



Nota Técnica n.º 1, de 2016.

***Subsídios acerca da adequação
orçamentária e financeira da Medida
Provisória nº 703, de 18 de dezembro de
2016.***

**Núcleo: Planejamento e
Desenvolvimento Urbano**
Roberto de Medeiros Guimarães Filho



NOTA TÉCNICA Nº 1/2016

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 548, de 2015, a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, que “Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência.”

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 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”.

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

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, 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.”

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, visa precipuamente isentar a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do *caput* do art. 6º e das sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em outras normas que tratam de licitações e contratos, assim como reduzir a multa prevista no inciso I do *caput* do art. 6º em até dois terços, não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo.

Nos termos da exposição de motivos EMI nº 00207/2015 MP AGU CGU MJ, de 18 de dezembro de 2015, que acompanha a mensagem, a chamada Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013, “permite a celebração de acordo de leniência com o objetivo de garantir que as empresas colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, identificando os demais envolvidos na infração, além de evitar que a empresa seja responsabilizada no âmbito administrativo, permitindo-lhe a manutenção de suas relações com o poder público”. Assim, alega a EMI, que haveria “espaços para aperfeiçoamentos para a aplicação mais efetiva do instituto”.

Em sua análise, a EMI faz considerações ao Projeto de Lei nº 105, de 2015, que versa sobre os assuntos tratados pela MP nº 703/2015, enaltecendo que a proposição, ora em curso na Comissão Especial da Câmara dos Deputados sob o nº 3.636, de 2015, tornaria mais célere e ampliaria “a possibilidade de celebração de acordo de leniência, possibilitando, inclusive que, a um só tempo, participem os órgãos de controle interno dos entes envolvidos, suas advocacias públicas e o Ministério Público”.

Mas, considerando que a proposição ainda dependeria de deliberação na Comissão Especial antes de ser encaminhada ao Plenário da Câmara e tendo em vista o recesso parlamentar que se aproximaria, não haveria, em tese, previsão em curto prazo de apreciação final da matéria, e que, tendo em vista “salvaguardar a continuidade da atividade econômica e a preservação de empregos”, se faria necessária a edição desse normativo por meio de medida provisória. Eis as alegações apontadas para justificar sua urgência e relevância e atender o previsto na Constituição Federal, art. 62, *caput*.

Convém lembrar, todavia que, conforme previsto no § 3º, art. 62, da Constituição, o prazo que se refere à perda de sua eficácia, caso a MP não seja apreciada pelos parlamentares em até 60 dias, prorrogável nos termos do art. 7º, este será suspenso durante o período de recesso do Congresso Nacional.

Note-se também que a Medida Provisória, nem a EMI, não faz nenhuma menção direta ou avaliação sobre impactos decorrentes da paralização de obras e serviços específicos, ou em geral, ainda que sobre estes corram, contra empresas ou pessoas responsáveis, sanções emanadas pelo próprio Tribunal de Contas da União, tendo em vista que as Leis de Diretrizes Orçamentárias tem ordenado àquela Corte o envio ao Congresso Nacional do exame e notação prévia à apreciação dos orçamentos anuais daquelas obras e serviços que constem como irregulares, em especial os que apresentem indícios de irregularidades graves.

Atém-se exclusivamente ao campo normativo e a disciplinar a regularidade de funcionamento das empresas objeto de acordos de leniência, conforme assim prevê o § 2º, inciso III do art. 16 da presente MP 703/15 (nova redação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013):

*III – no caso de a pessoa jurídica ser a primeira a firmar o acordo de leniência sobre atos e fatos investigados, a redução poderá chegar a até a sua completa remissão, **não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo.** (grifos nossos)*

Ao Tribunal de Contas responsável pelo exame (que poderá ser o da União ou outro, conforme for a esfera de governo responsável pela origem dos recursos), prevê-se que este(s), após a celebração do acordo de leniência firmado com a Administração Pública, poderá(ão) instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para somente assim se possa apurar eventuais prejuízos ao erário.

Assim, de *per se*, reza a presente MP:

“Art. 14. O acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas, que poderá, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para apurar prejuízo ao erário, quando entender que o valor constante do acordo não atende o disposto no § 3º.” E

“Art. 17-A Os processos administrativos referentes a licitações e contratos em curso em outros órgãos ou entidades que versem sobre o mesmo objeto do acordo de leniência deverão, com a celebração deste, ser sobrestados e, posteriormente, arquivados, em caso de cumprimento integral do acordo pela pessoa jurídica.” (NR)

Por oportuno, convém, nesse diapasão, lembrar as determinações deferidas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União, em especial os arts. 70 e § 71, II, X, § 1º, 2º e 3º.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes à época de sua edição, em especial a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei do Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016), a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2016) e a Lei Orçamentária da União para 2016 (ainda em fase de apreciação pelo Congresso Nacional).

Tendo em vista que a modificação promovida pela Medida Provisória em tela é de caráter eminentemente normativo, não haveria repercussão direta na geração de despesas ou receitas orçamentárias ou de alterar dotações orçamentárias, razão pela qual

não se verifica, *a priori*, à luz das explicações salientadas pela EMI, em relação às leis acima citadas, incompatibilidades de ordem orçamentária nem financeira no sentido de trazer diretamente prejuízos ao erário público, pressupondo-se que tais acordos de leniência venham a ser formulados considerando-se o objetivo maior em salvaguardar o interesse público.

De outra parte é importante considerar que tais acordos de leniência, à medida que passem a isentar multas ou outras sanções de natureza pecuniária aplicadas pelos órgãos de controle, trilha por reduzir receitas já previstas por aqueles órgãos às quais seriam incorporadas ao Tesouro Nacional.

Sendo assim, a presente MP incorreria em descumprimento do art. 108 da vigente LDO, Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, conforme transcrevemos:

“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.” (grifos nossos)

“§ 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.”

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

Esses são os subsídios.

Brasília, 28 de janeiro de 2016.

ROBERTO DE MEDEIROS GUIMARÃES FILHO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira