



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 671, de 19 de março de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 9/2015

Assunto: Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória Nº 671, de 19 de março de 2015.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem Presidencial Nº 64, de 2015, a Medida Provisória Nº 671, de 19 de março de 2015, que *“Institui o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro, dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais, e dá outras providências”*.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução Nº 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 DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória Nº 671/15, segundo os termos da Exposição de Motivos Interministerial Nº 9/2015 dos Ministérios dos Esportes e da Fazenda, bem como da Advocacia-Geral da União, foi adotada com o objetivo de *“criar um novo marco regulatório da gestão das entidades desportivas nacionais, com especial atenção aos clubes de futebol, estabelecendo, entre outras, normas relacionadas à transparência, à garantia e aperfeiçoamento do sistema de participação democrática em sua direção e à responsabilidade financeira”*.

Para alcançar tais propósitos, a presente Medida Provisória essencialmente institui o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT), cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol

(APFUT) e dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais.

Relativamente aos aspectos que se sujeitam à análise de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, objeto desta Nota Técnica, a Medida Provisória estabelece, em benefício das entidades desportivas de futebol que aderirem ao PROFUT, a possibilidade de *"parcelamento especial de débitos das entidades desportivas profissionais de futebol perante a União"*, na Seção II de seu Capítulo I, arts. 7º a 20, além da extensão desse parcelamento, em seu art. 31, às entidades nacionais e regionais de administração do desporto (federações e confederações) e às entidades de prática desportiva que não estejam envolvidas em competições de atletas profissionais (clubes amadores) de outras modalidades desportivas, referidas, respectivamente, nos incisos III, IV e VI do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 9.615, de 1998 (Lei Pelé). Além disso, as entidades desportivas profissionais de futebol, que aderirem e manterem sua adesão ao PROFUT, nos termos dos arts. 3º e 4º, mas que não cumprirem o disposto no art. 5º, todos da Medida Provisória, poderão mesmo assim manterem-se no parcelamento se, no prazo de 360 dias, aderirem a uma liga que as cumpra (art. 6º). A data limite para adesão ao parcelamento é 30 de junho de 2015, e sua concessão fica condicionada à indicação, pela entidade beneficiada, de instituição financeira que centralizará todas as suas receitas e movimentações financeiras.

Por adesão ao mencionado parcelamento, poderá a entidade pagar seus débitos consolidados junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Banco Central do Brasil, cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31 de dezembro de 2014. **A dívida consolidada será reduzida em 70% (setenta por cento) das multas, 30% (trinta por cento) dos juros e 100% (cem por cento) dos encargos legais, nos parcelamentos em até 120 parcelas mensais, e de 60% (sessenta por cento) das multas, 25% (vinte e cinco por cento) dos juros e 100% (cem por cento) dos encargos legais, nos parcelamentos em até 204 parcelas mensais.** Todas as parcelas serão corrigidas pela aplicação da taxa referencial do Sistema de Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e da taxa de 1% (um por cento) no mês de pagamento.

O montante a ser parcelado corresponderá ao valor consolidado dos débitos da entidade perante a União, reduzido pelos percentuais de juros, multas e encargos legais mencionados, e abatido do valor acumulado de 36 (trinta e seis) parcelas mensais, pagas pela entidade até o ato de parcelamento, correspondentes a 2% (dois por cento), 4% (quatro por cento) ou 6% (seis por cento) da média mensal da receita total dos últimos doze meses anteriores ao mês do respectivo pagamento, conforme a relação entre a dívida total incluída no parcelamento e a receita total do ano-calendário do ano anterior seja, respectivamente, igual ou inferior a 40% (quarenta por cento), superior a 40% (quarenta por cento) e igual ou inferior a 60% (sessenta por cento), ou superior a 60% (sessenta por cento).

Embora não impliquem em matéria orçamentária ou financeira pública, por constituírem valores privados apenas geridos pelo poder público, convém mencionar que também poderão ser parcelados, em até 180 (cento e oitenta) meses, débitos das

entidades perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), porém a correção das parcelas deve obedecer a Lei N° 8.036, de 11 de maio de 1990, e não são admitidas quaisquer reduções dos débitos consolidados a serem parcelados.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do art. 5º da Resolução N° 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:

“Art. 5º.....”

§ 1º. 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 N° 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 Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2015 (LEI 13.080, de 2 de janeiro de 2015), a cujos preceitos estará submetida a eventual conversão em Lei, pelo Congresso Nacional, da presente Medida Provisória no exercício financeiro de 2015, condiciona, em seus arts. 108 e 109, a aprovação de proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que concedam ou ampliem incentivo ou benefício fiscal, à apresentação de estimativas dos seus efeitos fiscais e correspondentes compensações, *verbis*:

“Art. 108. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, 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 entrarem 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 órgãos dos Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de 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 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 competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º. A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º. As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 6º. Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal; e

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal; ou

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da união e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; ou

IV (VETADO).

§ 7º. As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 22.

§ 9º. Somente por meio de lei poderá ser concedido aumento de parcelas transitórias, que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias, abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional.

§ 10. (VETADO).

§ 11. (VETADO).

§ 12. O disposto no inciso IV do § 6º não se aplica às despesas a que se refere o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal.

§ 13. Para fins da avaliação demandada pela alínea "b" do inciso II do § 6º e cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, será utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.

Art. 109. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º. A criação ou alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

§ 2º. A concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais.

§ 3º. As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º. (VETADO).

§ 5º. Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, determina:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma de seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos dos respectivos custos de cobrança.”

Como visto, muito embora a Medida Provisória conceda reduções significativas de multas, juros e encargos legais na consolidação de débitos perante a União, com o intuito de incentivar a adesão ao parcelamento e assegurar a realização de receitas de difícil recuperação, a Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a Mensagem Presidencial sequer menciona a estimativa de renúncia de receitas federais, no exercício financeiro de sua entrada em vigor e nos dois seguintes, decorrentes de tais reduções, em flagrante descumprimento dos mandamentos presentes no art. 14 da LRF e no art. 109 da LDO/2015.

São esses os subsídios.

Brasília, 24 de março de 2015.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira