

PARECER Nº 30, DE 2020

De PLENÁRIO, sobre as Emendas da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, do Senador Antonio Anastasia, que *Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.*

Relator: Senador DAVI ALCOLUMBRE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, de autoria do Senador Anastasia, retorna da Câmara dos Deputados, na forma de Emendas, para análise do Senado Federal. O projeto, aprovado no último dia 2 de maio, estabeleceu o **Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus**.

Como todos lembram, o Programa Federativo atua em três frentes de apoio aos Estados e Municípios:

- a) suspende os débitos de Estados e Municípios com a União, inclusive os débitos previdenciários parcelados pelos Municípios, que vencem este ano;
- b) permite a renegociação de débitos dos entes federativos com o sistema financeiro e organismos multilaterais de crédito. Para viabilizar essa renegociação, mantém o aval da União e afasta os obstáculos e ritos previstos na legislação e em atos infralegais;
- c) transfere R\$ 50 bilhões de reais, em quatro parcelas mensais e iguais, a Estados, Distrito Federal e Municípios, com fundamento em critérios federativos construídos dentro desta Casa. Além disso, entrega mais R\$ 10 bilhões de reais para o combate direto à Covid-19, usando critérios

conjugados de taxa de incidência e população, também em quatro parcelas a partir de maio.

Para permitir a execução do Programa, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal e amplia os poderes do gestor público para manejear recursos de forma mais livre e efetiva, afastando, durante a vigência do decreto de calamidade pública, vários dos limites e condições previstos. É fato que, durante a pandemia, a urgência e o volume dos recursos necessários para atenuar seus efeitos não se compatibilizam com procedimentos e regras pensados para períodos de normalidade.

Também para auxiliar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no enfrentamento da crise, são impostas regras de responsabilidade fiscal para limitar a ampliação de gastos correntes neste e no próximo ano. Essas limitações proíbem aumento de gastos com pessoal, seja vedando concessão de aumentos, criação de gratificação, contratação de novos servidores ou a contagem de tempo para concessão de anuênio, triênios e quinquênios. O Programa também limita criação ou aumento de outras despesas obrigatórias.

A Câmara levou o projeto à votação diretamente em Plenário no dia 5 de maio, tendo aprovado o Programa com as seguintes emendas:

- 1) Altera o critério de distribuição de 40% dos R\$ 7 bilhões transferidos a Estados, substituindo a expressão “taxa de incidência” por “incidência” somente; (Emenda nº 2)
- 2) Autoriza a reposição de cargos comissionados de **assessoramento** durante o prazo de restrição de gastos. (Emenda nº 1)
- 3) Inclui, entre as carreiras que poderão receber aumento e que não terão suspenso o tempo para aquisição de anuênios, triênios e quinquênios durante o prazo de restrição de gastos, as seguintes (Emenda nº 1):
 - a. policiais federais, rodoviários e ferroviários federais, além de guardas municipais;
 - b. policiais legislativos, técnicos e peritos criminais, agentes socioeducativos;

- c. servidores da limpeza urbana;
 - d. servidores da assistência social;
 - e. trabalhadores de educação pública;
- 4) Retira a expressão restritiva “desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia do Covid-19”, permitindo que aumentos sejam dados a todos os servidores das carreiras referidas no item 2 (Emenda nº 1);
 - 5) Veda, por outro lado, que os recursos transferidos sejam usados para pagamento de aumentos de remuneração (Emenda nº 1);
 - 6) Suspende o prazo de concursos já homologados enquanto perdurar o estado de calamidade (Emenda nº 3);
 - 7) Altera o prazo de suspensão dos débitos previdenciários objeto de refinanciamento para 31 de dezembro de 2020, e remete o alcance do refinanciamento ao regulamento (Emenda nº 1).

Tendo em vista a urgência da matéria, assim que esta retornou ao Senado, o projeto foi pautado como o primeiro item da Ordem do Dia da sessão. Envidamos os maiores esforços para analisar as mudanças e trazer para as Senhoras e Senhores Senadores o relatório sobre a matéria, bem como nossa visão sobre cada alteração.

II – ANÁLISE

Nos termos do § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, durante o estado de calamidade, cabe a deliberação pelo Plenário de matérias urgentes, que não podem esperar a normalização desta situação atípica que estamos vivenciando.

Este é, exatamente, o caso. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a cada dia, vêm constatando a dificuldade de carrear cada vez mais recursos para o combate à doença, ao mesmo tempo em que veem sua arrecadação despencar, justamente em razão das medidas de quarentena e isolamento social que são obrigados a adotar. Já dissemos em nosso primeiro

relatório e repetimos agora: não podemos deixar os entes subnacionais entregues à própria sorte, sob pena de completa ruína da nossa Federação.

As Emendas da Câmara alcançaram vários pontos do projeto, tanto na parte da distribuição dos recursos, quanto nas contrapartidas que impusemos aos entes beneficiados, não por mesquinhez ou maldade, mas para seu próprio bem e preservação de sua capacidade fiscal. Iremos analisar cada uma dessas alterações de maneira individualizada, para explicitar, claramente, os pontos de discordância e de concordância.

Comecemos pela retirada da expressão “taxa de” do inciso I do parágrafo 1º do art. 5º do Projeto. Seu objetivo foi substituir o critério que correlaciona o número de casos com a população atingida para um critério que cuida apenas do número de casos. O argumento para sua defesa é simples e parece sedutor: o número de casos indicaria com exatidão o número de pessoas que precisa de cuidados, logo o quanto de recursos que cada ente deve receber para cuidar dessas pessoas.

No entanto, é necessário esclarecer, em primeiro lugar, que o critério da **taxa de incidência** não foi escolhido ao acaso. Ao contrário, é consagrado na literatura epidemiológica e utilizado em todos os relatórios do Ministério da Saúde, atualizado em tempo real e de maneira transparente e clara. Ele indica, entre outros, o risco de se tornar doente e é especialmente usado em casos de doenças agudas, como a Covid-19.

É um índice, pois, que permite comparações e análises mais precisas do problema. O número absoluto de casos (ou incidência como quer a emenda da Câmara dos Deputados) não é capaz de revelar uma realidade que vai além da mera contagem matemática. Ao relacionar o número de casos com a população, conseguimos comparar a sobrecarga do sistema de saúde local, o potencial de contaminação e o risco de contágio da doença, bem como a necessidade de medidas mais drásticas de isolamento social. A taxa de incidência traduz a intensidade com que acontece uma doença numa população. Logo, onde esta é maior, o custo e a dificuldade para o Estado combater a doença é também maior. É justo, então, que receba mais recursos.

Além disso, não se pode olhar isoladamente para um único critério. A taxa de incidência só orienta a distribuição de R\$ 2,8 bilhões dos R\$ 10 bilhões destinados a ações de saúde e assistência social. O restante, ou seja, R\$ 7,2 bilhões são distribuídos conforme o critério populacional. A maior parte dos recursos, pois, já terminará indo para os grandes centros do País. Além disso, em nossas simulações, observamos que o critério da

incidência tem uma identidade muito grande com a da população. Por isso, utilizá-lo não traria qualquer fator de reequilíbrio federativo na distribuição dos recursos, contrariando princípio que o próprio Senado adotou na formulação do Programa.

Considerar a taxa de incidência, enfim, é ter um olhar para onde o sofrimento é maior. Em maio, são os Estados do Norte e Nordeste. Mas não se sabe o comportamento do vírus quando o inverno chegar ao Centro-Sul do País. Nos meses de junho e julho, portanto, poderá ser a vez de acudir outros brasileiros necessitados. É importante, pois, que os critérios sejam complementares e capazes de apontar o melhor caminho para amenizar a dor de todos os brasileiros.

Mantemos, por esses motivos, o critério do Senado Federal, rejeitando a Emenda nº 2 da Câmara.

Passemos, então, às propostas de mudança no art. 8º do Projeto, que trata das chamadas contrapartidas, ou seja, medidas de restrição de gastos para viabilizar a recuperação financeira dos entes federativos após a pandemia.

A primeira mudança me parece ir no sentido do aprimoramento do texto, excetuando, da vedação de contratação de pessoal, a **reposição** de cargos em comissão de assessoramento. Já está admitida a reposição de cargos em comissão de direção e chefia. Não faz sentido excluir os de assessoramento já que se trata de mera reposição de um cargo de livre nomeação do gestor.

Assim, acatamos a Emenda nº 1 da Câmara nesse ponto.

Na mesma linha, consideramos apropriada a menção aos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, em vez de mencionar Forças Armadas e órgãos de segurança pública. O sentimento do Plenário no último dia 1º era no sentido da inclusão ampla, inclusive dos policiais federais. E tendo em conta a diversidade das legislações estaduais, é necessário mencionar algumas carreiras acessórias específicas, também vinculadas à segurança pública, mas que, muitas vezes, têm planos de carreiras diferenciados. Assim, também acatamos as menções a agentes socioeducativos, peritos, etc. Faremos, ao final, um ajuste redacional que dê harmonia e precisão técnica ao texto.

Consideramos, também, que a Câmara fez um ajuste técnico que aprimora o texto do Senado, ao incluir a assistência social no grupo de exceções. Em muitos casos, atuam lado a lado dos profissionais de saúde no atendimento aos necessitados de cuidados. Não faria sentido dar tratamento distinto a ambos.

Ainda em relação às inclusões da Câmara, consideramos humanitária e justa a referência à limpeza urbana. Ao lado de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde, são eles os mais expostos aos riscos da doença, manipulando material contaminado e desinfectando as ruas e aparelhos públicos. Cuidam, assim, indiretamente, da saúde dos que cumpriram a quarentena e o isolamento social.

Não temos a mesma opinião quanto às demais exceções instituídas pela Câmara dos Deputados no mesmo art. 8º. Acatar essas exceções enfraqueceria o esforço fiscal dos entes públicos após a pandemia, quando não se saberá ainda a dimensão dos rombos nas contas públicas dos três níveis federativos. É importante reiterar que esta foi a única solicitação feita aos servidores durante a maior crise econômica e de saúde pública da história recente: aguardar 18 meses para voltarem a pleitear aumento de salários. E estamos fazendo isso, justamente, para preservar a capacidade financeira dos entes federativos e, assim, conseguirem continuar a pagar seus servidores e militares em dia. Não nos parece um sacrifício exagerado.

Também somos contra a retirada da expressão “desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia do COVID-19”. Aqui, antes de uma medida de economia, é um forte incentivo para que os integrantes das referidas carreiras excepcionadas, todas elas essenciais neste momento, atuem na “linha de frente” desta guerra, dentro dos hospitais públicos, na limpeza das estações de metrô e rodoviárias, na contenção de grupos que pretendam violar as regras de quarentena e isolamento. Estamos excepcionando essas carreiras das regras restritivas exatamente porque reconhecemos sua importância num momento tão delicado. Mas é no *front* de guerra que eles vão fazer a diferença e serão recompensados os que assim atuarem. Por isso, rejeitaremos a Emenda nº 1 da Câmara nesse ponto.

Votamos, ainda, favoravelmente à Emenda nº 3 da Câmara, que suspendeu o prazo dos concursos já homologados. Ela não tem impacto fiscal, e poderá trazer até economia para os entes federativos, uma vez que não precisarão fazer novo concurso quando voltar a ser possível contratar. Além disso, parece um aceno positivo aos já aprovados, que fizeram o concurso com expectativa de serem contratados.

Finalmente, resta dar parecer sobre uma última alteração da Câmara dos Deputados. A Emenda nº 1, entre outras mudanças, alterou em dois pontos o art. 9º do PLP nº 39, de 2020. Em primeiro lugar, trocou a referência à alínea *b* do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º do PLP pela expressão “na forma do regulamento”. Isso permitirá delimitar melhor o alcance do refinanciamento que será objeto de suspensão. Além disso, retomou o prazo de 31 de dezembro de 2020 como o prazo final de suspensão dos pagamentos. Concordamos com ambas as mudanças.

Quanto a essa questão do prazo, contudo, creio ser necessário fazer alguns esclarecimentos. Desde o momento em que assumi a relatoria, tenho sido muito transparente com relação aos acordos feitos com o Governo Federal e com todos os partidos da Casa em torno do Programa Federativo. Meu parecer sobre o PLP nº 39, de 2020, tinha 49 páginas, com longo texto de análise. Em paralelo, fiz chegar à mão de todas as Senadoras e Senadores diversas tabelas e levantamentos com os valores de cada pilar do programa de auxílio.

E, em todos esses momentos, ficou claro que o prazo máximo de suspensão de pagamentos seria o final deste ano, em 31 de dezembro de 2020. Ocorre que, por um lapso, no momento de envio da redação final, e por uma divergência nas emendas aprovadas, o prazo do *caput* do art. 2º e do art. 9º foi alterado para 31 de dezembro de **2021**, ou seja, o final do próximo ano. Esse novo prazo modificaria a essência de todo o programa, alteraria os valores envolvidos, e geraria incongruências dentro do próprio art. 2º, já que seu parágrafo 4º mantém a data de **1º de janeiro de 2021** como a de retomada dos pagamentos das parcelas. Era evidente, pois, o erro material.

Na Câmara dos Deputados, a situação não foi diferente. No parecer do Deputado Pedro Paulo, tanto na análise de adequação orçamentária e financeira, quanto na análise de mérito, é dito e repetido que o prazo de suspensão dos pagamentos das dívidas com a União se dará durante o período do decreto de calamidade, ou seja, até 31 de dezembro de 2020. E foi com base nesse prazo que concluiu por sua adequação financeira.

A Emenda nº 115 do Deputado Major Vitor Hugo, que originou a Emenda nº 1, portanto, nada mais fez do que repetir o prazo que constava da Emenda do Senador Angelo Coronel, que também previa a suspensão durante este ano apenas.

Assim, por uma questão de correção, respeito à verdade e lealdade, acatamos essa emenda com uma ajuste redacional que faça confluir todos os prazos de suspensão de dívidas perante a União para este exercício, encerrando a moratória no mesmo dia em que perde vigência o decreto de calamidade, ou seja, 31 de dezembro de 2020. Essa adequação, longe de alterar o mérito, restabelece o que foi consenso aqui no Senado e na própria Câmara dos Deputados.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, com o acolhimento da Emenda nº 3, a rejeição da Emenda nº 2, e o acolhimento parcial da Emenda nº 1, ressalvadas a inclusão das expressões “policiais legislativos” e “aos trabalhadores da educação pública” e a supressão da expressão “desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19”, bem como pelos ajustes de redação do *caput* do art. 2º, substituindo o termo “2021” por “2020” e do §6º do art. 8º, substituindo “técnicos e peritos criminais” por “servidores das carreiras periciais”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator