



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

PARECER Nº 89 , DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2020, oriundo da Medida Provisória nº 938, de 2020, que *dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).*

Relator: Senador **CID GOMES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 26, de 2020, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de substitutivo à Medida Provisória (MPV) nº 938, de 2020.

Com três artigos, a medida provisória disciplinou a compensação, pela União, por eventuais variações negativas, na comparação com 2019, nos montantes repassados aos entes subnacionais por meio dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM). O objetivo é mitigar as dificuldades financeiras



SF/20486.54972-73

decorrentes do enfrentamento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, provocado pelo novo coronavírus.

No prazo regimental comum às duas Casas do Congresso Nacional, foram apresentadas 55 emendas. Posteriormente, foram apresentadas doze emendas no Plenário da Câmara e mais uma emenda no Plenário desta Casa.

Em seu parecer, o Deputado Hildo Rocha assim votou: (i) pela admissibilidade da matéria, diante de sua relevância e urgência; (ii) pela constitucionalidade e boa técnica legislativa da medida provisória e das emendas apresentadas, com exceção das Emendas nºs 25, 41, 43 e 48; (iv) pela adequação financeira e orçamentária da proposição e das emendas; e, no mérito, (v) pela aprovação da Medida Provisória nº 938, de 2020, pela aprovação parcial das Emendas nºs 1, 2, 5, 10, 15, 19, 24, 27, 31, 37, 50 e 52, nos termos do projeto de lei de conversão apresentado, e pela rejeição das demais emendas apresentadas no prazo comum.

Quanto às emendas apresentadas no Plenário da Câmara, o voto foi pelo acatamento parcial ou indireto das Emendas nºs 1, 2 e 10. Já as Emendas nºs 3 a 5 não obtiveram o apoio regimental requerido e as Emendas nºs 6 a 9 e 11 e 12 foram rejeitadas ou consideradas prejudicadas. Essas últimas estavam relacionadas com a proposta do relator, posteriormente abandonada, de que fossem repassados R\$ 4 bilhões aos governos estaduais e municipais no intuito de garantir a prestação do serviço de transporte público coletivo.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 26, de 2020, composto por três artigos.

O art. 1º estabelece que a União prestará apoio financeiro aos entes subnacionais por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa das cotas-parte do FPE e do FPM creditados de março a novembro deste ano na comparação com os mesmos meses de 2019, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza.

O art. 2º, a seu tempo, limita o valor total do apoio financeiro a R\$ 16 bilhões. O valor mensal, por sua vez, será de até R\$ 4 bilhões de março a junho e de até R\$ 2,05 bilhões de julho a novembro.



Caso a diferença apurada em um mês específico seja maior que o teto mensal, eventuais saldos remanescentes dos meses seguintes poderão ser utilizados para cobrir a citada diferença. Já se esta for menor que o teto, prevalecerá o menor valor.

No final do prazo de nove meses, eventual saldo será entregue aos entes subnacionais segundo os mesmos critérios aplicados à parcela paga em novembro. Na hipótese de que a diferença seja maior que o montante definido, o repasse será realizado de forma proporcional.

O art. 3º, por fim, contém a cláusula de vigência e prevê que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

II – ANÁLISE

II.1. – DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE

O *caput* e o § 5º do art. 62 da Constituição Federal permitem a adoção de medida provisória pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência, requisitos preenchidos pela presente proposição. A Mensagem Ministerial nº 120, de 2 de abril de 2020, subscrita pelo Ministro de Estado da Economia, destaca o seguinte:

9. Trata-se de medida urgente visando assegurar, durante a crise, que estados e municípios não serão prejudicados por eventuais perdas de arrecadação do governo federal, com o mesmo patamar nominal de recursos disponibilizados em igual período do ano anterior, de forma a, dentre outras ações, garantir a subsistência e empregabilidade em seus territórios.

10. A urgência e a relevância da proposta decorrem da necessidade de entrega tempestiva dos recursos, possibilitando a não interrupção das medidas de combate aos efeitos da pandemia e de modo a evitar que seja afetada a prestação dos serviços públicos urgentes e inadiáveis.

Quanto à constitucionalidade, a União é competente para legislar privativamente sobre a matéria contida na proposição em tela, com fundamento nos seguintes dispositivos da Carta Magna: inciso IX do art. 21 (qual seja, executar planos regionais de desenvolvimento econômico e social) e no inciso IV do art. 48 (qual seja, dispor sobre planos regionais de desenvolvimento). Além do mais, a prestação de auxílio financeiro aos entes subnacionais não integra o rol de matérias que não podem ser disciplinadas por medidas provisórias, conforme o § 1º do art. 62 da Lei Maior. A presente



iniciativa do Presidência da República também não invade competências exclusivas do Congresso Nacional ou de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição.

No que tange ao juízo sobre a juridicidade da matéria, o PLV nº 26, de 2020, inova o ordenamento jurídico e é equipado de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Também cumpre as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O impacto orçamentário e financeiro do novo auxílio é de R\$ 16 bilhões, custeados com dotações oriundas de crédito extraordinário de igual montante, constante da Medida Provisória nº 939, de 2020. Na prática, considerando a já crônico desequilíbrio das contas públicas, o auxílio será custeado aumentando-se a dívida pública federal. A esse respeito, convém frisar que, com fundamento no art. 4º da Emenda Constitucional (EMC) nº 106, de 2020, conhecida como Emenda do Orçamento de Guerra, o Governo Federal está dispensado de observar, no exercício em curso, a regra de ouro das finanças públicas, a qual limita as operações de crédito ao montante das despesas de capital.

Ademais, por força do deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357, subscrito pelo Ministro Alexandre de Moraes e referendado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), estão afastados, enquanto vigorar o atual estado de calamidade pública, o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que trata da geração de despesa pública, e o art. 114, *caput* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019), que disciplina a compensação da diminuição de receita primária não tributária ou financeira com impacto primário.

Essas dispensas estão consolidadas no art. 3º da Emenda do Orçamento de Guerra. Além disso, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que declarou estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020, dispensa o cumprimento da meta de resultado primário contida no art. 2º da LDO para 2020.

Essas considerações constam da Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 23, de 2020, elaborada pela Consultoria de



Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) desta Casa em obediência ao disposto no art. 19 da Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1, de 2002.

II.3. DO MÉRITO

São inegáveis a conveniência e a oportunidade da edição da MPV nº 938, de 2020, sobretudo porque o combate à pandemia do novo coronavírus implica pesado ônus financeiro para os entes subnacionais, complicado pela queda na arrecadação dos tributos federais que alimentam o FPE e o FPM.

A autorização para que a União auxilie esses entes, compensando-os pelas perdas que venham a ser observadas nos dois fundos, assim como o apoio contido na Lei Complementar nº 173, de 2020, são imprescindíveis à sobrevivência financeira dos governos estaduais e municipais.

Compete à União, na condição de garantidora em última instância da própria Federação, evitar que os serviços públicos prestados pelos demais níveis de governo entrem em colapso.

Impõe-se notar que, dos R\$ 16 bilhões autorizados, R\$ 9,86 bilhões foram pagos até 18 de julho último. Resta, portanto, um saldo significativo, embora o prazo original, contido na MPV nº 938, de 2020, tenha se encerrado em junho. O fato é que a expectativa de uma rápida retomada da atividade econômica não se confirmou. Há, isto sim, um prolongamento das políticas de distanciamento social, com reflexos negativos sobre a saúde financeira dos entes subnacionais.

Assim, julgamos acertada a decisão da Câmara dos Deputados de determinar, por meio do PLV nº 26, de 2020, que o auxílio seja pago até novembro próximo, com todo o montante autorizado devendo ser entregue aos entes subnacionais.

II.4. DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A proposição em comento recebeu, no Plenário desta Casa, a Emenda nº 56, da Senadora Rose de Freitas, a qual estabelece que o auxílio financeiro devido aos estados e municípios deverá ser utilizado prioritariamente em ações de saúde pública para o combate aos efeitos do novo coronavírus. Embora louvável, a priorização pretendida conflita com a



finalidade do auxílio. Basta notar que o FPE e o FPM representam parcelas da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) de livre alocação pelos entes subnacionais, como requerido pelo nosso ordenamento constitucional. Os dois tributos, entretanto, deverão ser impactados negativamente pela emergência de saúde em curso, em prejuízo do equilíbrio fiscal dos governos estaduais e municipais. O PLV nº 26, de 2020, tão somente restabelece as condições para uma boa gestão financeira dos entes beneficiados, devendo, para isso, manter as mesmas características do montante de recursos ora substituídos, principalmente no que tange à sua livre alocação. Assim, votaremos pela rejeição da emenda.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade e juridicidade** da Medida Provisória nº 938, de 2020, assim como pelo atendimento dos pressupostos de **relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária**.

No mérito, votamos pela sua **aprovação**, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados. Em acréscimo, somos pela rejeição da Emenda nº 56.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

