



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 801, DE 2017, sobre a Medida Provisória nº 801, de 2017, que *dispõe sobre a contratação, o aditamento, a repactuação e a renegociação de operações de crédito, a concessão de garantia pela União e a contratação com a União realizadas com fundamento na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e sobre a realização de termos aditivos a contratos de refinanciamento celebrados com a União com fundamento na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 801, de 20 de setembro de 2017, que trata da dispensa de requisitos para fins de celebração de termos aditivos, renegociação de operações de crédito, concessão de garantia pela União e contratação com a União realizadas com base nas Leis Complementares nºs 148, de 25 de novembro de 2014, 156, de 28 de dezembro de 2016, e 159, de 19 de maio de 2017.

A MPV nº 801, de 2017, possui cinco artigos. O art. 1º dispensa o cumprimento de seis requisitos nas contratações, aditamentos, repactuações e renegociações de operações de crédito, concessões de



garantia da União e contratações com a União, fundamentadas nas Leis Complementares n^{os} 156, de 28 de dezembro de 2016, e 159, de 19 de maio de 2017. Esta instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal, ao passo que aquela, sobretudo, estendeu o prazo de pagamento das dívidas refinanciadas junto à União pelos estados e Distrito Federal.

Os requisitos dispensados correspondem: i) à regularidade junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); ii) ao cumprimento das regras relativas ao funcionamento dos regimes próprios de previdência; iii) à regularidade junto ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin); iv) ao comprometimento máximo da receita corrente líquida (RCL) com despesas relativas às parcerias público-privadas (PPPs); v) à regularidade quanto aos tributos federais e à Dívida Ativa da União, exceto a adimplência com o sistema da seguridade social, nos termos do art. 195, § 3^o, da Constituição Federal (CF); e vi) ao atendimento das obrigações acessórias dos contratos de refinanciamentos de dívidas com a União firmados ao amparo das Leis n^{os} 8.727, de 5 de novembro de 1993, e 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da MPV n^o 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e suas edições anteriores.

Por sua vez, o art. 2^o assegura a dispensa dos requisitos anteriores a todos os atos necessários à celebração de termos aditivos a contratos de refinanciamento junto à União ao amparo da Lei Complementar (LCP) n^o 148, de 25 de novembro de 2014. Já o art. 3^o autoriza o Ministério da Fazenda (MF) a dispensar a fixação de metas dos programas de ajuste fiscal de que trata a Lei n^o 9.496, de 1997, e a LCP n^o 148, de 2014, para as unidades da Federação que tenham solicitado ingresso ou que estejam com Regime de Recuperação Fiscal vigente.

A seu tempo, o art. 4^o da MPV n^o 801, de 2017, altera a Lei n^o 9.496, de 1997, para prever que o Ministro de Estado da Fazenda poderá optar, mediante justificativa fundamentada, por não majorar os encargos financeiros dos entes da Federação que não tenham estabelecido o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal no prazo fixado ou que tenham descumprido as metas nele estipuladas. A redação atual dessa Lei prevê que o Ministro de Estado da Fazenda somente poderá rever a referida punição se o ente tiver descumprido as metas do Programa e justificar adequadamente esse descumprimento.



Finalmente, o art. 5º constitui a cláusula de vigência da MPV, que se dá a partir da data de sua publicação, a qual ocorreu em 21 de setembro de 2017.

Durante o prazo regimental, foram apresentadas dez emendas à matéria. A Emenda nº 1, de autoria do Deputado Federal Pedro Uczai, autoriza a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) a renegociar, com prazo de pagamento de até dezembro de 2022, as dívidas com os empreendimentos da agricultura familiar, contratadas até 31 de dezembro de 2015.

Já as Emendas nº 2, apresentada pelo Senador Telmário Mota, e nº 10, proposta pelo Deputado Federal Sérgio Vidigal, não dispensam os requisitos contidos nos incisos I e II do art. 1º da MPV nº 801, de 2017, ao passo que as Emendas nº 4 e nº 8 não dispensam o requisito contido no inciso I do art. 1º e a Emenda nº 5, o requisito do inciso II do mesmo artigo. Por seu turno, a Emenda nº 7 suprime os arts. 1º a 3º da MPV. As Emendas nº 4, nº 5 e nº 7 foram propostas pelo Deputado Federal José Guimarães e a Emenda nº 8, pelo Deputado Federal Subtenente Gonzaga.

A Emenda nº 3, proposta pelo Deputado Federal Hugo Leal, renumera a cláusula de vigência como art. 6º ao acrescentar novo art. 5º à MPV, o qual altera a redação do art. 2º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, para excluir da base de cálculo da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) os valores destinados ao pagamento de benefícios dos regimes próprios, decorrentes de receitas de contribuições previdenciárias, do resultado da aplicação de seus recursos para formação de patrimônio, dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras e da compensação financeira entre os regimes previdenciários.

A Emenda nº 6, também proposta pelo Deputado Federal José Guimarães, altera o art. 3º da MPV para dispensar a obrigatoriedade de que o Plano de Recuperação dos entes que desejem entrar no Regime de Recuperação Fiscal contenha a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros. As dispensas de cumprimento dos programas de ajuste fiscal são mantidas pela emenda.

Por fim, a Emenda nº 9, de autoria do Deputado Federal Glauber Braga, acrescenta à MPV novo art. 3º, remunerando o atual art. 3º e os artigos seguintes. O novo dispositivo pretende assegurar que os recursos advindos dos contratos e aditivos que contarem com as dispensas de requisitos pela MPV sejam aplicados primeiramente na quitação de passivos trabalhistas,



previdenciários e relativos aos direitos sociais a cargo dos entes subnacionais.

II – ANÁLISE

Nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, compete a esta Comissão examinar e emitir parecer sobre a MPV nº 801, de 2017. De acordo com a Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional, o parecer deve concluir a respeito dos aspectos constitucionais e de juridicidade, do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e do mérito da matéria em exame.

No tocante à constitucionalidade, cabe tecer os seguintes comentários. O objeto principal da MPV nº 801, de 2017, qual seja, o afastamento de requisitos legais para a formalização de aditivos e contratações já asseguradas em leis complementares, é abarcado pela competência legislativa atribuída à União relativa ao direito financeiro, nos termos do inciso I do art. 24 da Carta Magna. Além disso, a proposição não trata de assunto cuja competência exclusiva pertence ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas, consoante os arts. 49, 51 e 52 da Lei Maior. Tampouco disciplina matéria para a qual existe vedação à edição de medida provisória, conforme o § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

Os requisitos constitucionais de relevância e urgência também são plenamente observados. A Exposição de Motivos nº 113, de 15 de setembro de 2017, do MF, argumenta que a urgência e a relevância da matéria são justificadas pela adesão iminente de determinados entes da Federação ao disposto nas Leis Complementares nºs 148, de 2014, 156, de 2016, e 159, de 2017, em função da necessidade de recuperar suas finanças. Além do mais, no tocante ao requisito constitucional de urgência, as renegociações das dívidas contratadas junto às instituições públicas federais com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deverão ser firmadas até 23 de dezembro de 2017.

No que se refere à juridicidade, a MPV nº 801, de 2017, inova o ordenamento jurídico e é dotada de abstração e generalidade. Quanto à técnica legislativa, a proposição obedece aos preceitos da LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Em relação ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, convém observar que, em atendimento ao art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a Consultoria



de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal emitiu a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 46/2017.

A referida Nota Técnica apresenta a conclusão de que a MPV nº 801, de 2017, não implementa novos benefícios de natureza financeira em comparação aos já concedidos pelas Leis Complementares nºs 148, de 2014, 156, de 2016, e 159, de 2017, que tratam, por exemplo, da mudança dos critérios de indexação das dívidas refinanciadas junto à União, da extensão do prazo de pagamento dessas dívidas e da redução integral de seus pagamentos durante 36 meses, na devida ordem. A MPV apenas atua em assuntos administrativos, como compromissos, metas e regularidade fiscal.

Relativamente ao mérito da MPV nº 801, de 2017, há que se destacar que ela busca facilitar a celebração dos aditivos e das contratações autorizadas em leis complementares, isto é, a MPV tem por objetivo garantir que os benefícios financeiros já concedidos pelo Congresso Nacional aos estados, Distrito Federal e municípios desde o ano de 2014 atinjam todos os potenciais entes interessados, de modo a fortalecer o Pacto Federativo.

Com efeito, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio de sua Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (CAF), tem entendido em diversos pareceres (por exemplo, Parecer PGFN/CAF/Nºs 941 e 942, ambos de 7 de julho de 2017) que os requisitos contidos nos incisos I, II, III e V do art. 1º da MPV aplicam-se aos aditivos oriundos da LCP nº 148, de 2014. Assim, justifica-se a extensão ao art. 2º da dispensa dos requisitos constantes do art. 1º com o intuito de permitir a celebração desses aditivos pelos entes subnacionais incapazes de comprovar esses requisitos.

Ademais, extrapolando-se o entendimento da PGFN, nota-se que os requisitos constantes dos incisos I, II, III, V e VI do art. 1º da MPV nº 801, de 2017, são necessários para a celebração dos aditivos de que tratam os arts. 7º a 9º da LCP nº 156, de 2016, os quais versam, sobretudo, sobre as alterações nos programas de ajuste fiscal constantes da Lei nº 9.496, de 1997, e da LCP nº 148, de 2014. Daí a importância de se afastar esses requisitos por meio da MPV para auxiliar os entes com dificuldades de comprová-los.

Adicionalmente, o afastamento do requisito disposto no inciso IV do art. 1º da MPV ajudará os entes que não conseguem cumprir exigência incluída no art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual dispõe sobre normas gerais para a contratação de PPPs pela Administração Pública. Tal exigência refere-se ao limite máximo de comprometimento de despesas com PPPs, de modo que a soma das despesas de caráter continuado



derivadas de contratos de PPPs não pode ser superior a 5% da RCL no exercício anterior e as despesas dos contratos vigentes não podem superar 5% da RCL em cada um dos dez exercícios financeiros subsequentes.

Em caso de descumprimento dessa exigência, a União estará proibida de conceder garantia ou realizar transferência voluntária ao ente subnacional. Com a exceção criada pela MPV, mesmo que descumpra essa exigência, o ente poderá obter a concessão de garantia da União às renegociações de dívidas com recursos do BNDES, autorizadas pelo art. 2º da LCP nº 156, de 2016, e às operações de crédito no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

No que diz respeito às emendas apresentadas, é seguro dizer que as Emendas nº 1 e nº 3 tratam de assuntos não relacionados ao objeto da MPV nº 801, de 2017, por isso, não devem prosperar por serem incompatíveis com a Constituição, à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 15 de outubro de 2015, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, de 2014.

Também não devem prosperar as Emendas nº 2 e nº 4 a nº 10. Ao contrário do que afirmam os autores das Emendas nº 2, nº 4, nº 5, nº 8 e nº 10, o afastamento dos requisitos de regularidade junto ao FGTS e de cumprimento das regras de funcionamento dos regimes próprios de previdência não reduz os direitos dos servidores públicos, não incentiva a demissão sem justa causa e não desobriga os entes de cobrir eventuais insuficiências financeiras dos seus respectivos regimes próprios de previdência, pois os débitos com o FGTS e com os sistemas previdenciários não estão recebendo remissão das dívidas.

A propósito, a Resolução do Senado Federal nº 10, de 21 de junho de 2017, afastou previamente os requisitos em discussão, a título de exemplo, para a realização de operações de crédito no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal. Por sua vez, a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 3º da MPV alegada pela Emenda nº 7 inexistente, visto que as metas passíveis de afastamento e os requisitos afastados não são assuntos típicos de lei complementar. Já a Emenda nº 6, ao autorizar o MF a dispensar as privatizações de ativos dos entes que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, incorre em vício de inconstitucionalidade, pois essa medida de ajuste fiscal consta de uma lei complementar, que é a LCP nº 159, de 2017.



Por seu turno, embora a preocupação da Emenda nº 9 seja legítima, de que os benefícios financeiros advindos dos aditivos e das contratações com base nas Leis Complementares nºs 148, de 2014, 156, de 2016, e 159, de 2017, sejam utilizados para a quitação de débitos trabalhistas, previdenciários e de direitos sociais dos estados, Distrito Federal e municípios, há que se levar em conta as restrições existentes no ordenamento jurídico para a utilização de recursos de operações de crédito.

O inciso X do art. 167 da Constituição veda que os recursos concedidos pelas instituições financeiras federais sejam utilizados para o pagamento de despesas com pessoal, ativo e inativo, do ente devedor da operação de crédito. Inclusive, a determinação por meio de lei ordinária federal de quais rubricas de despesas seriam quitadas com recursos pertencentes a outros entes feriria a autonomia financeira desses entes, que é condição para a preservação da Federação.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 801, de 20 de setembro de 2017, e, no mérito, por sua aprovação total, com rejeição das Emendas nºs 1 a 10.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

