. Não obstante a previsão de emprego de recursos do orçamento da seguridade social, insculpida no art. 1º, § 1º, da MP, nada dispõem os demais dispositivos que subsuma os gastos decorrentes ao rol exaustivo de despesas financiáveis com o fruto da arrecadação de contribuições sociais.

Com efeito, as contribuições previstas ao art. 195 da Carta Social ou instituídas com fulcro na competência tributária residual disposta § 4º do mesmo dispositivo destinam-se exclusivamente a assegurar direitos prestacionais relativos à saúde, à previdência e à assistência social, nos termos do art. 194 da Constituição Federal. Logo, o texto em apreciação padece de imperfeição classificatória à luz do Direito Financeiro, que tipicamente consagra no orçamento fiscal os gastos que advirão da adoção do programa.

No que concerne às receitas, o mandamento normativo precário não estabelece nova situação de incidência, altera fato gerador ou base de cálculo de tributo que seja. Tampouco inova ou altera incentivo ou benefício de natureza tributária de que decorra renúncia de receita, dispensando as medidas compensatórias preconizadas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Contudo, é cabível apreciação dos efeitos da cláusula penal disposta ao art. 10 da



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

MP, que, na margem, poderá ter o condão de promover ingressos em vista do cometimento de condutas ilícitas.

Em caso de dolo no descumprimento das normas ou na aplicação indevida dos recursos, de que decorram danos, os participantes serão apenados com multa não inferior a duas vezes o valor da subvenção econômica recebida, e nem superior a quatro vezes. Conforme definição terminológica ao art. 5º, VI, da medida provisória, participantes são os beneficiários, os entes públicos, os agentes operadores, os comerciantes de materiais de construções e quem mais se beneficiar, direta ou indiretamente, dos recursos do programa. Entretanto, conforme se denotou da leitura combinada dos arts. 12, § 3º, II, e 13 da Lei nº 4.320, de 1964, a subvenção econômica alcançará apenas as instituições financeiras. Não seria apropriado responsabilizar os demais participantes proporcionalmente a numerário que eles não tenham recebido.

Admita-se, contudo, o entendimento de que por subvenção econômica a medida provisória não se adstrinja ao que o Direito Financeiro consagra, como, aliás, restou ilustrado em diversas excertos da norma sob apontamento. Se lhe for atribuído o entendimento de que consiste no valor tomado pelo beneficiário por meio do Cartão Reforma, a previsão da multa deve ser ponderada em face da vedação pátria ao enriquecimento sem causa, singularmente consagrada no art. 884 do Código Civil.

Nesse diapasão, invoque-se a Lei Orgânica da Egrégia Corte de Contas, órgão de controle externo com estatura constitucional, que limita a cem por cento do dano provocado ao Erário a multa acoimada contra quem for julgado em débito (art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992. Portanto, ressaltando o fato de que a medida provisória sequer endereça a competência pela aplicação da medida punitiva, a receita decorrente poderá estar inquinada de desproporcionalidade.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No que se refere à compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Exposição de Motivos pontua que será ela promovida com a inclusão oportuna de recursos na Lei Orçamentária Anual, alegação ao mesmo tempo prescindível e insubsistente. A uma porque não foi editada Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício em que se deva observar o impacto orçamentário e financeiro da medida provisória (PLN 2/2016-CN, cujo relatório da CMO foi aprovado no Plenário do Congresso, mas pendente de apreciação dos destaques) e, portanto, não se pode imputar afronta ou desalinho com as metas fiscais ou as prioridades e metas sinaladas em seus anexos. A duas porque não colide com as disposições textuais da LDO vigente. A três porque a indicação de dotação orçamentária específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, teria o condão de atestar a adequação com a LOA, no exato teor do art. 16, § 1º, I, da LRF, e não com a LDO, outra lei ordinária do sistema constitucional orçamentário.

Se, pois, a MP se mostra afinada com a LDO em vigor, a Exposição de Motivos também aclarou, de modo incontestado, a sua conformidade com o Plano Plurianual. Para tanto, elencou o objetivo a que se vincula a política pública entabulada, e o respectivo programa temático. Segundo o art. 6º, I, da Lei nº 13.249, de 2016, que instituiu o PPA para o quadriênio de 2016 a 2019, o objetivo “expressa as escolhas de políticas públicas para o alcance dos resultados almejados pela intervenção governamental”, sendo, pois, a correspondência acertada para testificar a consistência da MP com o PPA.

Por derradeiro, a MP não demonstrou a sua adequação à Lei Orçamentária em vigor, por exigência do retromencionado art. 16, § 1º, I, da LRF. Entretanto, em razão de estar sob gestação uma política pública não cogente, a medida obedece ao princípio da prudência. Primeiramente se discute o mérito da iniciativa e a observância dos requisitos constitucionais de urgência e relevância para, então,



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

destinar-lhe valor pelas vias apropriadas, competindo com outras prioridades programáticas do Governo.

### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 751, de 09 de novembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Preliminarmente, ressalte-se a impropriedade técnica no emprego da subvenção econômica, definida aos arts. 12, § 3º, II, e 13 da Lei nº 4.320, de 1964. Trata-se de despesa primária que, conforme se depreende da proposta em apreço, destinar-se-ia à equalização das taxas de juros e empréstimos concedidos por bancos oficiais federais para os beneficiários finais do programa Cartão Reforma. Não corresponderia, nesse sentido, ao próprio valor com que conta o mutuário.

A Exposição de Motivos não se faz acompanhar da memória de cálculo nela citada. Por outro lado, o público-alvo do programa é composto por 3,48 milhões de potenciais tomadores, conforme critérios de habilitação. Não há indicação da taxa de juros a aplicar, ou dos custos de captação dos recursos que os bancos emprestarão, como também não definição de faixas de valores máximos dos empréstimos. Também não restou apontada a taxa de administração e demais custos operacionais que serão suportados pelo agente operador, a Caixa Econômica Federal.

Não obstante os constrangimentos reportados, que obstem a mensuração dos impactos na expansão ou aperfeiçoamento da atividade estatal, o regime jurídico adotado com a MP arrefece o desdouro. A norma não cria direito cogente, conjurável por quantos preencham as condições de aptidão. E o faz estipulando a disponibilidade orçamentária e financeira como baliza para o atendimento, sujeitando-o, desse modo, à definição de prioridades na adoção de políticas



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

públicas, ao alvedrio dos Poderes coparticipes do ato complexo de elaboração dos orçamentos anuais.

Contemplado sob essa ótica, o programa Cartão Reforma, instituído pela MP nº 751, de 2016, é não mais do que a edição de um ato normativo autorizativo da destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas. A providência de lei especial é medida necessária, embora não suficiente para amparar a transferência corrente para fins de equalização das taxas de juros, ao amparo da exigência contida no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A medida provisória prenuncia ao art. 1º, § 1º, a aplicação de recursos do orçamento de seguridade social no financiamento do Cartão Reforma. Todavia, não se descortinou qualquer hipótese de gasto do programa que se repute elencada nas áreas prestacionais exaustivamente arroladas no art. 194 do Pacto Fundamental: saúde, assistência social e previdência social. Aparentemente, o objeto do programa possui afinidade exclusiva como o orçamento fiscal.

Respeitante às receitas, a MP não estabelece nova situação de incidência, altera fato gerador ou base de cálculo de qualquer tributo. Por outro lado, tão pouco inova ou altera incentivo ou benefício de natureza tributária de que decorra renúncia de receita, dispensando as medidas compensatórias preconizadas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Ainda assim, merece apreciação as receitas que poderão provir do eventual emprego da cláusula penal consubstanciada no art. 10 da MP. A prescrição de multa com valor situado entre duas e quatro vezes o que tenha recebido o mutuário, admitidos os vetores interpretativos constantes do tópico próprio, deverá ser colacionada com a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração em face do administrado, e com os precedentes pátrios de punições para condutas similares. Com esse desígnio, sobressai o art. 57 da Lei Orgânica do TCU, que limita



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a multa a 100% do dano provocado ao Erário. Ademais, a MP não remete a competência para atesto do dolo e a autuação cabível.

Não se vislumbrou, no cotejo com as leis do sistema constitucional orçamentário, qualquer colisão da MP sob exame com os objetivos, diretrizes e metas fixados no PPA, ou com as metas e prioridades apontadas pela LDO vigente, nem ao menos discordância de qualquer dos seus dispositivos normativos. No que se refere à adequação com a Lei Orçamentária Anual, entretanto, ressalte-se a inexistência de dotação no orçamento corrente ou no projeto de lei para o exercício pósterio (PLN 18, de 2016-CN). Acaso seja a MP convertida em lei, há se de cuidar, na tramitação legislativa do PLOA 2017, dos meios para efetiva adoção do programa.

Em 14 de novembro de 2016.

Otávio Gondim Pereira da Costa  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos