



## **Nota Técnica nº 19 / 2008**

**Assunto:** Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 443, de 21 de outubro de 2008, que “Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências”.

### **1. INTRODUÇÃO**

A presente nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que 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 da medida provisória”.

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 443, de 21 de outubro de 2008, que “Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências”.

### **2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA**

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos Interministerial nº 175/2008 – MF/MP/BCB, de 21.10.2008, a forte retração internacional do crédito levou o Governo Federal a adotar medidas para ampliar a oferta de divisas, expandir a liquidez no mercado interbancário e incentivar a compra de carteiras de crédito de instituições bancárias de pequeno e médio porte.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM), pelas regras atualmente vigentes, os principais bancos públicos do País, o Banco do Brasil - BB e a Caixa Econômica Federal - CEF, têm restrições a sua atuação num eventual processo de consolidação do sistema financeiro nacional. Tal restrição teria duas consequências indesejáveis: menor concorrência entre os potenciais investidores, reduzindo o valor dos ativos negociados, e a eventual perda de oportunidade de expansão das instituições financeiras federais.

Nesse contexto, a proposta de medida provisória teria como objetivo principal autorizar os principais bancos públicos a adquirir, direta ou indiretamente, participações em instituições financeiras públicas ou privadas, sediadas no Brasil.

Assim, segundo a EM, a medida ora proposta buscaria autorizar:

a) o BB e a CEF a constituir subsidiárias integrais ou controladas, bem como a adquirir direta ou indiretamente participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil, com ou sem o controle do capital social incluindo empresas dos ramos securitário, previdenciário, de capitalização e dos demais ramos descritos nos arts. 17 e 18 da Lei nº 4.595/64, além dos ramos de atividades complementares às do setor financeiro;

b) essas instituições, assim como suas subsidiárias, a também proceder a incorporação societária, incorporação de ações, aquisição e alienação de controle acionário, bem como qualquer outra forma de aquisição de ações, sem prejuízo de outras modalidades de reorganização societária previstas em lei;

c) particularmente a CEF a constituir subsidiária integral, na forma de sociedade por ações, com o objetivo de explorar atividades de banco de investimento, participações e demais operações previstas na legislação aplicável;

d) a dispensa de licitação no caso de operação de reorganização societária entre o BB ou a CEF e instituições financeiras integrantes da administração pública indireta da União, dos Estados e do Distrito Federal; e

e) o BB e a CEF a contratar empresas avaliadoras especializadas, mediante procedimento de consulta simplificada de preços, na forma de Regulamento, para permitir agilidade no procedimento de aquisição, sempre observando a compatibilidade de preços com o mercado, além de prever que percentual do preço a ser desembolsado na operação de reorganização societária poderá ser apartado para depósito em conta aberta junto à instituição financeira adquirente, para fazer frente a eventuais passivos contingentes não identificados, ficando o adquirente autorizado a debitar a referida conta sempre que identificado algum passivo dessa ordem nos termos fixados no contrato de aquisição.

Além disso, a referida EM informa que a medida propõe, também, que seja concedida ao Banco Central do Brasil autorização para realizar operações de swap de moedas com bancos centrais de outros países nos limites e condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Essa autorização objetivaria permitir que a autoridade monetária e cambial brasileira firmasse convênios com bancos centrais emissores de moedas livremente conversíveis no mercado internacional, com vistas a ampliar o acesso a tais moedas em situações em que se verificasse maior demanda por divisas.

### **3. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei*

*Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”*

O BB é uma sociedade de economia mista cujo controle acionário pertence à União. Já a CEF, uma instituição financeira sob a forma de empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Como fazem parte da administração pública federal indireta, estas instituições financeiras estão sujeitas aos princípios gerais da administração pública, nos termos do art. 37 e incisos, da Constituição Federal:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"*

De acordo com os incisos XIX e XX do art. 37 da CF, a criação de subsidiárias de sociedades de economia mista ou de empresas públicas depende, em cada caso, de autorização legislativa. Esse, portanto, o escopo da Medida Provisória em tela ao autorizar o BB e a CEF a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil.

*Constituição Federal, art. 37:*

*"XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;*

*XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;"*

Do ponto de vista orçamentário, poder-se-ia questionar se as despesas com a constituição das novas empresas deveriam estar contempladas na programação de investimento do Banco do Brasil (Unidade Orçamentária 25.234) e da CEF (Unidade Orçamentária 25.220), aprovada na Lei nº 11.647, de 24.03.2008 (LOA 2008).

Porém, o art. 59, § 1º, da Lei nº 11.514, de 13.08.2007, (LDO 2008) dispõe que devem constar do orçamento de investimentos das empresas estatais apenas as despesas com aquisição de ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil, e benfeitorias realizadas em bens da União.

*Art. 59. O Orçamento de Investimento previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.*

*§ 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, serão consideradas investimento as despesas com:*

*I - aquisição do ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil; e*

*II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais.”*

Ainda de acordo com o § 2º do art. 8º da LDO 2008, quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas classificam-se como ‘inversões financeiras’ e não, como ‘investimentos’, e por isso não são consignadas no orçamento de investimento das empresas estatais da LOA.

*“Art. 8º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.*

*(...)*

*§ 2º Os grupos de natureza de despesa constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme a seguir discriminados:*

*(...)*

*IV - investimentos - 4;*

*V - inversões financeiras, incluídas quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas - 5; e*

*(...)*

Assim, conforme definido no citado art. 59, apenas a programação de investimentos do BB e da CEF deve constar no Orçamento de Investimentos da Lei Orçamentária Anual da União – LOA.

Portanto, a criação de subsidiárias ou a aquisição de participação em instituições financeiras, nos termos da MP em questão, não careceriam de autorização orçamentária específica.

#### **4. CONCLUSÃO**

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes para subsidiar os trabalhos e as decisões da Relatoria e da Comissão.

Brasília, 27 de outubro de 2008.

**Edson Tubaki**  
**Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira**