



PARECER N° , DE 2018

Da COMISSAO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 815, de 2017, que *dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2018.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 815, de 29 de dezembro de 2017, que possibilita a transferência de recursos financeiros da União para os municípios e o Distrito Federal (DF) no exercício financeiro de 2018.

A MPV nº 815, de 2017, possui três artigos.

O art. 1º autoriza a União a transferir aos municípios e ao DF, a título de apoio financeiro, o montante de R\$ 2 bilhões no exercício financeiro de 2018, com a finalidade de esses entes superarem dificuldades financeiras emergenciais. Esses recursos serão repartidos com os referidos entes de acordo com os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2018, na forma fixada pelo Ministério da Fazenda, após aprovação de crédito orçamentário para essa finalidade.

Por seu turno, o art. 2º determina que os municípios e o DF destinarão os recursos recebidos preferencialmente às áreas de saúde e educação.

Finalmente, o art. 3º constitui a cláusula de vigência da MPV, que se dá a partir da data de sua publicação, a qual ocorreu em 29 de dezembro de 2017.



SF/18367.38317-29



Durante o prazo regimental, foram apresentadas treze emendas à matéria. A Emenda nº 1, de autoria do Deputado Federal Sergio Vidigal, altera a redação do art. 2º da MPV, para determinar que os recursos transferidos sejam aplicados exclusivamente nas áreas de saúde e educação. Por sua parte, a Emenda nº 8, de autoria do Deputado Federal Pedro Uczai, igualmente altera o art. 2º da MPV e busca assegurar que a agricultura familiar, na esfera municipal, também tenha preferência durante a aplicação dos recursos garantidos pela matéria.

A Emenda nº 2, de autoria do Deputado Federal João Gualberto, promove duas alterações no art. 1º e uma no art. 2º da MPV nº 815, de 2017. As alterações no art. 1º dizem respeito: i) à correção, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, dos recursos empenhados e não repassados aos municípios relativos às transferências voluntárias; e ii) à proibição de retenção dos valores devidos aos entes federados em percentual superior a 10%. Já a alteração no art. 2º busca impedir que o município vincule parcela do FPM ao pagamento de contribuição para entidade representativa dos seus interesses.

As Emendas nº 3, de autoria do Deputado Federal José Guimarães, nº 6, de autoria do Senador Lindbergh Farias, e nº 10, de autoria do Deputado Federal Paulo Pimenta, objetivam elevar o montante do apoio financeiro de R\$ 2 bilhões para R\$ 4 bilhões. Por sua vez, a Emenda nº 7, de autoria do Deputado Federal Pedro Uczai, propõe aumentar o apoio financeiro para R\$ 3 bilhões.

A Emenda nº 4, de autoria do Deputado Federal José Guimarães, fixa o prazo de até 30 dias após a publicação da lei de conversão para a realização dos repasses dos recursos aos municípios e ao DF. A seu tempo, a Emenda nº 5, de autoria do Deputado Federal Subtenente Gonzaga, possui conteúdo similar à Emenda nº 4, mas com a contagem do prazo de até trinta dias para a consecução dos repasses se iniciando a partir da aprovação do crédito orçamentário para essa finalidade.

A Emenda nº 9, de autoria do Deputado Federal Pedro Uczai, altera a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, para tratar de condições especiais de parcelamento de débitos tributários e não tributários das cooperativas e empreendimentos da agricultura familiar. Já a Emenda nº 13, de autoria da Senadora Fátima Bezerra, determina que a União adotará sistemática mensal de equalização da entrega de recursos ao FPM, a ocorrer





sempre que o montante nominal entregue ao Fundo apresentar variação nominal negativa acumulada no ano em relação aos valores transferidos nos mesmos meses do ano imediatamente anterior, a começar do primeiro quadrimestre de cada ano.

As Emendas nºs 11 e 12 foram propostas pelo Deputado Federal Paulo Pimenta. A Emenda nº 11 modifica o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para determinar que os lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas às pessoas físicas ou jurídicas estarão sujeitos à incidência do imposto de renda à alíquota de 15%, salvo na hipótese de o beneficiário ser residente ou domiciliado em país de tributação favorecida; nessa condição, a alíquota de incidência será de 25%. A Emenda nº 12 altera as Leis nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para reajustar a tabela progressiva e as deduções previstas na legislação do Imposto de Renda da Pessoa Física.

II – ANÁLISE

Nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, compete a esta Comissão examinar e emitir parecer sobre a MPV nº 815, 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, convém observar que o Congresso Nacional, de acordo com o inciso I do art. 48 da Constituição Federal (CF), está apto a legislar sobre distribuição de rendas da União aos entes subnacionais. Também o Presidente da República tem legitimidade para editar medida provisória que crie espécie de transferência legal de recursos, com fundamento no art. 62 da Lei Maior, visto que a matéria não consta do rol de vedações do § 1º do citado artigo, nem das listas de competências exclusivas do Congresso ou de qualquer de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Além disso, os requisitos constitucionais de relevância e urgência são plenamente observados. A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 283, de 29 de dezembro de 2017, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,





justifica a urgência e a relevância da matéria em função da necessidade de que o apoio financeiro aos municípios ocorra no menor tempo possível, a fim de atenuar e evitar uma situação de incapacidade de oferta de serviços públicos básicos à população, com lesão a direitos fundamentais dos cidadãos. É grave a crise fiscal que os municípios enfrentam.

No que se refere à juridicidade, a MPV nº 815, de 2017, inova o ordenamento jurídico e é dotada de abstração e generalidade. Quanto à técnica legislativa, a proposição obedece aos preceitos da Lei Complementar (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, cabe ressaltar que a matéria cria despesa de R\$ 2 bilhões para a União apenas no exercício financeiro de 2018. Portanto, o impacto orçamentário-financeiro da MPV é plenamente conhecido, de modo que se encontra obedecida a exigência contida no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos definidos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

De mais a mais, à matéria se aplica o disposto no art. 16 da LCP nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse dispositivo exige que a criação de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada: i) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de vigência; e ii) da declaração do ordenador da despesa de que ela é compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e possua adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA).

Relativamente à sua adequação com a LOA, ela é verificada com a abertura de crédito especial no valor de R\$ 2 bilhões nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em benefício dos Ministérios da Educação (R\$ 600 milhões), da Saúde (R\$ 1 bilhão) e do Desenvolvimento Social (R\$ 400 milhões), proveniente da Lei nº 13.633, de 12 de março de 2018.

Ressalte-se que, nos termos dessa lei, os recursos desse crédito adicional decorrem da anulação de dotações orçamentárias. Assim, como a despesa prevista pela MPV nº 815, de 2017, é devidamente compensada pelo cancelamento de outras despesas, não há qualquer impacto sobre as metas





fiscais do exercício financeiro de 2018. Em outras palavras, a matéria é compatível com a LDO.

Com relação ao mérito, há que se destacar as informações contidas na mencionada EMI nº 283, de 2017. A ajuda financeira proveniente da MPV nº 815, de 2017, tem por objetivo contrabalancear os efeitos da recessão econômica sobre as receitas públicas, próprias e de transferências, dos entes beneficiados, de modo a restaurar a capacidade do Poder Público de prestar serviços essenciais à população, prioritariamente relacionados à área da educação e da saúde.

Além do mais, a MPV pretende evitar que os projetos de investimento, principalmente aqueles realizados em parceria com o governo federal nos quais a responsabilidade financeira municipal recai sobre a oferta de contrapartida, sofram desacelerações na execução, com efeitos adversos sobre o custo total das obras e o nível de atividade econômica local.

A distribuição dos recursos da MPV nº 815, de 2017, entre os entes beneficiados pode ser visualizada na Tabela a seguir. Observa-se que os municípios das Regiões Nordeste, Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste (incluindo o Distrito Federal) receberão, respectivamente, R\$ 707 milhões, R\$ 624 milhões, R\$ 348,5 milhões, R\$ 177,7 milhões e R\$ 142,8 milhões de auxílio financeiro da União em 2018. Esses valores correspondem, na devida ordem, a 35,4%, 31,2%, 17,4%, 8,9% e 7,1% dos repasses da União.

Distribuição do Auxílio da MPV nº 815 por UF e Região

UF e Região	Repasses a Receber (R\$)	%	UF e Região	Repasses a Receber (R\$)	%
AC	10,7	0,5	AL	45,5	2,3
AM	32,4	1,6	BA	183,9	9,2
AP	7,9	0,4	CE	99,5	5,0
PA	70,3	3,5	MA	84,1	4,2
RO	17,7	0,9	PB	62,8	3,1
RR	10,1	0,5	PE	98,5	4,9
TO	28,5	1,4	PI	53,2	2,7
Norte	177,7	8,9	RN	49,6	2,5
ES	35,7	1,8	SE	29,9	1,5
MG	262,7	13,1	Nordeste	707,0	35,4
RJ	58,9	2,9	DF	3,4	0,2





SP	266,6	13,3	GO	73,4	3,7
Sudeste	624,0	31,2	MS	29,4	1,5
PR	135,2	6,8	MT	36,5	1,8
SC	78,1	3,9	Centro- Oeste	142,8	7,1
RS	135,3	6,8			
Sul	348,5	17,4	Brasil	2.000,0	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Destacamos, ainda, que o auxílio financeiro proposto na MPV nº 815, de 2017, já aconteceu anteriormente. Em duas outras situações a União socorreu esses entes por meio de transferências de recursos adicionais aos pagos regularmente pelo FPM.

A primeira assistência financeira se deu entre os anos de 2009 e 2010, no contexto dos efeitos da crise econômica internacional de 2008 sobre a economia nacional. Por meio da MVP nº 462, de 14 de maio de 2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, a União repassou, em cinco parcelas, aos municípios e ao DF, o total de quase R\$ 2,4 bilhões, que foi calculado com base na variação nominal negativa dos repasses do FPM entre 2008 e 2009.

A segunda ocorreu entre 2013 e 2014, no contexto da desaceleração da economia nacional no final do primeiro mandato da ex-Presidente Dilma Rousseff. Por meio da Lei nº 12.859, de 10 de setembro de 2013, a União repassou aos municípios e ao DF R\$ 1,5 bilhão em 15 de setembro de 2013 e R\$ 1,5 bilhão em 7 de abril de 2014, perfazendo o total de R\$ 3 bilhões.

A ajuda financeira contida na MPV nº 815, de 2017, possui dois pontos positivos: i) mitiga parcialmente os efeitos da recente crise econômica sobre as contas municipais; e ii) reduz as desigualdades intermunicipais no tocante aos montantes de receitas disponíveis.

O crescimento real negativo do produto interno bruto de 3,8% e 3,6%, respectivamente, nos anos de 2015 e 2016, impactou adversamente o ritmo de crescimento das receitas próprias municipais e a expansão do volume das transferências recebidas. Particularmente, o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados decresceu, em termos reais, 2,1% entre 2014 e 2016, isto é, houve queda real das receitas federais partilhadas.



SF/18367.38317-29



Ademais, apesar de uma política de gestão de pessoal prudente, as despesas com pessoal nos municípios cresceram 19,6% entre 2014 e 2016, aumentando de R\$ 224,8 bilhões para R\$ 268,8 bilhões, conforme dados da Confederação Nacional de Municípios. Esse crescimento foi consequência dos pisos salariais profissionais, como o do magistério, e da municipalização de políticas públicas, sem que os novos custos arcados pelos municípios fossem suficientemente cobertos por sua maior participação nos recursos públicos disponíveis.

A queda das receitas e a elevação dos gastos foram responsáveis pelo desequilíbrio nas contas municipais, com destaque para o descumprimento do limite de despesas com pessoal ao final de 2016 por parte de 26,1% das municipalidades (ou 1297 municípios). Segundo a LRF, esse limite é estabelecido em 60% da receita corrente líquida.

Os repasses de recursos segundo as regras do FPM também se comportam como transferências equalizadoras da capacidade fiscal, reduzindo as disparidades intermunicipais em termos de recursos financeiros, notadamente para os municípios de pequeno porte. Essas disparidades decorrem de dois fatos. Por um lado, menor população implica menor capacidade de consumo e, portanto, menor participação na distribuição da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, de competência estadual.

Por outro lado, menor população é uma característica de municípios que desenvolvem menos atividades ligadas ao meio urbano em seus territórios (ou seja, possuem concentração de atividades relativas ao setor primário da economia) e, logo, apresentam menor potencial de arrecadação do imposto sobre serviços de qualquer natureza e do imposto predial e territorial urbano.

No que diz respeito às emendas apresentadas, é seguro dizer que as Emendas nºs 9, 11 e 12 possuem conteúdos não relacionados ao objeto da MPV nº 815, de 2017. Dessa forma, ao amparo da decisão proferida pela Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, de 2014, em 15 de outubro de 2015, são incompatíveis com a Carta da República e, conseqüentemente, não devem prosperar.

Também não devem prosperar as Emendas nºs 1 e 8. É inconveniente impor maiores obstáculos à gestão orçamentária-financeira





dos entes que receberão os recursos garantidos pela MPV nº 815, de 2017, a serem repassados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (R\$ 600 milhões), do Fundo Nacional de Saúde (R\$ 1 bilhão) e do Fundo Nacional de Assistência Social (R\$ 400 milhões), nos termos do Anexo I da Lei nº 13.633, de 2018.

A Emenda nº 2 incorre nos seguintes problemas: i) mesmo empenhados em um determinado exercício financeiro, os repasses estão vinculados ao cumprimento das condições dos contratos de transferências voluntárias, daí decorre que a obrigação de correção monetária pretendida pode onerar a União mesmo na hipótese de a culpa pelo atraso na execução da obra ou serviço pertencer integralmente ao município; ii) a MPV não prevê retenção dos valores devidos aos municípios para o pagamento de débitos para com a União ou suas autarquias, sendo, do ponto de vista municipal, desaconselhável criar essa possibilidade; e iii) os recursos do FPM pertencem aos municípios, que possuem autonomia para disciplinar suas vinculações, além das relativas à educação e à saúde previstas na Constituição, isto é, não pode o legislador federal disciplinar esse assunto por meio de medida provisória.

Tampouco devem prosperar as Emendas nºs 3, 6, 7 e 10. Embora seja razoável que a elevação do montante do apoio torne a compensação da União aos municípios e ao DF mais próxima da perda estimada de seus recursos do FPM para 2017, inexistem fontes adequadas e suficientes de recursos para cobrir repasses acima de R\$ 2 bilhões, tendo em vista que a Lei nº 13.633, de 2018, somente abriu crédito especial até esse montante. Adicionalmente, não devem prosperar as Emendas nºs 4 e 5. O Poder Executivo federal tem-se comprometido a efetuar os repasses aos municípios e ao DF tão logo as fontes de receitas que os custearão se realizem.

Por fim, a Emenda nº 13 não deve prosperar. Ao propor a criação de um piso para o FPM, a referida emenda reduz os efeitos adversos do ciclo econômico sobre os repasses do Fundo. No entanto, caso a arrecadação total dos impostos que compõem a base de cálculo do FPM cresça de modo atípico em um determinado ano e volte a cair no ano seguinte, as restrições impostas à política fiscal federal serão ainda maiores que as hoje existentes.





III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 815, de 29 de dezembro de 2017, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela sua adequação orçamentária e financeira.

No mérito, votamos por sua aprovação total, com a rejeição das Emendas nº 1 a nº 13.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18367.38317-29