

PARECER Nº 39, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição às comissões, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 10, de 2021, do Senador Luis Carlos Heinze, que *altera o art. 5º da Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, para estender, até o final do exercício financeiro de 2021, a autorização concedida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para que eles possam transpor e transferir saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores constantes dos seus respectivos fundos de saúde quando os valores forem provenientes de repasses do Ministério da Saúde.*

SF/21553.29505-40
|||||

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário, em substituição às comissões, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 10, de 2021, de autoria do Senador Luis Carlos Heinze, com a finalidade de estender, até 31 de dezembro de 2021, a permissão, concedida por meio da Lei Complementar (LCP) nº 172, de 15 de abril de 2020, aos entes subnacionais para a transposição e a transferência de saldos financeiros de origem federal dos seus respectivos fundos de saúde.

O PLP nº 10, de 2021, contém dois artigos, dos quais o último trata da cláusula de vigência da lei complementar, que entrará em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º da proposição altera o art. 5º da LCP nº 172, de 2020, para possibilitar que os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios possam executar, até o final do exercício financeiro de 2021, atos de transposição e transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores constantes dos seus respectivos fundos de saúde quando os valores forem provenientes de repasses do Ministério da Saúde.



SF/21553.29505-40

Na Justificação, o autor argumenta que a LCP nº 172, de 2020, ao permitir a alocação de cerca de R\$ 6 bilhões ociosos ao final de 2019 nos fundos de saúde distrital, estaduais e municipais para a cobertura de ações de saúde de enfrentamento do novo coronavírus, contribuiu para que o número de óbitos ocasionado pela covid-19 fosse minorado. Em 2021, prossegue o autor, dado o recrudescimento do número de casos e de óbitos, o enfrentamento da pandemia de saúde pública requer a manutenção da liberdade de gestão assegurada aos entes subnacionais no ano passado.

Com isso, sustenta o autor, parte dos cerca de R\$ 36 bilhões transferidos pela União em 2020 para o combate da pandemia que ainda não foram gastos poderiam ser transpostos (realocados de um programa de trabalho para outro dentro do mesmo órgão) ou transferidos (realocados de uma categoria econômica de despesa para outra dentro do mesmo programa de trabalho e do mesmo órgão), para impedir que a população esteja desassistida em meio à expansão da covid-19. Inclusive, conforme expresso pelo autor, a intenção pretendida pela proposição encontra abrigo em recente decisão da Suprema Corte, segundo a qual as medidas sanitárias para enfrentamento da pandemia permanecem em vigor enquanto a fase mais crítica do novo coronavírus não for superada.

Houve a apresentação de nove emendas ao PLP nº 10, de 2021.

A Emenda nº 1, de autoria da Senadora Rose de Freitas, altera o art. 5º da LCP nº 172, de 2020, para prever que o prazo para que os entes subnacionais realizem atos de transposição e transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores constantes de seus correspondentes fundos de saúde vigerá enquanto durar a situação de emergência de saúde pública associada ao coronavírus responsável pelo surto de 2019. Além disso, a citada emenda propõe a vedação do cancelamento de qualquer recurso na área de saúde enquanto durarem os impactos da pandemia da covid-19.

A Emenda nº 2, de autoria da Senadora Eliziane Gama, reescreve o art. 6º da Lei nº 14.029, de 28 de julho de 2020, para prever que os estados, o DF e os municípios também poderão praticar atos de transposição e de reprogramação de saldos financeiros residuais de exercícios anteriores constantes de seus respectivos fundos de assistência social, provenientes de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social, até 31 de dezembro de 2021.



SF/21553.29505-40

As Emenda nºs 3 a 7 são de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho. A Emenda nº 3 altera os incisos I e II do § 1º do art. 21 da LCP nº 178, de 13 de janeiro de 2021, bem como inclui § 6º no mesmo artigo, com o intuito de complementar as referências de datas para atualização de valores não pagos antes da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e acrescentar tratamento a ser dispensado aos valores não pagos no período de prorrogação do Regime. Já a Emenda nº 4 modifica o art. 4º-C da Lei nº 156, de 28 de dezembro de 2016, para alterar de, 30 de junho de 2021 para 31 de dezembro de 2021, a data limite para que seja firmado o termo aditivo ao contrato de refinanciamento que irá alterar as penalidades pelo descumprimento do teto de gastos estadual de que trata a referida lei complementar.

A Emenda nº 5 revoga o art. 27 da LCP nº 178, de 2021, que traz limites para a contratação de operações de crédito dos entes subnacionais em 2021. Por sua vez, a Emenda nº 6 altera o art. 23 da LCP nº 178, de 2021, para prever que o prazo para que a União celebre com os estados contratos de refinanciamento de valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais em ações ajuizadas se encerre em 31 de dezembro de 2021, em vez de 90 dias a contar de 14 de janeiro de 2021 ou a data da homologação da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, o que ocorrer por último. A mesma emenda busca ainda a modificar a data de corte para ajuizamento das ações judiciais de 31 de dezembro de 2019 para 31 de dezembro de 2020.

A Emenda nº 7 altera o art. 8º da LCP nº 159, de 19 de maio de 2017, para determinar que o afastamento de vedações contidas no Regime de Recuperação Fiscal poderá ocorrer nos três primeiros anos de sua vigência contanto que seja expressamente previsto no Plano de Recuperação Fiscal em vigor, em vez de somente a partir do quarto exercício de vigência do Regime, como consta da redação atual do citado dispositivo.

A Emenda nº 8, do Senador Luiz Carmo, e a Emenda nº 9, do Senador Vanderlan Cardoso, têm conteúdo similar. Elas incluem novo § 8º ao art. 12-A da LCP nº 156, de 2016, para prever que, nos contratos de refinanciamento de dívidas das unidades da Federação com a União ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, a partir da assinatura do termo aditivo, haverá redução da taxa de juros e mudança do índice de atualização monetária, quando indexado ao Índice Geral de Preços – Mercado (IGPM), para as condições previstas nos incisos I e II do art. 2º da LCP nº 148, de 25 de novembro de 2014, que, na devida ordem, tratam da limitação dos juros a 4% ao ano e da atualização monetária com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para

as dívidas refinanciadas pelos subnacionais junto à União com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória (MPV) nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e para os contratos de empréstimos firmados pelos estados e pelo DF junto à União ao amparo da MPV nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

Na data de 16 de março de 2021, o Projeto de Lei (PL) nº 910, de 2021, de autoria da Senadora Simone Tebet, foi apensado ao PLP nº 10, de 2021. O mencionado PL, em seu art. 1º, acrescenta parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 14.029, de 2020, para prever que os estados, o DF e os municípios possam praticar atos de transposição e de reprogramação de saldos financeiros residuais de exercícios anteriores constantes de seus respectivos fundos de assistência social, provenientes de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social, até 31 de dezembro de 2021. Na essência, o PL nº 910, de 2021, tem o mesmo objetivo da Emenda nº 2.

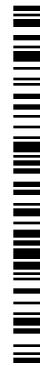
II – ANÁLISE

O PLP nº 10, de 2021, será apreciado pelo Plenário, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal, a ser utilizado, exclusivamente, em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico.

Conforme o *caput* do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional dispõe de competência para disciplinar sobre as matérias da alçada da União, o que inclui a possibilidade de edição de norma infraconstitucional para tratar de direito financeiro de forma geral, nos termos do art. 24, inciso I e § 1º, também da Lei Maior. A proposição em apreciação se enquadra nessa hipótese específica.

O PLP nº 10, de 2021, inova o ordenamento jurídico, sendo, portanto, dotado de juridicidade. Cumpre também as disposições de técnica legislativa dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, com fundamento no art. 59 da Carta Magna.

A proposição é meritória, por aumentar a eficiência alocativa dos insuficientes recursos públicos. A realização de atos de transposição e



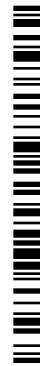
SF/21553.29505-40

de transferência de saldos financeiros “parados” nos fundos de saúde é bastante desejada no momento atual, pois a pandemia da covid-19 se sucede com intensidade e em diferentes fases nos 5.568 municípios mais o DF. Por exemplo, diversos entes precisam dar prioridade a contratação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva, ao passo que outros podem prosseguir com maior vigor no tratamento das sequelas da covid-19, que são de diferentes espécies. Nessa lógica, o PLP nº 10, de 2021, objetiva preservar a saúde e a vida dos brasileiros, abrandando inclusive os efeitos adversos da crise de saúde pública sobre as atividades econômicas e as contas públicas.

Em termos fiscais, a proposição não cria ou altera despesas primárias na esfera federal, pois as transferências de recursos da União aos demais entes ocorreram até o ano de 2020. Consequentemente, não há impacto no atingimento da meta de resultado primário proposta para o governo federal em 2021, nos termos da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que *dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021*, nem no cumprimento do limite de despesas primárias para 2021 do Poder Executivo federal de que trata o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Enfatizo também que, conforme divulgado pelo Senador Luis Carlos Heinze, autor da proposição em apreciação, o alcance financeiro potencial da proposição é da ordem de R\$ 23,8 bilhões, sendo R\$ 9,5 bilhões para os estados e o DF e R\$ 14,3 bilhões para os municípios. O termo “potencial” se justifica, já que, do saldo mantido nas contas dos fundos de saúde dos entes subnacionais em 31 de dezembro de 2020, em tese somente poderão ser objeto de transposição e de transferência os recursos financeiros que ainda não foram gastos, ou seja, aqueles cujas dotações não foram empenhadas ou que tiveram os empenhos cancelados.

Quanto às emendas oferecidas à proposição, manifesto apoio a todas elas, salvo a Emenda nº 1. Essa emenda apresenta dois problemas. De um lado, ela pode acarretar um prazo para que os entes subnacionais pratiquem atos de transposição e de transferência de recursos na área da saúde inferior a 31 de dezembro deste ano, caso o Ministro de Estado da Saúde publique antes do final de 2021 ato reconhecendo o encerramento da emergência de saúde pública associada à covid-19. Se isso ocorrer, as ações previstas para 2021 para tratamento dos cidadãos com sequelas da doença podem vir a ficar prejudicadas.



SF/21553.29505-40



SF/21553.29505-40

De outro lado, a vedação ao cancelamento de qualquer dotação na área da saúde enquanto durarem os impactos da covid-19 é demasiadamente genérica, pois, infelizmente, os efeitos da doença ainda serão percebidos pelas pessoas nos anos seguintes. Da forma proposta, recursos orçamentários próprios de 2021 poderão ficar ociosos para aplicação exclusiva na área da saúde nos exercícios seguintes em detrimento de outras legítimas prioridades de gastos no período pós-pandemia, ainda que os entes cumpram todas as regras do ordenamento jurídico sobre a aplicação de recursos mínimos em saúde, a fase mais crítica da pandemia tenha sido superada e o atendimento das pessoas com sequelas ocorra em sua plenitude. Em certo grau, a alteração pretendida entra em conflito com a essência do PLP nº 10, de 2021, no sentido de flexibilizar a execução de gastos.

A Emenda nº 2 visa manter a relativa paridade entre a LCP nº 172, de 2020, e a Lei nº 14.029, de 2020, que tratam da flexibilização da gestão orçamentária-financeira para enfrentar a covid-19 e os seus efeitos adversos nas áreas da saúde e da assistência social, respectivamente. No caso da área da assistência social, hoje a autorização para que os entes subnacionais realoquem recursos em ações que venham a reduzir as dificuldades da população mais vulnerável socialmente está atrelada à decretação de estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional. Como o Decreto nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública de âmbito nacional decorrente da atual crise de saúde pública, não está mais vigente, é importante trazer à segunda lei o regramento original do PLP nº 10, de 2021, por questão de isonomia com o decidido pelo Congresso Nacional em 2020 sobre o mesmo assunto. Em decorrência disso, entendo que o PL nº 910, de 2021, deveria ser declarado como prejudicado pelo Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal.

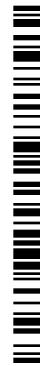
Julgo que as Emendas nºs 3 a 7 trazem aprimoramentos razoáveis e oportunos ao texto de três leis complementares que, sobretudo, regem as relações entre devedores (estados e DF) e credor (União) no âmbito da Federação. Essas leis são: a LCP nº 156, de 2016, que *estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal*; a LCP nº 159, de 2017 que *institui o Regime de Recuperação Fiscal*; e a LCP nº 178, de 2021, que *estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal*. Os dispositivos a serem alterados das LCPs nºs 156, de 2016, e 159, de 2017, haviam sido incluídos pela LCP nº 178, de 2021. A razão para se aprimorar os três diplomas legais recai na necessidade de tornar alguns dos prazos trazidos pela LCP nº 178, de 2021, mais factíveis de serem

cumpridos e isonômicos e de corrigir imprecisões redacionais para trazer segurança jurídica nas relações federativas.

A Emenda nº 3 aprimora o art. 21 da LCP nº 178, de 2021, que se aplica somente ao Estado do Rio de Janeiro, o único com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020. A substituição do termo “novo” por “primeiro” nos incisos I e II do § 1º é necessária, pois o § 1º deixa expresso que as obrigações vencidas estão limitadas temporalmente pela data da primeira adesão do ente ao Regime. Por seu turno, o novo § 6º disciplina o tratamento a ser concedido aos valores não pagos pelo Estado do Rio de Janeiro no período de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal concedido por meio de decisão judicial. A regra trazida busca eliminar o limbo sobre como proceder à cobrança dos valores inadimplidos no período em que o mencionado estado usufruiu da prorrogação do Regime judicialmente. Não há na LCP nº 159, de 2017, nada a respeito disso.

A Emenda nº 4 ajusta o art. 4º-C da Lei nº 156, de 2016, cuja proposição original tive o privilégio de relatar quando exerci o mandato de Deputado Federal na legislatura pretérita. A extensão da data limite para que seja firmado o termo aditivo ao contrato de refinanciamento que irá alterar as penalidades pelo descumprimento do teto de gastos estadual é justificável sob o fato de que o prazo atual é curto para que seja feita a regulamentação do assunto na esfera federal e cada Assembleia Legislativa autorize a celebração do novo aditivo contratual. Por sua parte, a Emenda nº 5 acertadamente revoga o art. 27 da LCP nº 178, de 2021, pois os limites propostos são inócuos para os entes com boa capacidade de pagamento e bastante rígidos para os entes com situação financeira mais frágil, mesmo que não haja riscos para a União ou os riscos sejam de pequena monta.

A Emenda nº 6, ao ajustar o art. 23 da LCP nº 178, de 2021, é meritória por duas razões. A primeira razão consiste no reconhecimento de que o prazo atual para celebração de contratos para refinanciamento de valores não pagos em decorrência de decisões judiciais é muito exíguo, tendo em vista que a LCP nº 156, de 2016, concedeu inicialmente prazo para celebração de termos aditivos de 360 dias, a contar de sua publicação, para que os estados e o DF pudessem estender por mais vinte anos o pagamento de suas dívidas com a União de que tratam a Lei nº 9.496, de 1997, e a MPV nº 2.192-70, de 2001. A segunda razão decorre da necessidade de se alcançar com isonomia todos os entes que se enquadram em uma mesma regra objetiva, qual seja, a inadimplência de valores contratuais devido à decisão judicial. A mudança da data de corte pretende beneficiar outro ente da Federação, o Estado do Amapá, porquanto a redação original somente



SF/21553.29505-40

alcançará os Estados de Goiás, de Minas Gerais, do Rio Grande do Norte e do Rio Grande do Sul.

A Emenda nº 7 modifica o art. 8º da LCP nº 159, de 2017, para conceder a ele uma redação mais flexível quanto ao tipo de programa de ajuste fiscal que o estado ou o Distrito Federal deverá adotar em caso de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, sem, contudo, implicar em prejuízos ao necessário reequilíbrio de suas finanças, pois o ente poderá aplicar com maior esforço alguns mecanismos de ajuste fiscal em detrimento de outros nos três primeiros anos de vigência do Regime conforme a sua situação particular, devidamente consentida pelo Ministério da Economia antes da homologação do Plano pelo Presidente.

As Emendas nºs 8 e 9 tentam incorporar à LCP nº 156, de 2016, dispositivo com o intuito de manter isonomia no âmbito da Federação na questão da renegociação de dívidas com a União, pois a LCP nº 148, de 25 de novembro de 2014, ao mudar os critérios de indexação dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados entre a União e os demais entes da Federação não abrangeu as dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº 8.727, de 1993, o que criou uma injustiça federativa contra o Estado de Goiás, a qual buscamos corrigir agora.

III – VOTO

Diante do exposto, manifesto voto pela recomendação de declaração de prejudicialidade do PL nº 910, de 2021, e pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 10, de 2021, com a rejeição da Emenda nº 1 – PLEN, o acatamento das Emendas nºs 2 a 9 – PLEN, sendo a Emenda nº 8 nos termos da Emenda nº 9, e o acréscimo da seguinte emenda:

EMENDA Nº 10 – PLEN

Dê-se à ementa do Projeto de Lei Complementar nº 10, de 2021, a seguinte redação:

Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, e a Lei nº 14.029, de 28 de julho de 2020, para conceder prazo para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios executem atos de transposição e de transferência e atos de transposição e de reprogramação, respectivamente; modifica a Lei Complementar nº



SF/21553.29505-40

156, de 28 de dezembro de 2016, para conceder prazo adicional para celebração de aditivos contratuais e permitir mudança nos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento de dívidas; altera a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, para permitir o afastamento de vedações durante o Regime de Recuperação Fiscal desde que previsto no Plano de Recuperação Fiscal; modifica a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, para conceder prazo adicional para celebração de contratos e disciplinar a apuração de valores inadimplidos de Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020; e revoga o art. 27 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator