



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **BENEDITO DE LIRA**

PARECER Nº , DE 2016

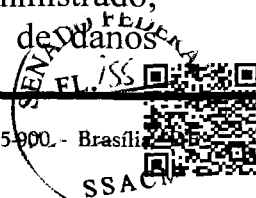
Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 719, de 2016, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, para dispor sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; e a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa da União.

RELATOR: Senador BENEDITO DE LIRA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para fins do disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), a Medida Provisória (MPV) nº 719, de 29 de março de 2016, editada com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, que permite ao Presidente da República, em caso de relevância e urgência, adotar esse instrumento normativo e submetê-lo, de imediato, ao Congresso Nacional.

Em cinco artigos, a MPV promove alterações em leis ordinárias para: 1) autorizar o uso do saldo da conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como garantia nas operações de crédito consignado; 2) alterar objetivos da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), e prever o fundo de direito privado que será constituído, administrado, gerido e representado pela ABGF, para cobrir seguro obrigatório de danos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

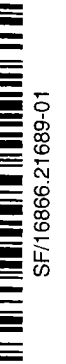
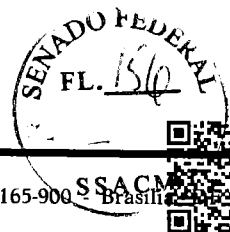
pessoais e a indenização por morte ou por invalidez permanente ou as despesas de assistência médica e suplementares, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do seguro; e 3) regular a dação em pagamento de bens imóveis como causa de extinção do crédito tributário.

Para isso, em seu art. 1º, a MPV nº 719, de 2016, altera a Lei nº 10.820, de 2003, para permitir aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a utilização do saldo da conta vinculada no FGTS como garantia em empréstimos consignados.

Poderá ser oferecido em garantia até 10% do saldo da conta vinculada no FGTS. No caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, poderá ser oferecido em garantia 100% do valor da multa paga pelo empregador. Essa multa é de 40% sobre o saldo da conta do FGTS, no caso de despedida sem justa causa, e de 20% na despedida por culpa recíproca ou força maior. Não se aplica, em relação à referida garantia, a impenhorabilidade prevista no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.036, de 1990.

O art. 2º altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que, entre outras disposições, autoriza o Poder Executivo a criar a ABGF. O objetivo da alteração legal é incluir entre os objetivos da ABGF a constituição, a administração, a gestão e a representação de fundos garantidores e de outros fundos de interesse da União; bem como incluir a constituição, a administração, a gestão e a representação específica do fundo criado com a alteração do art. 10 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga, pelo seguinte art. 3º da MPV.

Dessa forma, em seu art. 3º, a MPV altera o art. 10 da Lei nº 8.374, de 1991, para estabelecer que a indenização por morte ou por invalidez permanente ou as despesas de assistência médica e suplementares, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais, serão devidas por fundo de direito privado constituído, administrado, gerido e representado pela ABGF.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

A MPV estabelece que o fundo terá natureza privada e patrimônio separado do patrimônio da ABGF, será sujeito a direitos e obrigações próprias, não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.

Ainda em seu art. 3º, a MPV prevê que o patrimônio do fundo será formado por parcela dos prêmios arrecadados pelas seguradoras com o seguro obrigatório, pelo resultado financeiro de suas aplicações e por outras fontes de recursos definidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

A MPV ainda prevê que o CNSP disporá sobre as obrigações, os prazos para a implementação e a remuneração devida à administradora do fundo.

Ao alterar o art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, a MPV determina ainda em seu art. 3º que a exigência legal de que não se procederá à inscrição, nem se expedirá provisão de registro, termo de vistoria ou certificado de regularização de embarcação, sem a comprovação da existência do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga (DPEM), torna-se sem efeito caso não haja, no mercado, sociedade seguradora que ofereça o seguro. Também determina que cabe à Superintendência de Seguros Privados (Susep) informar à autoridade competente a falta de oferta do seguro.

O art. 4º trata do último dos temas de que cuida a MPV e se refere à reformulação da norma que regula o instituto da dação em pagamento de bens imóveis, prevista com causa de extinção do crédito tributário no inciso XI do art. 156 do Código Tributário Nacional (CTN), a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Como o CTN é lei de normas gerais em matéria tributária, recepcionado com *status* de lei complementar pela Constituição Federal de 1988, é imprescindível a existência de lei ordinária que disponha sobre a matéria, de modo a possibilitar que o instituto seja utilizado, na prática, pelos contribuintes.

Em razão disso, foi editada a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, que, em seu art. 4º, tratou das normas aplicáveis à dação em pagamento de bens imóveis para quitação de dívidas tributárias pelos contribuintes na esfera federal. A MPV, ao alterar o referido dispositivo legal, modificou as regras a serem





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

observadas para a entrega de bens imóveis com intuito de extinguir créditos de natureza tributária de titularidade da União.

Na redação original do art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016, duas eram as regras para extinção do crédito tributário mediante dação em pagamento: a) prévia avaliação judicial do bem ofertado pelo devedor; b) quitação da totalidade do débito mediante entrega de bem imóvel.

Pela redação em vigor, conferida pela MPV ao mencionado dispositivo legal, as novas regras para utilização da dação em pagamento de bens imóveis podem ser assim sintetizadas: a) extinção somente de créditos tributários da União, desde que inscritos em Dívida Ativa da União; b) quitação somente pode ocorrer a critério da União; c) avaliação prévia do bem ofertado, sem exigência de que o procedimento seja judicial, observada a regulamentação a ser expedida pelo Ministro de Estado da Fazenda; d) inexistência de ônus em relação ao bem ofertado; e) quitação da totalidade do débito mediante entrega de bem imóvel; f) inaplicação às dívidas referentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional); g) desistência da ação pelo devedor ou corresponsável e renúncia do direito sobre o qual se funde a demanda, na hipótese de a dívida ser objeto de discussão judicial; e h) observância, pela União, da destinação específica dos créditos extintos, nos termos de regulamentação a ser expedida pelo Ministro de Estado da Fazenda.

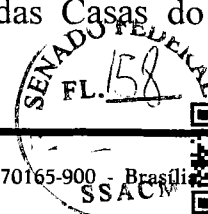
No âmbito da Comissão Mista, foram apresentadas 56 emendas à MPV nº 719, de 2016.

Por meio do Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 24, de 2016, e nos termos no § 7º do art. 62 da Constituição Federal, a MPV teve a sua vigência prorrogada pelo período de sessenta dias.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a MPV nº 719, de 2016, antes de sua apreciação, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

T. Lira





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

De acordo com o art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002, a Comissão Mista deve se pronunciar sobre: (i) a constitucionalidade da MPV, inclusive quanto ao atendimento aos pressupostos de relevância e urgência; (ii) a adequação financeira e orçamentária da medida; (iii) o atendimento da exigência do § 1º do art. 2º daquela Resolução, segundo o qual o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, no dia da publicação da MPV no Diário Oficial da União, seu texto, acompanhada da respectiva Mensagem e Exposição de Motivos; e (iv) o mérito da MPV.

II.1 – Da constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 719, de 2016, frisamos que a União é competente para legislar sobre política de crédito e de seguros, e sobre direito tributário, conforme os arts. 22, inciso VII, e 24, I, da Constituição Federal (CF). A matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Poder Executivo expõe sua percepção na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 30, de 2016, em razão da necessidade de alterar a composição do conjunto de operações de crédito das famílias de forma a minorar tempestivamente as consequências negativas da atual redução da atividade econômica; pela finalidade social do Seguro Obrigatório DPEM, com a iminência de que nenhuma seguradora opere com o seguro, inclusive inviolabilizando o regular tráfego de embarcações; e pela necessidade de regulamentar dispositivo previsto no CTN, de forma a ampliar as formas de satisfação do crédito tributário disponíveis aos contribuintes, que deixariam de satisfazê-lo com recursos que podem ser empregados na realização de seus negócios, melhorando sua condição de liquidez no atual cenário de incertezas econômicas.

Vale lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

Benedito





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

A citada Resolução nº 1, de 2002 - CN, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “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.”

No que se refere à adequação orçamentária e financeira, a mencionada EMI nº 30, de 2016, não faz referência a estimativas sobre as receitas ou as despesas públicas, pois a matéria não trata de aumento de despesas ou de renúncia de receitas públicas, conforme aponta a Nota Técnica nº 18, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), atendendo ao disposto no artigo 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Juridicamente, a matéria altera leis ordinárias previamente existentes, sem óbices jurídicos a apontar, e trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, se aprovarmos o entendimento de que crédito e seguros estão relacionado a questões tributárias, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

II.2 – Do mérito

Quanto ao mérito, acreditamos que as iniciativas legislativas acima descritas justificam sobejamente a aprovação da matéria. Com objetivo de abordar o mérito, serão tratados, em tópicos específicos, cada um dos diferentes temas que compõem o conjunto normativo da MPV nº 719, de 2016.

Serão, ainda, objeto de análise as emendas pertinentes ao objeto da medida provisória. Serão rejeitadas as emendas desprovidas de pertinência temática, por força da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas dessa natureza.

II.2.1 - O FGTS em garantia a crédito consignado





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

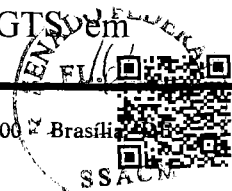
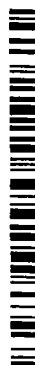
O primeiro tema tratado na MPV nº 719, de 2016, diz respeito ao uso do FGTS em garantia a empréstimo consignado. Nesse tipo de empréstimo o desconto das parcelas devidas é realizado diretamente na folha de pagamento do empregado, do servidor público ou do pensionista. O desconto direto na folha torna o risco de inadimplência menor, o que permite que os juros cobrados nessa modalidade de crédito sejam inferiores aos de outras linhas de crédito. Entretanto, desde a sua criação, a expansão do crédito consignado foi expressiva entre servidores públicos, aposentados e pensionistas, não se verificando a mesma situação entre os trabalhadores do setor privado. Isso porque as relações de trabalho celetistas são mais instáveis e, em consequência, há maior risco de inadimplência, o que leva a juros mais altos nos empréstimos consignados a trabalhadores do setor privado.

Com o objetivo de sanar esse problema, a MPV nº 719, de 2016, propõe que o trabalhador possa destinar até 10% do saldo de sua conta vinculada no FGTS ou 100% da multa rescisória em garantia a empréstimos consignados. De acordo com a Exposição e Motivos que acompanhou a MPV, essa garantia reduzirá o risco potencial na concessão de crédito aos trabalhadores do setor privado e, dessa forma, possibilitará a cobrança de juros menores e a ampliação do crédito a esses trabalhadores.

A MPV destaca, ainda, a contribuição da expansão do crédito para o aquecimento da economia. O Poder Executivo estimou a expansão do crédito consignado privado em R\$ 17 bilhões com a medida.

De fato, desde a sua criação com a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, o crédito consignado teve forte presença entre servidores públicos, aposentados e pensionistas, pelo baixo risco de crédito que representam esses tomadores. O crédito consignado privado apresentou, inclusive, retração no ano de 2015 quando comparado aos anos anteriores, reflexo do desaquecimento da economia e da deterioração do mercado de trabalho. Nesse sentido, medidas que reduzam o risco de inadimplência do tomador de crédito tendem a baixar as taxas de juros cobradas desses trabalhadores e, em consequência, expandir o crédito.

A MPV é meritória ao ampliar o acesso do trabalhador do setor privado a um crédito mais barato. Caberá ao Conselho Curador do FGTS estabelecer o número máximo de parcelas e a taxa mensal de juros a ser cobrada pelas instituições que ofereçam crédito consignado com uso do FGTS em





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador BENEDITO DE LIRA

garantia. Além disso, caberá à Caixa Econômica Federal, agente operador do FGTS, definir os procedimentos operacionais para viabilizar essa modalidade de crédito consignado. O Conselho Curador é órgão composto por representantes dos trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, de modo que consideramos que deve permanecer com o Conselho a competência de estabelecer as diretrizes no uso do FGTS como garantia ao consignado, pois representa, ainda que em parte, o interesse dos trabalhadores. Por essa razão, acatamos parcialmente as emendas nºs 43 e 45, do Deputado Paes Landim, na forma do art. 2º do PLV e, dessa forma, incorporamos um ajuste na Lei nº 8.036, de 1990, para tratar da parte do saldo do FGTS dado em garantia ao empréstimo.

Em face dessas ponderações, quanto ao mérito, por colocarem em risco a saúde financeira do trabalhador que decorria de limites excessivamente elevados para margens de consignação ou por retirar competências do Conselho Curador do FGTS com relação ao uso do FGTS em garantia a empréstimos, rejeitamos as emendas nºs 37, 46, 49 e 54.

Além disso, por entender que limitariam os efeitos pretendidos da MPV, ao restringir demasiadamente o montante do saldo do FGTS a ser concedido em garantia a empréstimo consignado de modo que não produziriam o efeito de redução do risco potencial de concessão de crédito ao trabalhador do setor privado, rejeitamos as emendas nºs 19, 36, 38 e 44.

Visando conceder efetividade à MPV com relação ao emprego do FGTS em garantia a empréstimo consignado, rejeitamos as emendas nºs 13, 17 e 18, posto que suprimem o art. 1º da MPV e, portanto, anulariam os efeitos pretendidos. As referidas emendas partem do pressuposto que o trabalhador já se encontra superendividado e que a medida seria maléfica ao estimular ainda mais o endividamento. Apesar do esperado estímulo ao crédito decorrente da medida, consideramos o benefício maior ao trabalhador que terá a oportunidade de melhorar a composição de sua dívida, ao permitir ao tomador do empréstimo substituir uma dívida mais cara pela mais barata (consignado). Nesse sentido, a MPV será benéfica, sobretudo pelo quadro atual de elevado endividamento das famílias.

II.2.2 – Da ABGF e o Seguro Obrigatório DPEM

