



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 26/2017

Brasília, 12 de junho de 2017.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP) nº 784, de 7 de junho de 2017, que “Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946 e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providências”.

Interessado: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1. Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A Resolução nº 1, de 2002-CN, em seu art. 19, prevê:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e





SENADO FEDERAL Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber: “...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.”

Para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2. Síntese da medida provisória e aspectos relevantes

A Medida Provisória (MP) nº 784, de 7 de junho de 2017, “Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946 e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providências”.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00008/2017 BACEN MF, de 10 de março de 2017, a Medida Provisória permite aperfeiçoar o processo administrativo sancionador nas esferas de atuação do Banco Central do Brasil (BC) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dotando as referidas autarquias de instrumentos mais efetivos de supervisão e aplicação de penalidades.





SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A MP estabelece normas acerca das penalidades, medidas coercitivas e meios alternativos de solução de controvérsias aplicáveis às instituições financeiras, às demais instituições supervisionadas pelo BC e aos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), inclusive administradores e membros de órgãos estatutários e contratuais.

Os valores para a penalidade de multa aplicável pelo BC, previstos no art. 7º da Medida Provisória, não excederá o maior dos valores: 0,5% da receita de serviços e de produtos financeiros, apurada no ano anterior da consumação da infração ou da última infração, no caso de ilícito continuado, ou R\$2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). O BC pode, cumulativamente à aplicação de multa, cassar a autorização para funcionamento da instituição ou inabilitar o administrador ou ainda proibir o auditor de prestar serviços no SFN, afastando-os do mercado.

A MP também atualiza e aprimora procedimentos relativos aos processos sancionadores conduzidos no âmbito da CVM, de modo que sua atuação possa ser mais efetiva, dissuadindo a prática de infrações e mantendo a confiança no ambiente regulatório do mercado de capitais e a credibilidade de seu órgão regulador. Assim, foi ajustada a redação do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com o objetivo de atualizar o rol de penas passíveis de aplicação pela Autarquia, elevando os valores previstos no §1º daquele artigo.

Apesar dos avanços introduzidos pela Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997, a MP propõe que a CVM, além de poder pautar a aplicação de penalidade de acordo com os parâmetros das operações irregulares identificadas, possa também aplicar pena de multa de até R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), além de incluir um novo critério, 20% (vinte por cento) do valor do faturamento total individual ou consolidado do grupo econômico, obtido no exercício anterior à instauração do processo administrativo sancionador, no caso de pessoa jurídica. Propõe-se, ainda, a inclusão do §13 ao art. 11 da Lei nº 6.385, de 1976, com o objetivo de fazer que o condenado possa sofrer outras consequências práticas de cunho mais imediato e efetivo.

Adicionalmente, a proposição estabelece mecanismos destinados a assegurar a efetividade da supervisão, inclusive o termo de compromisso e a possibilidade de imposição de medidas coercitivas e acautelatórias, além de multa cominatória diária.





SENADO FEDERAL Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A MP possibilita que o BC e a CVM passem a celebrar acordo de leniência (arts. 30 a 33), que consiste em obter a efetiva e plena colaboração de pessoas naturais ou jurídicas na investigação de infrações de que participem mediante compromisso da autoridade reguladora de extinguir a punibilidade ou reduzir a pena no âmbito do processo administrativo.

Cabe registrar que a proposição em análise prevê a criação do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional e Inclusão Financeira (art. 17) e do Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários (art. 36), fundos de direitos difusos, de natureza contábil, cujas receitas e despesas integrarão o Orçamento Geral da União, e que terão como objetivo promover a estabilidade do sistema financeiro, o desenvolvimento do mercado mobiliário e a inclusão financeira.

A Medida Provisória altera, ainda, a redação do art. 19 da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, de modo a promover aperfeiçoamento normativo do regime de liquidação extrajudicial.

3. Análise da adequação orçamentária e financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Sobre o tema, vale destacar o contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), a saber:

“

Art. 117. 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.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:





SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

...

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e: a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

...

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” (grifo nosso)

O art. 17, da MP, que trata do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional e Inclusão Financeira, determina que as receitas e despesas integrarão o Orçamento Geral da União. O § 1º, do mencionado artigo, estabelece que os recursos do Fundo serão aqueles recolhidos pelo BC em decorrência da assinatura do termo de compromisso, além de outras receitas. De acordo com o § 2º a administração ficará a cargo do BC, ao qual caberá a sua regulamentação de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

No Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários, art. 36 da MP, os recursos recolhidos pela CVM devem ser depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional. O § 2º do artigo determina que a administração do Fundo ficará a cargo da CVM, à qual caberá a sua regulamentação de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

De acordo com art. 117, § 6º, inciso III, da LDO 2017, será considerada incompatível a proposição que crie ou autorize a criação de fundos que não contenham normas específicas. Os fundos previstos na Medida Provisória ainda serão regulamentados, em conformidade com as diretrizes fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Ademais, em consonância com o art. 118 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, a medida provisória que instituir ou alterar receita pública deve estar acompanhada da estimativa de qual será seu impacto na arrecadação, o que não foi apresentado na Exposição de Motivos Interministerial.

Ao final, convém observar, como se sabe, que as medidas provisórias devem ser adotadas apenas em situações urgentes e relevantes, as quais não possam ser





SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

adequadamente atendidas pela via legislativa ordinária. Registre-se, contudo, que a competência da nota técnica de adequação, tal como estabelecido pela Resolução nº 1, de 2002-CN, não abrange a análise desses pressupostos constitucionais de admissibilidade. O conteúdo deve restringir-se ao fornecimento de subsídios aos parlamentares quanto à adequação da medida provisória às normas constitucionais e legais que tratam de matéria orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Joaquim Ornelas Neto
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

