



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER Nº 9 , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 232, de 2019, da Deputada Carmen Zanotto e outros, que *dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário, em substituição à Comissão de Assuntos Econômicos, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 232, de 2019, primeira signatária a Deputada Federal Carmen Zanotto, com a finalidade de permitir a transposição e a transferência de saldos financeiros de origem federal dos fundos de saúde distrital, estaduais e municipais.

A proposição apresenta cinco artigos, dos quais o último é a cláusula de vigência com a lei complementar entrando em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º do PLP nº 232, de 2019, apresenta o escopo da proposição, qual seja, a autorização para que os entes subnacionais transponham e remanejem saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, dos seus respectivos fundos de saúde, oriundos de repasses do Ministério da Saúde.

O art. 2º da proposição determina que os saldos financeiros decorrentes da transposição e da transferência serão destinados exclusivamente para a execução de ações e serviços públicos de saúde que integrem a apuração mínima de recursos a serem aplicados na área da saúde, desde que cumpridos previamente os seguintes requisitos: i) cumprimento dos objetos e compromissos prévios constantes de atos normativos emitidos pela direção do Sistema Único de Saúde (SUS); ii) inclusão dos recursos transpostos e transferidos na Programação Anual de Saúde e na correspondente lei orçamentária anual, com indicação da nova categoria econômica da vinculação; e iii) comunicação ao respectivo Conselho de Saúde.

O art. 3º do PLP nº 232, de 2019, impõe que os estados, Distrito Federal (DF) e municípios que realizarem a transposição ou a transferência descrita na matéria em exame comprovarão a execução no Relatório Anual de Gestão de cada ente.

O art. 4º da proposição estabelece que a transposição e a transferência de saldos financeiros não servirão como parâmetros para os cálculos de futuros repasses financeiros do Ministério da Saúde.

Na Justificação, os autores alegam que a utilização de recursos oriundos de transferências federais na área da saúde é “engessada”, pois não possibilita que, ao final do exercício financeiro, recursos de um bloco de ações sejam aplicados no custeio das ações de outro bloco, ainda que as ações pactuadas no bloco de origem tenham sido integralmente cumpridas.

Em 25 de março de 2020, o Senador Veneziano Vital do Rêgo apresentou três emendas à proposição. A Emenda nº 1 trata da suspensão do pagamento das prestações de parcelamentos de quaisquer dívidas dos estados, do DF e dos municípios perante a União durante o período em que vigorar o reconhecimento do estado de calamidade pública relacionado à covid-19. Já a Emenda nº 2 diz respeito à suspensão do pagamento das contribuições previdenciárias dos mesmos entes durante o referido estado de calamidade pública. Ademais, ambas as emendas preveem que os valores não pagos durante o estado de calamidade poderão ser parcelados, sem incidência de juros ou de correção monetária, em trinta e seis parcelas mensais e consecutivas de igual valor.

A Emenda nº 3 determina que, enquanto viger o decreto de reconhecimento do estado de calamidade pública federal, isto é, até 31 de dezembro de 2020, a arrecadação das receitas de multas de trânsito deverá

ser aplicada em ações públicas de promoção, proteção e recuperação da saúde. A emenda em comento prevê ainda que 30% do valor arrecadado com as multas de trânsito será destinado aos fundos de saúde dos estados, do DF e dos municípios, para aplicação consoante os objetivos estabelecidos para o SUS, em especial na vigilância epidemiológica.

Na mesma data, o Senador Fernando Bezerra Coelho propôs a Emenda nº 4, com a intenção de permitir a transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata a matéria em exame apenas durante a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

II – ANÁLISE

Consoante o *caput* e o inciso I do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional dispõe de competência para disciplinar sobre as matérias da alçada da União, mais especificamente sobre distribuição de rendas, assunto da proposição em tela.

A matéria inova o ordenamento e é equipada de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Portanto, ela é munida de juridicidade. Além disso, cumpre as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

O PLP nº 232, de 2019, é meritório. Sob a ótica da eficiência alocativa, não é desejável que recursos de transferências federais destinados a um bloco de ações estejam “engessados” nos fundos de saúde dos estados, DF e municípios sem poderem ser alocados no financiamento das demais ações e serviços públicos de saúde.

Particularmente, essa restrição impede que os entes subnacionais adotem medidas tempestivas e adequadas para o combate à pandemia da covid-19, capazes de salvaguardar a vida das pessoas e reduzir o impacto adverso da pandemia sobre a economia nacional. Na dramática situação atual, é preciso assegurar, como propõe a proposição, que recursos escassos não fiquem com utilização “engessada”.

Do ponto de vista fiscal, é oportuno afirmar que o PLP nº 232, de 2019, não cria ou altera despesas públicas no âmbito federal, visto que as transferências de recursos da União aos demais entes já ocorreram em um

momento anterior. Portanto, a proposição não impacta o resultado primário apurado na esfera federal nem afeta o cumprimento do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal de que trata o Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Consoante notícia veiculada pelo portal eletrônico da Câmara dos Deputados, a Deputada Federal Carmen Zanotto, primeira signatária da matéria, estima que a realocação de recursos almejada pela proposição assegurará cerca de R\$ 6 bilhões, atualmente “parados” nas contas dos fundos de saúde distrital, estaduais e municipais, para aplicação em ações de enfrentamento da pandemia da covid-19.

Quanto às emendas oferecidas pelo Senador Veneziano Vital do Rêgo à proposição, julgo que elas devem ser rejeitadas, por disporem de assunto estranho ao objeto da presente proposição. É evidente que a União precisa conceder fôlego financeiro e transferir recursos aos demais entes da Federação para que eles possam adotar medidas urgentes de enfrentamento da crise de saúde pública atual.

No entanto, as suspensões de dívidas e encargos propostas pelas Emendas nºs 1 e 2 devem ser melhor debatidas durante a tramitação, no Congresso Nacional, do PLP nº 149, de 2019, conhecido como “Plano Mansueto”. Essa proposição abrange, por exemplo, disposições sobre os contratos de refinanciamento de dívidas com a União.

Por sua vez, a transferência de recursos da União aos demais entes pretendida pela Emenda nº 3 cria uma despesa primária permanente sujeita aos limites do NRF. É mais adequado que a União transfira recursos aos outros entes com base em créditos adicionais extraordinários para o enfrentamento da pandemia da covid-19, pois as despesas deles decorrentes não estão sujeitas aos limites do teto de gastos.

Já a Emenda nº 4 merece ser acatada, pois restringe os efeitos da proposição apenas ao período de enfrentamento da pandemia da covid-19. De fato, a emenda em tela cumpre o objetivo emergencial da matéria.

Por fim, proponho uma emenda para que o requisito constante do inciso II do art. 2º da proposição relativo à exigência de que o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra conste da lei orçamentária anual também atinja a União. Essa emenda objetiva concordar com o inciso VI do art. 167 da

Constituição Federal, que veda *a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa*, mais precisamente sem constar da lei orçamentária anual do respectivo ente da Federação, pois o referido artigo consta da Seção II “Dos Orçamentos” da Carta Magna.

III – VOTO

Ante o exposto, apresento voto favorável ao Projeto de Lei Complementar nº 232, de 2019, com a rejeição das Emendas nºs 1 a 3, o acatamento da Emenda nº 4 e o acréscimo da seguinte emenda:

EMENDA Nº 5 – PLEN

O art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 232, de 2019, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 2º**

.....

Parágrafo único. O requisito de inclusão dos recursos financeiros transpostos e transferidos na lei orçamentária anual, com indicação da nova categoria econômica a ser vinculada, também alcança a União.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator