



Nota Técnica nº 4/2012

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 561, de 8 de março de 2012

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 561, de 8 de março de 2012, que “*Altera as Leis nº 12.409, de 25 de maio de 2011, nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001*”.

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

Os primeiros quatro artigos da Medida Provisória (MP) nº 561/2012 alteram quatro leis distintas. Em seu art. 1º a MP altera o art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011, da seguinte forma ¹: (i) o *caput* do artigo autoriza a União a conceder

¹ *In verbis*:

“Art. 4º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, em operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2012 destinadas a capital de giro e investimento de sociedades empresariais, cooperativas, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas caracterizadas como produtores rurais, localizados em Municípios atingidos por desastres naturais que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e relacionados em ato editado na forma do regulamento.

§ 1º O valor do total dos financiamentos a que se refere o *caput* fica limitado ao montante de até R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de 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 dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES e dos agentes financeiros por ele credenciados.

§ 3º O pagamento da equalização de que trata o *caput* fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES, para fins de liquidação da despesa.

§ 4º (Revogado).

§ 5º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros.

§ 6º A equalização de juros de que trata o *caput* somente será paga se os reconhecimentos federais forem realizados com base em decretos municipais e estaduais editados a partir de 1º de janeiro de 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, em operações de financiamento contratadas até a (nova) data de 31 de dezembro de 2012. Estas operações são destinadas a capital de giro e investimento de sociedades empresariais, cooperativas, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas caracterizadas como produtores rurais, localizados em Municípios atingidos por desastres naturais que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei nº 12.340, de 2010. A este último quesito a MP adiciona o de que os respectivos Municípios terão de ser relacionados em ato editado na forma do regulamento; (ii) é alterado o § 4º determinando novo valor para o total dos financiamentos, que fica limitado ao montante de até R\$ 2,0 bilhões; (iii) é inserido, sem alteração, o §6º, que determina que a equalização de juros somente será paga se os reconhecimentos federais forem realizados com base em decretos municipais e estaduais editados a partir de 1º de janeiro de 2010; e (iv) é inserido novo § 7º suspendendo as exigências de regularidade fiscal previstas em diversos diplomas legais², nas contratações de operações de crédito referidas.

A Exposição Interministerial de Motivos à MP nº 561/2012 (EMI Nº 06/2012 - MCIDADES/MF/MP/MI) realça que as alterações descritas dizem respeito à ampliação do limite total de financiamentos contratados pelo BNDES e subvencionados pela União no âmbito do Programa Emergencial de Reconstrução daquela instituição - PER/BNDES, os quais são destinados a empresas, produtores rurais e empresários individuais localizados em municípios atingidos por desastres naturais que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, nos termos acima comentados. Segundo a EMI a proposta de ampliação em R\$ 500 milhões justifica-se em função da necessidade de apoio imediato aos agentes econômicos que foram vítimas das recentes enchentes ocorridas nos meses de dezembro de 2011 e de janeiro do ano corrente. Enfatiza a EMI que o novo valor está contido no limite definido para as operações de financiamento subvencionadas pela União no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento - PSI do BNDES, e que será remanejado entre as diversas linhas disponíveis no Programa (instituído pela Lei nº 12.096, de 2009). Assim ressalta que a proposta não implicará em custos adicionais, uma vez que o limite total de financiamentos, bem como o total das despesas previstas no âmbito do PSI não será ampliado.

§ 7º Ficam suspensas as exigências de regularidade fiscal previstas no art. 62 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, no § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979, na alínea “c” do inciso IV do *caput* do art. 1º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, na alínea “b” do art. 27 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, no art. 1º da Lei nº 9.012, de 30 de março de 1995, e na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição, nas contratações de operações de crédito a que se refere o *caput*.”

² A saber no art. 62 do Decreto-Lei nº 147, de 1967, no § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.715, de 1979, na alínea “c” do inciso IV do *caput* do art. 1º da Lei nº 7.711, de 1988, na alínea “b” do art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990, no art. 1º da Lei nº 9.012, de 1995, e na Lei nº 10.522, de 2002.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A EMI também sublinha a necessidade de prorrogar para 31 de dezembro de 2012 o prazo para contratação dessas operações, de forma a possibilitar o acesso ao crédito em tempo hábil por parte dos atingidos. A urgência deste acesso leva também à proposta de suspensão da exigência de regularidade fiscal na contratação daquelas operações de crédito.

O art. 2º da MP ³ em comento acrescenta dispositivos à Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, nos exercícios de 2007 e 2008. As alterações objetivam ampliar o leque de ações que poderão ser contempladas com recursos do PAC, especialmente para empreendimentos de saneamento básico em municípios que não tenham conseguido regularizar a delegação ou concessão desses serviços, nos termos e prazos estabelecidos em lei.

Quanto a este artigo a EMI ressalta que o objetivo da proposta é o de conferir nova disciplina aos critérios que atualmente inviabilizam o repasse de recursos federais do PAC para empreendimentos de saneamento básico, nos municípios acima caracterizados. A justificativa principal desta proposta decorre da necessidade de se estabelecer uma solução para o problema existente, o qual requer instrumento de respaldo legal adequado, em relação à legislação atualmente em vigor. De fato, esta situação estaria restringindo a contratação de novas operações de crédito e impossibilitando o início de obras em vários municípios.

Neste sentido a EMI frisa que, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento um programa estratégico para o crescimento sócio-econômico do País, determinados requisitos (instituídos pela Portaria MP/MF/MCT nº 127, de 2008) para a celebração de convênios e contratos de repasse com a União, passaram a ser flexibilizados justamente para se garantir as transferências obrigatórias de recursos federais para a execução das ações do PAC. Assim, a presente alteração legislativa visa coadunar-se com as demais diretrizes, especificidades e requisitos estabelecidos na Lei nº. 11.578/07, criando as condições legais necessárias para que os entes federados possam captar recursos federais, na área de saneamento, por meio destas transferências obrigatórias repassadas pela União, ainda que as respectivas concessões de

³ As principais alterações são as seguintes:

“Art. 2º A Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art.7º-A. Os serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos Estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estiverem em vigor por prazo indeterminado, poderão ser contemplados com os recursos públicos do PAC, desde que incluam no termo de compromisso previsto no art. 3º os seguintes requisitos adicionais:

I - celebração de convênio de cooperação entre os entes federativos que autorize a gestão associada de serviços públicos; e

II - celebração, até 31 de dezembro de 2016, entre os entes federativos ou suas entidades, de contrato de programa que discipline a prestação dos serviços. (...)

Art. 7º-B. Poderá ser objeto de contrato de financiamento no âmbito do PAC a prestação dos serviços públicos de saneamento básico cujos entes federativos e suas entidades atendam ao disposto no art. 7º-A.’”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

serviços não tenham sido devidamente regularizadas nos prazos anteriormente exigidos.

Já o art. 3º da MP, altera a Lei nº 11.977/09 ampliando as hipóteses de dispensa de participação financeira e altera o limite de renda familiar para enquadramento das famílias como beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida, bem como regulamenta aspectos de natureza operacional do programa. A este respeito a EMI informa que as alterações tem como objetivo oferecer ao programa maior clareza. Dessa forma são propostos, principalmente: (i) a melhoraria da operacionalização do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que passará a ter seu patrimônio dividido em cotas; (ii) a ampliação das hipóteses de dispensa de participação financeira dos beneficiários para todas as operações vinculadas a intervenções realizadas no âmbito do PAC, além das operações destinadas ao atendimento de famílias que perderam seu único imóvel nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União; (iii) a ampliação do limite de renda familiar para enquadramento de famílias a serem atendidas por terem sido removidas em decorrência de intervenções realizadas no âmbito do PAC, de intervenções que sejam financiadas por meio de operações de crédito ao setor público, além das hipóteses de remoção em razão de calamidades; (iv) a permissão para a concessão da subvenção econômica no ato da contratação da unidade habitacional ao beneficiário que possuía imóvel com regularidade fundiária; (v) a vedação da concessão de benefício de natureza habitacional para beneficiário que já tenha recebido este benefício anteriormente; e (vi) a permissão para que a mulher chefe de família possa firmar contratos independentemente da outorga do cônjuge, em todas as operações com recursos do Orçamento Geral da União.

Finalmente, o art. 4º da MP altera a Lei nº 10.188/01, disciplinando a criação e gestão pela CEF de fundo de arrendamento residencial (FAR), cujo patrimônio passa a ser dividido em cotas, restringindo a responsabilidade dos cotistas do fundo e vetando a concessão de garantias e avais por parte do setor público. A EMI esclarece que esta alteração vai em linha com as propostas no art. 3º, ou seja, visa melhorar a operacionalização do FAR.

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 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.”*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, §1º, estabeleceu os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

“§ 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.”

Passando a avaliar a adequação orçamentária e financeira da MP nº 561/2012, percebe-se inicialmente que não há qualquer impacto orçamentário ou financeiro advindo da matéria contida nos arts. 2º, 3º ou 4º da MP nº 561, na medida em que apenas: (i) amplia o leque de ações que poderão ser contempladas com recursos do PAC, especialmente para empreendimentos de saneamento básico em municípios que não tenham conseguido regularizar a delegação ou concessão desses serviços (art. 2º); (ii) amplia as hipóteses de dispensa de participação financeira e altera o limite de renda familiar para enquadramento das famílias como beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida, bem como regulamenta aspectos de natureza operacional do programa (art. 3º), e (iii) disciplina a criação e gestão pela CEF de fundo de arrendamento residencial (FAR), cujo patrimônio passa a ser dividido em cotas, restringindo as responsabilidades dos cotistas do fundo e vetando a concessão de garantias e avais por parte do setor público (art. 4º).

Quanto ao art. 1º, vimos que se trata, basicamente de: (i) estender, para 31 de dezembro de 2012, a data para operações de financiamento do BNDES, previstos na Lei nº 12.409, de 2011, com subvenção econômica da União, sob a modalidade de equalização de taxas de juros; (ii) fixar novo valor para o total dos financiamentos, que fica limitado ao montante de até R\$ 2,0 bilhões; e (iii) suspender várias exigências de regularidade fiscal.

De todas estas alterações, apenas o aumento do valor total para os financiamentos em tela poderia acarretar algum impacto financeiro, para a União. De fato, do ponto de vista da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, conforme definida pela LRF, deve-se inicialmente observar que a equalização das taxas de juro importa em despesas ao Erário com a concessão de um subsídio, na forma de subvenção econômica. Estas decorrem do diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES e dos agentes financeiros por este credenciados. Dessa forma a MP poderia criar novas despesas adicionais para o Tesouro, no caso do novo valor para total dos financiamentos contratados ultrapassar a R\$ 1,5 bilhão. Diante disso, a MP deveria atender a requisitos constantes do art. 16, I, e § 2º da LRF, bem como do art. 88 da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (a LDO 2012) ⁴. Ressalte-se que EMI não faz referência a

⁴ São eles:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

essa estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Esta ausência é justificada pelo novo valor estar contido no limite definido para as operações de financiamento subvencionadas pela União, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento - PSI do BNDES. O banco acomodaria o possível aumento dos financiamentos, referidos na MP, mediante remanejamento entre as diversas linhas disponíveis no Programa. Dessa forma, a alteração em comento não implicaria em custos adicionais para a União, uma vez que nem o limite global de financiamentos, nem o total das despesas previstas no âmbito do PSI seriam ampliados.

Esses são os subsídios.

Brasília, 16 de março de 2012.

Ingo Antonio Luger
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Hélio Martins Tollini
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

LRF:

“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; (...)

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

LDO 2012:

“Art. 88. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias e respectivas emendas 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.

§ 1º Os Poderes e o MPU encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (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 deste artigo 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 da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 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* deste artigo. (...)

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no *caput* deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional. (...)”