



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 31/2016

Brasília, 20 de junho de 2016.

Assunto: subsídios para a análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 732, de 10 de junho de 2016, que *“limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987”*.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir Parecer sobre a referida Medida Provisória.

1. INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 732, de 10 de junho de 2016, que *“limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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”.

2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A MP nº 732 pretende, no exercício de 2016, limitar a 10,54% (dez inteiros e cinquenta e quatro centésimos por cento) sobre o valor correspondente para o exercício de 2015, ressalvada a correção de inconsistências cadastrais, o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e estabelecer que o ajuste de eventuais diferenças entre a planta de valores adotada pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU para o cálculo do valor do domínio pleno dos terrenos da União e as plantas de valores genéricos elaboradas pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para as áreas urbanas, ou a Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, para as áreas rurais, incluídas as atualizações futuras, será implementado, de forma proporcional, nos dez exercícios subsequentes, na forma a ser disciplinada pela SPU.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00114/2016 MPDG esclarece que o texto proposto apresenta uma modulação de efeitos das correções de plantas de valores genéricos da Secretaria do Patrimônio da União resultantes da aplicação da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, e da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que acabaram por gerar uma imposição excessiva aos contribuintes em momento de desaceleração econômica acentuada.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No que diz respeito aos lançamentos de 2016, a Lei nº 13.139 determinou, para fins de cálculo de foros e taxas de ocupação, a atualização dos valores do domínio pleno dos imóveis da União aforados ou ocupados por particulares tomando-se como base as plantas de valores genéricos elaboradas.

Ocorre que esta atualização, para o lançamento das cobranças no ano de 2016, gerou uma reestruturação dos parâmetros de cobrança e uma enorme amplitude em relação às cobranças realizadas no ano de 2015. Constatou-se a existência de casos, por exemplo, com até 900% de reajuste nas cobranças embora, na média, os valores totais cobrados se situem em patamar de 18% inferior ao ano de 2015.

Dessa forma, a amplitude das mudanças dos valores reajustados e cobrados implica enorme imposição aos cidadãos já afetados por uma conjuntura econômica desfavorável, o que demanda outros ajustes na sua forma de implementação, sem contar que a manutenção da situação atual poderá ensejar inúmeras ações judiciais que poderão ser impetradas pelos atuais ocupantes e foreiros, a qualquer momento, em desfavor da União.

Assim, a MP nº 732 propõe a modulação dos efeitos da nova legislação para determinar que o reajuste das plantas de valores para o ano de 2016 não supere o índice de 10,54% sobre os valores do ano de 2015 e a diferença seja diluída proporcionalmente nos próximos dez exercícios, de forma a minorar o impacto na economia do cidadão contribuinte.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3. 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. 14, estabelece os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária de Medidas Provisórias que tratam de renúncia de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 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 do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, a MP nº 732 implica renúncia de receita em 2016, bem como nos dez exercícios subsequentes.

A EM nº 00114/2016 MPDG, no entanto, não indica qual o valor de tal renúncia nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, nos termos exigidos pela LRF, art. 14, cabeça, e a concessão do benefício, que deveria atender a pelo menos uma das condições previstas nos incisos I e II do referido artigo, não atendeu a nenhuma, devendo o Poder Executivo, por solicitação do Presidente da Comissão Mista encarregada de emitir o Parecer sobre a MP nº 732, demonstrar sua adequação orçamentária e financeira, conforme dispõe a Lei nº 13.080/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2015), art. 108:

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 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.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 732, de 10 de junho de 2016, quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

José Lacerda Gomes

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos