



Nota Técnica N° 27 / 2012

**Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da
Medida Provisória N° 592, de 3 dezembro de 2012.**

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 N° 529, de 2012, a Medida Provisória N° 592, de 3 de dezembro de 2012, que *"Modifica as Leis N° 9.478, de 6 de agosto de 1997, e N° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social"*.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução N° 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 N° 592/12, segundo os termos da Exposição de Motivos Interministerial N° 211/2012 dos Ministérios da Fazenda e das Minas e Energia, foi adotada com o objetivo de estabelecer nova sistemática de repartição, entre os entes federados, das receitas patrimoniais de *royalties* e participação especial incidentes sobre a produção de petróleo ou gás natural na plataforma marítima, aplicáveis aos contratos de concessão assinados a partir de 3 de dezembro de 2012, assim como de ampliar a parcela desses recursos destinada ao desenvolvimento da educação no país e ao Fundo Social, instituído pela Lei N° 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

A edição da presente Medida Provisória constitui-se, de fato, em medida complementar do veto parcial oposto ao Projeto de Lei N° 2.565, de 2011, aprovado pelo Congresso Nacional, que adotava a nova sistemática de repartição aos *royalties* e participação especial decorrentes não apenas dos novos contratos de concessão, mas também dos já celebrados. A oposição do veto parcial teve, portanto, a

finalidade de manter a anterior sistemática de repartição aos contratos de concessão já regularmente assinados, de modo a, nos termos da Mensagem de Veto N° 522, de 30 de outubro de 2012, não prejudicar os atos jurídicos perfeitos em que se constituem tais contratos, com fundamento no art. 5º, *caput*, inciso XXXVI, da Constituição Federal, e não lesar o direito à compensação financeira prevista no § 1º do art. 20, também da Constituição Federal.

A oposição de tal veto parcial se deu, no entanto, em franca contrariedade à vontade federativa majoritária no Congresso Nacional, que pleiteava nova sistemática de distribuição mais uniforme, entre todos os entes federados, de royalties e participação especial decorrentes de contratos de concessão, em detrimento daqueles entes confrontantes e afetados pela produção em plataforma marítima, até então mais privilegiados. A presente Medida Provisória, em seguida a esse veto parcial, completa, portanto, a solução proposta pelo Poder Executivo para esse relevante impasse federativo, segundo a qual a nova sistemática de repartição aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do Projeto de Lei N° 2.565, de 2011, regerá apenas os futuros contratos de concessão, mantendo-se a distribuição anterior para os já celebrados, cumprindo, assim, o requisito de relevância exigido pela Constituição Federal para sua edição.

Já o requisito constitucional de urgência exigido para a edição da presente Medida Provisória encontra-se na necessidade de definição dos recursos com que cada ente da federação, em especial os confrontantes e afetados pela produção em plataforma marítima, poderá contar no exercício financeiro de 2013, tornada incerta pela iminente judicialização do impasse federativo gerado pela aprovação do Projeto de Lei N° 2.656, de 2001, exigindo a adoção imediata de medidas urgentes, materializadas na oposição do mencionado veto parcial, seguida da edição da presente Medida Provisória. Também ameaçada por essa possível judicialização, a reforçar a urgência na adoção da medida, encontrava-se a realização de rodadas de licitação visando novos contratos de concessão, já programadas para maio de 2013, cujo êxito dependerá da segurança jurídica de que então desfrutar o novo marco regulatório.

Outrossim, a presente Medida Provisória também introduz a previsão de maior aporte, dessas receitas de royalties e participação especial, para o Fundo Social, instituído pela Lei N° 12.351/2010, além de assegurar que 100% (cem por cento) das receitas decorrentes dos futuros contratos de concessão e 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos do Fundo Social sejam destinados ao desenvolvimento da educação no país.

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 2013 (Lei N° 12.708, de 17 de agosto de 2012), a cujos preceitos estará submetida a eventual conversão em Lei, pelo Congresso Nacional, da presente Medida Provisória no exercício financeiro de 2013, condiciona, em seu art. 90, 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, verbis:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, 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 Ministério Público 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 ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º. Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição.

§ 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;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição; e

III - (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, que se manifestarão conjuntamente; e

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

§ 9º. Somente por meio de norma legal 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.

.....”

O art. 14 da Lei Complementar Nº 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.”

A Medida Provisória em análise, como visto, além de estabelecer maiores percentuais mínimos destinados ao Fundo Social e ao desenvolvimento da educação no país, apenas edita dispositivos cujos textos que já haviam sido aprovados pelo Congresso Nacional no Projeto de Lei Nº 2.565, de 2011, estabelecendo nova sistemática de distribuição dos royalties e participação especial incidentes sobre a produção de petróleo ou gás natural na plataforma marítima, aplicáveis aos contratos de concessão, desta feita exclusivamente sobre os ainda não celebrados.

Tratando-se de mera distribuição, entre entes federados, de receitas patrimoniais ainda não juridicamente existentes, posto que aplicável apenas aos contratos de concessão futuros, não há qualquer impacto sobre contas públicas, sejam federais, estaduais, distritais ou municipais, não incidindo a legislação orçamentária e financeira supramencionada. Fiscalmente impactante era, sim, a aplicação

dessa nova sistemática também aos contratos de concessão já assinados, como previam os dispositivos do Projeto de Lei N° 2.565, de 2011, vetados pela chefe do Poder Executivo, posto que as receitas futuras provenientes de tais contratos já haviam inclusive sido utilizadas, pelos entes federativos aos quais pertencem, em operações de securitização e antecipação de recebíveis, como bem destacado pela Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a Medida Provisória em análise.

Assim, as medidas urgentes adotadas pelo Poder Executivo, consistentes na oposição do mencionado veto parcial e na edição da presente Medida Provisória, tornaram fiscalmente neutra a nova sistemática de distribuição dessas receitas patrimoniais, aplicando-a apenas aos contratos de concessão futuros. Muito embora o aspecto fiscal, que embasa a edição desta Medida Provisória, não tenha sido enfatizado nas razões de veto apresentadas pelo Poder Executivo, fundamentadas na preservação dos atos jurídicos perfeitos constituídos pelos contratos de concessão já celebrados e na natureza indenizatória das receitas destes decorrentes, a inobservância de neutralidade fiscal do Projeto de Lei N° 2.565, de 2011, já seria suficiente para justificar o veto parcial oposto.

Portanto, a nova sistemática de distribuição, entre entes federados, das receitas patrimoniais de royalties e participação especial incidentes sobre a produção de petróleo ou gás natural na plataforma marítima, adotada na Medida Provisória N° 592/12, configura-se fiscalmente neutra, não sofrendo, assim, incidência da sobredita legislação orçamentária e financeira, por aplicar-se apenas a contratos de concessão futuros.

Quanto à previsão, na Medida Provisória N° 592/12, de novos percentuais mínimos de destinação dessas receitas patrimoniais ao Fundo Social e ao desenvolvimento da educação no país, não há qualquer óbice de natureza orçamentária ou financeira, estando também em consonância com a diretriz nacional de estímulo e valorização da educação, da ciência e da tecnologia, prevista no Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, nos termos do inciso IX do art. 4° da Lei N° 2.593, de 18 de janeiro de 2012.

São esses os subsídios.

Brasília, 7 de dezembro de 2012.



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