

# PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 780, de 2016, que institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários junto às autarquias e fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.



RELATOR: Senador **WILDER MORAIS**

## SUMÁRIO

<b>I. RELATÓRIO .....</b>	<b>2</b>
<b>II. ANÁLISE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. DA ANÁLISE GERAL DA PROPOSIÇÃO .....</b>	<b>5</b>
1.1. Noções gerais .....	5
1.2. Análise técnica em geral .....	6
1.3. Da constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa .....	7
<b>2. ANÁLISE ESPECÍFICA DAS EMENDAS .....</b>	<b>8</b>
2.1. Resumo das emendas .....	8
2.2. Encaminhamentos para as emendas.....	12
2.2.1. Emendas que tratam de temas diversos da MPV (Emendas nºs 4, 5, 11, 12, 26, 27, 36, 37, 43 a 49 e 54).....	12
2.2.2. Aumento de desconto ou alteração no prazo de parcelamento (Emendas nºs 9, 13, 16, 19, 21, 24, 34, 41, 50 e 52).....	12
2.2.3. Redução de juros (Emendas nºs 1, 14, 51 e 53). .....	13
2.2.4. Pré-condições para participação no PRD (Emendas nºs 2, 6, 10, 28, 33, 35 e 55). 13	

2.2.5. Emendas com objetivo de amenizar as condições para exclusão do devedor do PRD (Emendas nºs 3, 7, 31 e 42) .....	15
2.2.6. Emendas propondo outras facilidades nas condições de pagamento (Emendas nºs 8, 17, 20, 25 e 32).....	15
2.2.7. Emendas propondo outros benefícios (Emendas nºs 22, 23, 39 e 40). .....	16
2.2.8. Emenda nº 15 (responsabilidade fiscal) .....	16
2.2.9. Emenda nº 18 (redação).....	16
<b>3. PROPOSTAS DO RELATOR .....</b>	<b>17</b>
3.1. Ajustes na forma de parcelamento .....	17
3.2. Ajustes textuais decorrentes da natureza dos débitos sujeitos ao PRD .....	17
3.3. Exclusão da ANEEL .....	18
3.4. Empresários e sociedades empresárias em recuperação judicial .....	18
3.5. Possibilidade de conversão de multa e juros em investimentos .....	18
3.6. Outros ajustes.....	19
<b>4. VOTO .....</b>	<b>19</b>

## I. RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Medida Provisória nº 780, de 19 de maio de 2017, que institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários junto às autarquias e fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.

Trata-se de proposição que, em suma, se destina a promover a facilitação do pagamento de dívidas não tributárias perante os entes públicos da Administração Pública Indireta e perante a Procuradoria-Geral Federal por meio da concessão de descontos e de parcelamentos aos devedores, tudo no âmbito do que se batizou de “Programa de Regularização de Débitos não Tributários” (PRD). Ficam de fora do PRD apenas os débitos existentes perante os entes públicos vinculados ao Ministério da Educação e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), conforme § 4º do art. 1º da MPV.

Passamos a indicar os principais contornos da MPV.



SF/17601.03654-65

À luz do art. 1º da MPV, o PRD abrange débitos inscritos ou não em dívida ativa, com inclusão dos que tenham sido objeto de parcelamentos anteriores ou que estejam sob discussão administrativa ou judicial, desde que vencidos até 31 de março de 2017. Nesse caso, o prazo para a adesão ao PRD é de 120 dias após a publicação da regulamentação a ser editada pelo ente público credor, o qual, nos termos do art. 9º da MPV, deverão adotar as medidas normativas e operacionais necessárias à implementação do PRD no prazo de 60 dias.

Ao aderir ao PRD, o devedor estará a reconhecer a dívida consolidada de modo irretroatável e, conforme art. 8º da MPV, ficará impedido de incluir os débitos em regularização em qualquer outra forma de parcelamento posterior, salvo o caso do reparcelamento de que trata art. 14-A da Lei nº 10.522, de 2002. A ideia é impedir descontos em cascatas por meio da inclusão de um débito em sucessivos programas de parcelamento.

Além do mais, a sua adesão ao PRD importa em: (1) desistência em qualquer insurgência do devedor em sede administrativa ou judicial, conforme art. 3º da MPV; (2) conversão dos depósitos vinculados aos débitos em pagamento definitivo, consoante art. 4º da MPV; (3) a manutenção das garantias e constrações patrimoniais obtidas pelo ente público credor em procedimentos judiciais, nos termos do art. 5º da MPV.

As principais alternativas de parcelamento e de descontos estão no art. 2º da MPV. Há quatro opções, todas envolvendo o vencimento da primeira prestação até o último dia útil do mês do requerimento e o vencimento das demais parcelas mensais a partir de janeiro de 2018. A primeira prestação corresponde a um percentual significativo da dívida consolidada (oscilando de 20% a 50%), sem qualquer desconto. Os descontos só incidirão nas demais prestações, salvo na última opção de parcelamento, que contempla o fracionamento da dívida em 240 prestações mensais, com uma prestação de entrada de apenas 20% da dívida. Quando há descontos, esses consistem em reduções que variam de 30 a 90% dos juros e da multa moratória, a depender da quantidade de parcelas. A ideia é a de que, quanto maior for a pulverização do pagamento, menores são os descontos concedidos. Em suma, as opções de parcelamentos são estas:

I – duas prestações, sendo um pagamento à vista correspondente a 50% do valor da dívida consolidada, sem reduções, e uma segunda prestação, com redução de 90% dos juros e da multa de mora;



SF/17601.03654-65

II – 60 prestações, sendo a primeira correspondente a 20% do valor da dívida consolidada, sem reduções, e as demais com redução de 60% dos juros e da multa de mora;

III – 120 prestações, sendo a primeira correspondente a 20% do valor da dívida consolidada, sem reduções, e as demais com redução de 30% dos juros e da multa de mora; e

IV – 240 prestações, sendo a primeira correspondente a 20% do valor da dívida consolidada, sem reduções, e as demais, também sem descontos.

À luz do art. 6º da MPV, cada prestação mensal será avolumada com taxa de juros correspondentes à Selic. Esse dispositivo especifica ainda os procedimentos para pagamento das prestações enquanto não houver consolidação da dívida ou decisão sobre os créditos a receber.

A exclusão do devedor do PRD ocorrerá nas hipóteses do art. 7º da MPV, que apontam para fatos que indiquem situação efetiva ou potencial de inadimplência do devedor.

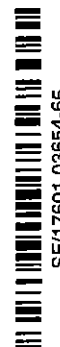
Alterando o art. 10-A da Lei nº 10.522, de 2002, o art. 10 da MPV estende, no que couber, aos débitos perante entes públicos da Administração Indireta a disciplina dada às dívidas de pessoas jurídicas em recuperação judicial diante da Fazenda Pública.

Modificando o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o art. 11 da MPV prevê a inscrição em dívida ativa perante a Procuradoria-Geral Federal (PGF) de créditos constituídos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou em excesso.

Por fim, conforme art. 12, a MPV determina que o Poder Executivo Fiscal estime o montante de renúncia fiscal e inclua esse valor no projeto de lei orçamentária anual e nas propostas orçamentárias seguintes. Sem isso, os benefícios fiscais não poderão ser concedidos.

A MPV encerra com o art. 13, posicionando o início da vigência com a sua publicação.

Na Exposição de Motivos, o Poder Executivo, por meio do Ministro de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Advogada-Geral



SF/17601.03654-65

da União, aponta, como vantagens do PRD, o aumento da arrecadação em um momento sensível de desequilíbrio fiscal, a oxigenação das empresas e a redução dos custos da burocracia com litígios de devedores. E o fato de a MPV exigir valores de entrada significativos (no mínimo, 20%) inibe adesões meramente oportunistas de devedores, que poderiam arditosamente querer aproveitar apenas de um breve período de “nome limpo” para celebrar negócios. A relevância e a urgência estariam hospedadas nos efeitos benéficos do PRD na economia.

Dentro do prazo regimental, foram apresentadas 55 (cinquenta e cinco) emendas.

É o relatório.

## II. ANÁLISE

### 1. DA ANÁLISE GERAL DA PROPOSIÇÃO

#### 1.1. Noções gerais

O bem-estar da economia depende da constante interação entre credores e devedores mediante um comportamento colaborativo entre ambos. Essa constatação fica realçada quando o credor é o Poder Público, que, diante do princípio da legalidade, depende de lei específica para negociar os seus créditos, o que diminui a sua versatilidade nessa inter-relação.

A presente MPV nasce em boa hora, pois, ao facilitar o adimplemento das dívidas perante as autarquias, as fundações e a Procuradoria-Geral Federal (PGF), alivia a asfixia a que estão expostas inúmeras empresas.

A prudência guia as opções de parcelamento da MPV, do que dá exemplo o seu cuidado de exigir um pagamento inicial em parcela que corresponda a uma porção relativamente expressiva da dívida total. Isso reduz a quantidade de credores que adiram ao PRD por motivos meramente oportunistas e não colaborativos.



252

Cumpra ao Congresso Nacional, em sua missão constitucional, aprimorar a oportuna MPV, burilando-a de modo a encontrar um ponto mais eficiente na harmonia que deve haver na relação entre o Poder Público e os seus devedores.

E essa função não está sendo desincumbida com base na oitiva de vozes isoladas. Pelo contrário! Além da expressiva participação dos parlamentares – que me honraram com a oportunidade de relatar as suas 55 emendas –, realizamos audiências públicas com o objetivo de ouvir os interessados, além de termos mantido as portas e todos os demais canais de comunicação de nosso gabinete abertos a sugestões de toda a sociedade civil.

## 1.2. Análise técnica em geral

Em primeiro lugar, compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a MPV, antes de sua apreciação, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Em segundo lugar, antecipa-se que as emendas necessitam estar relacionadas com o objeto da Medida Provisória. O § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, veda a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha à tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão indeferi-las liminarmente. Adicionalmente, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, proferiu decisão no sentido de considerar não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MPV submetida à apreciação.

Em terceiro lugar, 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.



SF/17601.03654-65



### 1.3. Da constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa

No tocante à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, nada depõe contra a MPV, inclusive no que tange às modificações que serão sugeridas no presente relatório.

Especificamente quanto à constitucionalidade da MPV, a União é competente para legislar sobre orçamento, direito tributário e direito financeiro, conforme os arts. 24, incisos I e II, 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, a Exposição de Motivos tem razão ao apontar para os efeitos saudáveis que o programa de regularização produzirá em proveito não só do combalido cofre do Poder Público, mas também à asfíxiada situação das empresas, tudo em um cenário de reerguimento da economia brasileira. Além do acerto desses argumentos, vale lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

No tocante à adequação orçamentária e financeira, a já 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”.

Nesse requisito, a MPV é incensurável, conforme Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 22, de 2002, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), confeccionada em observância ao artigo 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

De fato, a MPV não acarreta renúncia no ano corrente, pois os descontos só ocorreriam a partir de 2018, “de modo que não são afetadas as



metas de resultados fiscais”. Ademais, as estimativas de receitas são bem superiores às diminutas renúncias fiscais, tudo nos termos da supracitada Nota da CONORF. Enquanto as estimativas de receitas alcançam mais de 6 bilhões de reais até 2020, a renúncia beira apenas 1 bilhão de reais nesse período.

Em relação à juridicidade, à técnica legislativa e ao mérito, a MPV, sob uma perspectiva geral, merece aplausos. Todavia, há reparos a serem feitos, conforme se exporá neste relatório.

## 2. ANÁLISE ESPECÍFICA DAS EMENDAS

Passemos à análise das 55 emendas apresentadas pelos parlamentares.

### 2.1. Resumo das emendas

Das 55 emendas apresentadas à MPV nº 780, de 2017, três foram retiradas (Emendas nos 29, 30 e 38) por força do Requerimento nº 1, de 2017, do Deputado Glauber Braga. Outras 16 emendas não tiveram o mérito analisado por abordar temas que extrapolam o conteúdo da MPV, tratando de assuntos como parcelamento de débitos tributários (Emendas nºs 5, 26, 27, 47, 48 e 54), renegociação de crédito rural (Emendas nºs 11, 12, 36 e 37), Imposto sobre Produtos Industrializados (Emendas nºs 43 a 46), parcelamentos anteriores (Emenda nº 4) e protesto de títulos da dívida ativa (Emenda nº 49). As 36 emendas restantes abordam os seguintes assuntos:

1) Dez emendas com o objetivo de aumentar o desconto ou facilitar as condições de pagamentos (Emendas nºs 9, do Senador José Medeiros; 13, do Senador Acir Gurgacz; 16, do Deputado Márcio Marinho; 19, do Deputado Arnaldo Faria de Sá; 21, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame; 24, da Deputada Gorete Pereira; 34, do Deputado Luiz Carlos Hauly; 41, do Deputado Carlos Henrique Gaguim; 50, do Deputado Julio Lopes, e 52, do Deputado Alfredo Kaefer).

O art. 2º da MPV oferece quatro opções de pagamento, com primeira prestação equivalente a 50% do valor da dívida na Opção 1 e a 20% nas demais, e o restante em um número de prestações que varia de 1 (Opção 1) a 239 (Opção 4). O desconto sobre juros e multa incide somente a partir da segunda prestação.



SF/17601.03654-65

