



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 633, de 26 de dezembro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 5/2014

Assunto: Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 633, de 26 de dezembro de 2013.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 633, de 26 de dezembro de 2013, que *“Altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica sob a modalidade de equalização de taxas de juros pela União, acrescenta o art. 1º-A à Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, que autoriza o Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, a assumir direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH e dá outras providências”*.

A presente Nota Técnica atende à 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

De acordo com a Exposição de Motivos EM nº 00004/2013 MF AGU, que acompanha a Medida Provisória (MP), a alteração da Lei nº 12.096, de 2009, busca a ampliação dos recursos totais, destinados aos financiamentos passíveis de subvenção pela União para operações contratadas pelo BNDES, voltadas à aquisição e produção de bens de capital, dentre outros fins, e para operações contratadas pela FINEP, destinadas exclusivamente à modalidade inovação tecnológica, aumentando o valor total de financiamentos em R\$ 50,0 bilhões, dos atuais R\$ 322,0 para R\$ 372,0 bilhões, conforme alteração proposta no art. 1º.

Esclarece que as medidas de estímulo ao investimento em bens de capital iniciadas com o advento da Lei nº 12.096, de 2009, foram fundamentais para a retomada do crescimento econômico nacional, sobretudo num momento de contração da atividade econômica mundial decorrente da crise financeira instalada a partir do segundo semestre de 2008. De acordo com o BNDES, o valor total já comprometido para os referidos financiamentos, consideradas as operações em consulta, em análise, enquadradas, aprovadas e contratadas teria alcançado, em 10 de dezembro de 2013, aproximadamente R\$ 308,0 bilhões de um total de R\$ 316,0 bilhões autorizados por



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica nº 5/2014

meio de Resolução do Conselho Monetário Nacional, conforme dispõe o § 6º do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009.

Assim, a continuidade das medidas de incentivo ao investimento por mais um ano, acompanhada da ampliação dos recursos, seria fundamental para estimular o aumento da competitividade da indústria brasileira, sobretudo por meio da modernização do parque industrial a partir de investimentos em projetos de engenharia e de inovação tecnológica, voltados à produção crescente e sustentável de bens de capital.

Quanto à alteração da Lei nº 12.409, de 2011, informa a EM que a MP nº 478, de 29 de dezembro de 2009, tornada posteriormente sem efeito, extinguiu o Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH, cujo equilíbrio permanente em nível nacional é garantido pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, nos termos do Decreto-Lei nº 2.406, de 5 de janeiro de 1988. Os contratos de financiamento habitacional contavam com cobertura securitária para os sinistros de Morte e Invalidez Permanente - MIP, de Danos Físicos aos Imóveis - DFI e de Responsabilidade Civil do Construtor - RCC.

Posteriormente foi editada a MP nº 513, de 26 de novembro de 2010, convertida na Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, que autorizou o FCVS a assumir, na forma disciplinada em ato do Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais - CCFCVS, os direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH.

Ressalta que, ao longo dos anos, verificou-se uma proliferação de escritórios de advocacia especializados em litigar contra as seguradoras que operavam o SH/SFH, bem como uma fragilidade na defesa apresentada nessas ações judiciais. Tal fato foi inclusive denunciado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº 1924/2004.

De acordo com a EM, nesses processos, as seguradoras vêm sendo condenadas a pagar indenizações por danos não previstos na apólice do SH/SFH, bem como relativamente a imóveis que não possuem mais ou nunca possuíram previsão de cobertura. Algumas dessas condenações, por envolverem imóveis que contam ou contaram no passado com a garantia do SH/SFH, podem repercutir no FCVS, uma vez que o Fundo é o garantidor do equilíbrio do SH/SFH, implicando o agravamento do risco para o Tesouro Nacional.

O número de ações judiciais, que por ocasião da edição da MP nº 478, de 2009, era de 11 mil, hoje já seria da ordem de 35 mil, estimando-se que possa chegar a 270 mil, considerando-se a quantidade de operações vinculadas ao extinto SH/SFH ainda ativas em contratos que se encerram até o ano de 2029.

A MP em análise busca, portanto, assegurar que os direitos da União sejam devidamente resguardados, por meio da correta defesa nesses processos judiciais, determinando à Caixa Econômica Federal – CAIXA intervir em todos os processos que representem risco ou impacto jurídico ou econômico ao Fundo ou às suas subcontas.



O art. 3º também prevê, expressamente, a possibilidade de intervenção da União nos processos judiciais, por intermédio da Advocacia-Geral da União – AGU, ou sua avocação, de modo a assegurar a efetividade da defesa judicial do FCVS e a robustecê-la, especialmente quando a relevância ou a materialidade do assunto assim o justificarem.

Quanto aos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, informa a EM que a implementação do art. 1º da MP implicará custo adicional para as despesas previstas de equalização de R\$ 12,3 bilhões ao longo de todo o período dos financiamentos, sendo que para o exercício corrente e para os dois subsequentes, não haverá impacto adicional devido à metodologia adotada para o pagamento da equalização. Salienta, ainda, a EM que a proposta atende ao art. 26 da LRF uma vez que está sendo autorizada por ato específico, ou seja, mediante edição de Medida Provisória, e às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

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.”

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

Art. 16 da LRF

“Art. 16. (...)

§ 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.”

Do ponto de vista do impacto financeiro e orçamentário, a EM informa que a proposta de ampliação da concessão de subvenção pela União atende ao artigo 26 da LRF, a seguir referenciado, ao estabelecê-la em ato específico, ou seja, mediante a edição de Medida Provisória.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica nº 5/2014

Art. 26 da LRF

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 precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 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.

Esclarece a EM que, quanto aos artigos 16 e 17 da LRF, a implementação do art. 1º da MP implicará custo adicional para as despesas previstas de equalização de R\$ 12,3 bilhões ao longo de todo o período dos financiamentos, sendo que para o exercício corrente e para os dois subsequentes, não haverá impacto adicional devido à metodologia adotada para o pagamento da equalização.

Arts. 16 e 17 da 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;

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.

(...)

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

(...)

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.

(...)”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica nº 5/2014

Quanto à compatibilidade dessas despesas com o Plano Plurianual, a EM não consigna qualquer referência neste sentido, em cumprimento ao disposto no art. 16, inciso II, da LRF.

No entanto, é importante considerar que a concessão de subvenção econômica sob a modalidade de equalização de taxas de juros classifica-se como Operação Especial, uma vez que, nos termos do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013), não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, da qual não resulta um produto e não gera contraprestação direta de bens ou serviços.

Assim, em princípio, deveriam integrar programa destinado exclusivamente a operações especiais, subsumindo-se à situação prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 (Plano Plurianual 2012/2015), segundo o qual tais programas não integram o PPA.

Quanto aos dispositivos que tratam da alteração da Lei nº 12.409, de 2011, verifica-se a sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, na medida em que buscam assegurar que os direitos da União sejam devidamente resguardados nos processos judiciais relativos ao extinto SH/SFH, pois determinam a intervenção da CAIXA e da AGU em todos os processos que representem risco ou impacto jurídico ou econômico ao FCVS e, por consequência, ao Tesouro Nacional. Saliente-se que essa iniciativa não implicará despesas adicionais ao erário, porquanto se valerá da estrutura já disponível nesses órgãos da administração pública.

Esses são os subsídios.

Brasília, 05 de fevereiro de 2014.

EDSON MASAHARU TUBAKI
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira