



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 789, de 25 de julho de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 33 / 2017

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 789, de 25 de julho de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

## I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 789, de 25 de julho de 2017, que *“altera a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece:

“Art. 19 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

A Exposição de Motivos nº EMI nº 00079/2017 MF MME, de 24 de julho de 2017, de autoria dos Ministros de Minas e Energia e da Fazenda, que acompanha a Mensagem Presidencial, afirma que as modificações propostas para as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e nº 8.001, de 13 de março de 1990, seriam necessárias por conta de deficiências da legislação que comprometeriam a arrecadação:

“A legislação referente a CFEM revela-se, contudo, ao longo de quase três décadas de vigência, portadora de defeitos que embaraçam sua boa execução prática e regular gestão, a necessitarem, por isso mesmo, de saneamento. Algumas dessas deficiências, observe-se, deram ensejo a múltiplos questionamentos judiciais – inclusive no tocante à própria natureza jurídica do instituto –, que tornaram vulnerável a implementação dos textos legais específicos, comprometendo a realização efetiva do potencial de arrecadação da compensação, causando interrupções no fluxo



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

arrecadatório normal e elevando o grau de incerteza com que passaram a conviver os beneficiários de sua receita”.

O Poder Executivo busca, ainda segundo a Exposição de Motivos, alterar os seguintes aspectos da legislação referente à CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais) para obter uma *“gestão mais eficiente da Compensação Financeira e contribuir para desestimular o descumprimento de deveres capitais por parte do minerador”*:

“a) a definição da nova base de cálculo, nela contempladas as várias situações fáticas existentes no complexo universo das relações da atividade produtiva de bens minerais (merecem menção aqui: receita bruta de venda, em substituição ao faturamento líquido, como regra geral; receita calculada considerando o preço corrente do bem mineral ou do seu similar no mercado local ou, na sua falta, no mercado regional, nacional ou internacional, ou na falta dos anteriores, o preço de referência definido pelo órgão regulador nas hipóteses de consumo do bem mineral; e preço parâmetro, definido pela Receita Federal do Brasil, em certos casos de exportação);

b) o ajustamento e a atualização das alíquotas a incidirem sobre as diversas substâncias minerais, circunscritas as mudanças às de uso imediato na construção civil, ao nióbio, ao ouro, ao diamante, além do minério de ferro, objeto de regra específica diferenciada; e

c) a previsão de sanções administrativas para fornecimento de declarações ou informações inverídicas, falsificação ou alteração de documentos exigidos pela fiscalização e recusa injustificada em apresentar documentos solicitados pelo órgão regulador, ao lado da vedação, a quem possua débito inscrito em dívida ativa ou no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, da outorga ou prorrogação de título minerário, da participação em processo de disponibilidade de área e de obtenção de averbação de qualquer instrumento negocial de transferência ou arrendamento de direitos minerários, salvo se referente a crédito com exigibilidade suspensa”.

Ainda segundo a Exposição de Motivos, a relevância e a urgência constitucionalmente exigidas estariam demonstradas *“diante da necessidade de correção das distorções existentes na sistemática de hoje e na expectativa de acentuada melhoria da eficiência do processo arrecadatório da CFEM, em um cenário de necessidade inafastável do cumprimento das metas fiscais”*.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

### III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O §1º do 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 da 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 nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Tal como se verifica na Exposição de Motivos, esta Medida Provisória destina-se aparentemente a elevar algumas das alíquotas da CFEM visando o aumento de arrecadação por parte da União, diante da necessidade de se prover mais recursos para reduzir o déficit fiscal.

Na realidade, essa medida pode vir a beneficiar Estados e Municípios produtores, pois a Lei nº 8.001/1990 estabelece que da arrecadação da CFEM sejam destinados 23% aos Estados e Distrito Federal e 65% aos Municípios. Cabe à União apenas 12% do total da CFEM, e, destes, 10% deveriam ser destinados ao DNPM e 2% ao IBAMA.

Segundo dados do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), em 2014 foram arrecadados por meio da CFEM (fonte 141) cerca de R\$ 1,74 bilhão. Em 2015, a arrecadação chegou a cerca de R\$ 1,49 bilhão e em 2016 esse valor atingiu cerca de R\$ 1,8 bilhão.

Nos últimos três exercícios, portanto, o valor arrecadado com a fonte 141 (CFEM) pelo Poder Executivo para ações no orçamento fiscal foi em média de R\$ 200 milhões (parcela da União):

Exercício	Arrecadação com a CFEM - fonte 141 (R\$ milhões)	Transferências para Estados e Municípios (R\$ milhões) (88%)	Parcela da União (Lei 8.001/1990) (R\$ milhões)	Dotações empenhadas pelo Poder Executivo (R\$ milhões)
2014	1.740	1.531	209	57
2015	1.490	1.311	179	95
2016	1.799	1.583	216	74
Total	5.029	4.425	604	226



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Observa-se que o Poder Executivo empenha menos da metade dos recursos obtidos com a CFEM na atividade fim, especialmente recursos voltados para a fiscalização da atividade minerária, cuja falta dificulta o aumento da arrecadação da própria CFEM.

A Exposição de Motivos nº 00079/2017 MF MME afirma que a “*melhoria da eficiência no processo arrecadatário da CFEM*” pode vir elevar a estimativa de arrecadação em 80%. Para isso, não apresentou qualquer memória de cálculo. E afirma ainda que essa previsão reforça “*o caráter de urgência da entrada em vigor da proposição*”.

Considerando essa possibilidade, a parte da arrecadação que cabe à União passaria dos atuais R\$ 200 milhões (média dos últimos três anos) para R\$ 360 milhões, com aumento de somente R\$ 160 milhões.

O Poder Executivo não apresentou um estudo com previsão do aumento projetado da receita com a Compensação Financeira, daí se supor que a arrecadação poderá ser superior à atual ou, até, inferior. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, em seu artigo 118, determina que medida provisória que modifique receita deve estar acompanhada de demonstrativo específico:

“Art. 118. 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. (...)” (g.n.)

Mas se por um lado o Poder Executivo parece impor uma carga maior às empresas mineradoras, por outro lado utilizou a Medida Provisória nº 790, também de 25 de julho de 2017, para promover muitas modificações – cerca de 100 comandos – no Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967).

As regras da MP 790 buscam, dentre outros objetivos, simplificar a atividade das empresas mineradoras; a Exposição de Motivos dessa MP informa que ela é “*fruto de consenso entre Mineradores e Governo*”. Dentre as novidades, torna mais ainda flexível o dever constitucional da União (art. 174) em fiscalizar a atividade minerária:

“MP nº 790, de 2017 (...)”

Art. 81-B. O exercício da fiscalização da atividade minerária observará critérios de definição de prioridades, e incluirá, se for o caso, a fiscalização por amostragem”.

Na realidade, para se obter maior arrecadação de receitas da atividade minerária, objeto da presente MP 789/2017, seriam bem-vindas melhorias no hoje deficiente sistema de fiscalização da atividade minerária, como um trabalho conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a título de exemplo. E essa carência



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

da fiscalização se reflete em arrecadação menor da CFEM e até em tragédias ambientais, tais como o caso da barragem na região de Mariana, Minas Gerais, causado pela Mineradora Samarco, como constatado pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.440/2016 – Plenário do TCU, de 21/9/2016.

A alteração constante na MP 790/2017 conflita, assim, a nosso ver, com o aumento pretendido da receita por meio da MP 789/2017.

Diante da ausência da estimativa justificada do aumento da receita, considera-se que a Medida Provisória nº 789, de 2017, é inadequada e incompatível quanto às normas orçamentárias e financeiras, por contrariar o art. 118 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017.

Sugere-se que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional e ao Relator desta MP a demonstração da estimativa justificada determinada por lei.

Esses são os subsídios sobre a adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 789, de 2017.

Brasília, 02 de agosto de 2017.

**CARLOS ANTÔNIO MENDES RIBEIRO LESSA**  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira