

PARECER Nº 194, DE 2020 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101, de 2020, que *estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.*



SF/20606.50040-86

Relator: Senador **VANDERLAN CARDOSO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao Plenário desta Casa o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101, de 2020, com a ementa em epígrafe. O objetivo é ampliar a capacidade de endividamento dos entes subnacionais com o aval da União. Em troca, os entes precisarão adotar medidas de aprimoramento da transparência e de recuperação de suas contas.

O projeto é composto por 32 artigos, assim distribuídos:

- Capítulo I – promoção da transparência e do equilíbrio fiscal;
 - Seção I – da instituição do programa de acompanhamento e transparência fiscal:arts. 1º e 2º;
 - Seção II – do plano de promoção do equilíbrio fiscal: ...
.....arts 3º a 8º;
- Capítulo II – contratos de refinanciamento com a União:
..... arts. 9º a 12;

- Capítulo III – alterações do regime de recuperação fiscal: ...
..... arts. 13 e 14;
- Capítulo IV – medidas de reforço à responsabilidade fiscal:
..... arts. 15 e 16;
- Capítulo V – disposições finais e transitórias: arts. 17 a 32.

O **art. 1º** institui o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF), com o objetivo de reforçar a transparência fiscal dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. O ente que aderir somente poderá contrair novas dívidas em consonância com os termos do programa.

Poderão ser estabelecidos limites individualizados para contratação de dívidas em percentual da receita corrente líquida (RCL), de acordo com a capacidade de pagamento apurada conforme metodologia definida pelo Ministério da Economia. No entanto, a fixação dessa metodologia deverá ser precedida de consulta pública, assegurada a manifestação de estados e municípios. Ademais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) poderá estabelecer critérios para adesão de municípios com até 500 mil habitantes e para a aplicação de normas e padrões simplificados no âmbito do programa.

A adesão ao PATF é condição para a pactuação, com a União, de Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e para a repactuação de acordos firmados sob a égide da Lei Complementar nº 156, de 2016, da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001.

O **art. 2º** estabelece que os entes signatários do PATF encaminharão à STN as informações contábeis, orçamentárias e financeiras necessárias à elaboração dos demonstrativos fiscais estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), ao acompanhamento dos acordos pactuados e à fiscalização do cumprimento das regras definidas.

O **art. 3º** estipula que o PEF, com vigência temporária, conterà as metas e os compromissos pactuados entre a União e o ente, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento.



O **art. 4º** prevê que o PEF conterà pelo menos três das medidas requeridas em caso de adesão ao RRF. Ao menos uma dessas medidas será uma das que se seguem:

- a) a adoção, pelo regime próprio de previdência social, das regras aplicáveis aos servidores públicos federais;
- b) a revisão dos regimes jurídicos dos servidores para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos federais;
- c) a limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); ou
- d) a instituição de regime de previdência complementar.

O **art. 5º** permite que o PEF estabeleça metas e compromissos adicionais ao PATF e ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), disciplinado pela Lei nº 9.496, de 1997.

O **art. 6º** determina que as liberações de recursos das operações autorizadas no âmbito do PEF estão condicionadas ao cumprimento das metas e dos compromissos acordados e do limite para despesa total com pessoal.

O **art. 7º** estabelece que os recursos liberados anualmente por meio do PEF deverão observar os limites estabelecidos para os entes aptos a receber garantia da União.

O **art. 8º** estipula que o pedido de adesão do estado ao RRF extinguirá o PEF em vigor.

O **art. 9º** altera a Lei nº 9.496, de 1997, para que o PAF possa contar limites individualizados para a contratação de dívidas.

O **art. 10** modifica a Lei Complementar nº 156, de 2016. São alterados os arts. 1º e 12-A e são inseridos os arts. 1º-A a 1º-C e 4º-A a 4º-D. Primeiramente, estende-se para 30 de junho próximo o prazo para um novo refinanciamento das dívidas públicas dos estados e amplia-se em 360 meses o prazo do refinanciamento das dívidas amparadas na Lei nº 8.727, de 1993. Ainda sobre esses últimos refinanciamentos, o índice de atualização monetária e os juros contratuais mudarão para IPCA + 4% ao ano. Os novos artigos, por sua vez, contêm as seguintes disposições:



- a) fica dispensada a aplicação de encargos moratórios contratuais, para fins de apuração do saldo devedor consolidado em 1º de julho de 2016, decorrentes de suspensões de pagamentos em virtude de decisões judiciais proferidas até essa data;
- b) as dívidas de instituições financeiras estaduais para com o Banco Central do Brasil (BCB), assumidas pelos estados até 15 de julho de 1998 e posteriormente adquiridas pela União, poderão ter seus saldos devedores incorporados aos contratos de refinanciamento firmados nos termos da Lei nº 9.496, de 1997;
- c) para a assinatura dos aditivos, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela LRF, bem como sua verificação;
- d) as penalidades decorrentes do descumprimento da limitação de despesas prevista no novo refinanciamento poderão ser substituídas ou convertidas por outros encargos ou compromissos;
- e) os estados que assinarem os termos aditivos após 30 de março de 2020 poderão ser dispensados da limitação de despesas se anuírem, para a apuração do saldo devedor consolidado, com o recálculo dos valores não pagos à União em decorrência da redução extraordinária com encargos de inadimplência até 31 de outubro de 2019;
- f) a União não poderá aplicar, até 30 de junho de 2021, as penalidades decorrentes do descumprimento da limitação de despesas e de exigir a restituição correspondente;
- g) será considerado regulamento o ato do Presidente da República editado no uso da competência constitucional.

O **art. 11** insere os arts. 2º-A e 2º-B na Lei nº 12.348, de 2010. Os dois autorizam a STN a dispensar os entes com dívidas refinanciadas, mas que não esgotem o respectivo limite de comprometimento das suas receitas ou que não tenham acumulado valores acima desse limite, da remessa da documentação que seria utilizada para o cálculo da receita líquida real (RLR).

O **art. 12** inclui novo inciso VII no § 1º art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, permitindo que municípios com dívida consolidada inferior à RCL possam contratar operações de crédito.



O **art. 13** altera os arts. 1º a 13 da Lei Complementar nº 159, de 2017, bem com introduz os arts. 7º-A a 7º-D, 9º-A, 10-A e 10-C, 17-A a 17-C. A alusão genérica à administração indireta é substituída por uma referência a fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, explicita-se que as referências a estados incluem o Distrito Federal e afirma-se que serão observados os conceitos e definições contidos na LRF.

Passa-se a admitir que os planos de recuperação fiscal sejam formados por atos normativos do estado que desejar aderir ao RRF. Além do mais, as medidas requeridas no âmbito do RRF serão as seguintes:

1. substitui-se a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros pela alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, observado o disposto no art. 44 da LRF;
2. mantém-se a exigência de adoção, pelo regime próprio de previdência social, das regras aplicáveis aos servidores públicos federais;
3. passa-se a exigir que os incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas diminuam pelo menos 20%;
4. substitui-se, com relação aos benefícios ou vantagens dos servidores públicos estaduais não assegurados servidores federais, a sua supressão por sua redução.
5. limita-se o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA;
6. prevê-se a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações;
7. exige-se a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente;
8. determina-se a instituição do regime de previdência complementar.



As alienações, concessões, liquidações ou extinções não precisarão abranger todas as empresas públicas ou sociedades de economia mista do estado.

A diminuição dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais não se aplica àqueles concedidos por prazo certo ou em função de determinadas condições, e nem aos instituídos mediante deliberação conjunta dos estados. Ademais, será implementado nos três primeiros anos do RRF, à proporção de, no mínimo, um terço ao ano.

Não se incluem na base de cálculo do limite para o crescimento anual das despesas primárias o seguinte:

- a) as transferências constitucionais para os respectivos municípios;
- b) as despesas custeadas por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- c) as despesas custeadas com doações e as transferências voluntárias;
- d) o excesso das despesas mínimas com saúde e educação na comparação com a variação do IPCA no mesmo período.

A gestão financeira centralizada não se aplica aos fundos públicos previstos nas constituições e leis orgânicas de cada ente federativo ou que tenham sido criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nessas mesmas normas.

O prazo de vigência do RRF será de até nove exercícios financeiros. O Ministério da Economia poderá autorizar a alteração, a pedido do estado, das empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços e ativos a serem alienados, desde que assegurado ingresso de recursos equivalentes aos valores previstos na medida de ajuste original.

Para que o ente ingresso no RRF, a exigência de que as despesas com pessoal, juros e amortizações correspondam a pelo menos 70% da RCL é substituída por duas alternativas: (i) despesas correntes superiores a 95% da receita corrente ou (ii) despesas com pessoal que representem, no mínimo, 60% da RCL.



O não atendimento da exigência de que a RCL seja menor que a dívida consolidada não mais impedirá a adesão ao RRF, mas sem o benefício da redução extraordinária das prestações.

O estado que aderir ao RRF deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União.

Deferido o pedido de adesão ao RRF, o Ministério da Economia aplicará, antes mesmo da finalização do plano de recuperação fiscal, redução extraordinária das prestações por até doze meses, desde que assinado o contrato de refinanciamento, e criará o Conselho de Supervisão.

O Poder Executivo estadual solicitará aos demais Poderes e órgãos autônomos as informações necessárias para a elaboração do plano. Em caso de omissão, o Poder Executivo poderá suprir a lacuna, vedada a inclusão no plano de ressalvas para o Poder ou órgão faltoso.

Os relatórios do Conselho de Supervisão passam a ser bimestrais, no lugar de mensais, e não mais apontarão os riscos de desrespeito às vedações, limitando-se a classificar o desempenho do RRF do estado.

As atribuições do Conselho de Supervisão serão exercidas com o auxílio técnico da STN quando relacionadas com o acompanhamento do cumprimento das metas e compromissos fiscais estipuladas no plano, com a avaliação da situação financeira estadual ou com a apreciação das propostas de atualização das projeções financeiras e dos impactos fiscais das medidas de ajuste. Configurar-se-á inadimplência com as obrigações do plano (i) o não envio das informações solicitadas, (ii) a não implementação das medidas de ajuste, (iii) o não cumprimento das metas e compromissos fiscais e (iv) a não observância das vedações.

É assegurado ao ente o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo de verificação de descumprimento das suas obrigações. As avaliações que concluírem pela inadimplência das obrigações deste artigo poderão ser revistas pelo Ministro de Estado da Economia, mediante justificativa fundamentada do estado e parecer prévio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), até o final do exercício em que for verificada a inadimplência.

Enquanto perdurar a inadimplência com as obrigações, fica vedada a contratação de operações de crédito e a inclusão, no plano, de



ressalvas às vedações. Ademais, as reduções extraordinárias das prestações sofrerão abatimentos (ou sejam, as prestações serão agravadas) de cinco, dez e vinte pontos percentuais ao fim de cada exercício, conforme a inadimplência seja, pela ordem, pela não implementação das medidas de ajuste, pelo não cumprimento das metas e compromissos fiscais e pela não observância das vedações. O abatimento total será de, no máximo, trinta pontos percentuais.

Em caso de inadimplência com as obrigações, o Poder ou órgão autônomo será multado pelo Conselho de Supervisão e o valor correspondente será utilizado para amortização extraordinária do saldo devedor do estado.

No que tange às vedações, inclui-se as reposições de cargos de assessoramento e de contratações temporárias entre as despesas com pessoal ressalvadas. Já no que se refere aos auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, além da sua criação e majoração, também estarão vedados os reajustes e as adequações. Isso valerá para os benefícios remuneratórios, inclusive de caráter indenizatório.

Substitui-se a vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado pela adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória e soma-se à vedação a concessões ou ampliações de incentivos ou benefícios de natureza tributária as suas prorrogações ou renovações. No caso da vedação de despesas com publicidade e propaganda, a ressalva para gastos com educação no trânsito é substituída por uma ressalva para gastos com educação. Também houve a inclusão de mais quatro vedações, quais sejam: (i) a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação, (ii) a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza, (iii) a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato repactuado e (iv) a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

As vedações poderão ser, a partir do quarto exercício de vigência do RRF, objeto de compensação ou ressalvadas. Não será admitida a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias, mas será considerado aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.



Durante a vigência do RRF, a União concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN e poderá pagar em nome do estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, sem executar as contragarantias correspondentes.

Esses benefícios serão aplicados regressivamente no tempo, de tal forma que a relação entre os pagamentos efetuados e os valores devidos será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11 pontos percentuais a cada exercício financeiro.

Os abatimentos nas reduções extraordinárias serão aplicados a partir do exercício financeiro subsequente ao da verificação de descumprimento das obrigações.

A União é autorizada a celebrar com o estado cujo pedido de adesão ao RRF tenha sido aprovado contrato de refinanciamento dos valores não pagos antes da finalização do programa. Os encargos de normalidade serão iguais a IPCA + 4% ao ano. Os encargos moratórios, a seu tempo, serão iguais a 1% ao mês sobre os valores em atraso.

O estado precisará vincular, em garantia à União, os impostos de sua competência e as suas cotas em impostos federais, assim como comprovar pedido de desistência das ações judiciais que discutam dívidas ou contratos de refinanciamento de dívidas pela União administrados pela STN, ou a execução de garantias e contragarantias pela União em face do respectivo ente federado.

Esse refinanciamento será pago em parcelas mensais e sucessivas apuradas pela Tabela *Price*, com o primeiro vencimento ocorrendo no primeiro dia do segundo mês subsequente ao da homologação do RRF e prazo de pagamento de 360 meses, em caso de homologação do programa, ou na data prevista no contrato e prazo de pagamento de 24 meses, em caso de não homologação.

Durante a vigência do RRF, o ente poderá receber transferências voluntárias e, nos três primeiros exercícios, ficam dispensados todos os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela LRF, para a realização de operações de crédito e equiparadas e para a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento.



No caso do convênio que permita aos estados deliberar sobre a remissão dos créditos tributários decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos sem que estes tenham deliberado conjuntamente, constante da Lei Complementar nº 160, de 2017, é restabelecida, durante a vigência do RRF, a exigência de que a renúncia de receita esteja acompanhada de medidas compensatórias.

No que tange às operações de crédito admitidas pelo RRF, (i) a reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, (ii) a modernização da administração fazendária e (iii) a antecipação de receita da privatização de empresas são substituídas, respectivamente, (iv) pela reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos, (v) pela modernização da administração fazendária e da gestão fiscal, financeira e patrimonial e (vi) pela antecipação de receita da alienação total da participação societária em empresas públicas ou sociedades de economia mista. É requisito para a realização de operação de crédito estar adimplente com o plano de recuperação fiscal.

Na hipótese de alienação total da participação societária em empresas públicas e sociedades de economia mista, o limite para a concessão de garantia aplicável à contratação das operações de crédito será duplicado.

O RRF será encerrado quando as condições do plano forem satisfeitas, quando a sua vigência do terminar ou a pedido do estado. A sua extinção ocorrerá quando este último for considerado inadimplente por dois exercícios ou propuser ação judicial para discutir a dívida ou os contratos repactuados. Neste caso, fica vedada a concessão de garantias pela União ao ente por cinco anos, ressalvada a hipótese ocorrência de calamidade pública.

O **art. 14** acrescenta novo § 7º ao art. 2º da Lei Complementar nº 173, de 2020, estendendo até 31 de dezembro de 2021 o prazo para a assinatura dos termos aditivos requeridos pela não execução, por parte da União, das garantias das dívidas refinanciadas em decorrência do presente estado de calamidade.

O **art. 15** estabelece que o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal, ao término do exercício em que se der a publicação da norma resultante do projeto em comento, estiver acima de seu respectivo limite estabelecido, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% a cada



exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

O **art. 16** modifica os arts. 18 a 20, 23, 31 a 33, 40, 42, 51 e 59 da LRF. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. Na apuração, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento do teto remuneratório.

Na verificação do atendimento dos limites para as despesas com pessoal, não serão computadas as despesas com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo de previdência complementar, quanto à parcela custeada por recursos provenientes (i) da arrecadação de contribuições dos segurados, (ii) da compensação financeira entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social e (iii) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência. Na verificação em tela, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

Os Poderes e órgãos autônomos deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites em questão, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

No caso do Poder ou órgão autônomo que não cumpra o limite para as despesas com pessoal, a ressalva acerca da possibilidade de contratar operações de crédito para o refinanciamento da dívida mobiliária e substituída pela possibilidade de contratar operações para o pagamento dessa dívida. Essa substituição também vale para o caso de descumprimento do limite para a dívida consolidada.

Poderá haver alteração da finalidade de operação de crédito dos entes subnacionais sem a necessidade de nova verificação pelo Ministério da Economia, desde que haja prévia e expressa autorização para tanto, que se demonstre a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e que não configure infração a dispositivo da LRF.

Com relação às concessões de garantias em operações de crédito, inclui-se entre as disposições a serem observadas as normas



emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários, com eventuais alterações na metodologia sendo precedida de consulta pública, assegurada a manifestação dos entes.

É vedado ao titular de Poder ou órgão autônomo, nos dois últimos exercícios do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas após o exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Os entes subnacionais encaminharão as suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril. O descumprimento desse prazo, até que a situação seja regularizada, impedirá que o Poder ou órgão autônomo receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária.

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento da LRF, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo Conselho de Gestão Fiscal (CGF).

O **art. 17** autoriza a União a (i) firmar PATFs e PEFs com estados e municípios, (ii) formalizar termos aditivos aos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os estados, para a sua conversão em PATFs, (iii) conceder garantias às operações de crédito autorizadas no âmbito do PEF, (iv) converter os PAFs vigentes em PATFs, (v) permitir, durante a vigência dos contratos de financiamento ou refinanciamento previstos na Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001, que as obrigações de entes detentores de instituições financeiras sejam computadas conjuntamente com as obrigações refinanciadas por meio da Lei nº 9.496, de 1997, (vi) parcelar, em até 120 meses, os saldos devedores vencidos acumulados em decorrência de decisões judiciais relativas às dívidas dos entes subnacionais refinanciadas ao amparo da Lei nº 8.727, de 1993, e (vii) incorporar aos saldos devedores de contratos firmados originalmente ao amparo Lei nº 9.496, de 1997, ou da Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001, os saldos devedores vencidos de operações de crédito rural alongadas nos termos da Lei nº 9.138, de 1995, que constituam obrigação de membro da Federação junto à STN.



A conversão de PAF em PATF obrigará o estado a cumprir as normas do último em substituição as do primeiro. Também autorizará, sem prejuízo das demais penalidades, a cobrança, durante seis meses, de amortização extraordinária exigida com a prestação devida, de valor correspondente a 0,2% da RCL, na hipótese de não revisão e atualização do PATF.

A eficácia do instrumento contratual a ser celebrado em decorrência parcelamento dos saldos devedores vencidos acumulados em decorrência de decisões judiciais relativas às dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº 8.727, de 1993, estará condicionada à apresentação, pelo ente devedor, em até 180 dias contados da data da assinatura, do protocolo do pedido de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais. O prazo para assinatura do instrumento é de 360 dias, contados da data de publicação da norma resultante da presente proposição.

O **art. 18** estipula que compete à STN a realização de análises periódicas da situação fiscal dos entes subnacionais, com prioridade para os entes que forem signatários de PAF, PATF, PEF e RRF, sem prejuízo da competência dos tribunais de contas. As análises subsidiarão a avaliação quanto ao cumprimento de metas e compromissos dos entes signatários. Poderão ser objeto de pedido de revisão ao Ministro de Estado da Economia as avaliações que concluam pelo descumprimento das metas fixadas. O pedido será considerado indeferido após sessenta dias caso não haja manifestação.

O **art. 19** prevê que é considerado regulamento o ato do Presidente da República editado no uso da competência constitucional.

O **art. 20** autoriza a STN a dispensar os entes que não estejam habilitados a ingressar no RRF da fixação das metas ou dos compromissos firmados no âmbito da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001.

O **art. 21** permite que o estado com RRF vigente em 31 de agosto de 2020 peça nova adesão ao regime. Os valores referentes a obrigações vencidas até a data da primeira adesão e não pagas por força de decisão judicial serão incorporados à conta gráfica, constituindo seu saldo inicial, com:

- a) incidência dos encargos contratuais de normalidade sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade



até a data de homologação do novo RRF, no caso de obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN concedida em razão da primeira adesão ao RRF;

- b) incidência da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do novo RRF, no caso de obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao RRF e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União.

Os valores não pagos das dívidas relativas às obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao RRF e às obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao RRF e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União, bem como o saldo da conta gráfica, serão capitalizados à taxa de IPCA + 4% ao ano, e incorporados ao saldo do contrato de refinanciamento.

A incorporação aplica-se também às inadimplências relativas a operações garantidas pela União cuja recuperação dos valores honrados pela União tenha sido suspensa por força de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações ajuizadas até 30 de outubro de 2019.

O Ministério da Economia publicará em até dez dias o resultado do pedido de adesão do estado. O deferimento do pedido implica encerramento de RRF vigente.

O **art. 22** permite que a União contrate diretamente o Banco do Brasil S.A. para, na qualidade de seu agente financeiro, administrar os créditos decorrentes de operações firmadas no âmbito do RRF e da norma resultante do projeto em comento.

O **art. 23** autoriza a União a celebrar com os estados, em até noventa dias da publicação da norma resultante do projeto em comento ou



da homologação da adesão ao RRF, contratos específicos, com prazo de 360 meses, para refinanciar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2019 que lhes tenham antecipado (i) a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN e (ii) a suspensão de pagamentos de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União.

Os valores correspondentes serão incorporados ao saldo devedor do contrato de refinanciamento, considerando os encargos de adimplência pertinentes a cada contrato original, no caso da redução extraordinária, e a taxa Selic no caso da suspensão de pagamentos. Isso também vale para parcelas similares tratadas na Lei Complementar nº 156, de 2016, e pendentes de pagamento.

O prazo em que os pagamentos dos contratos de dívidas tiverem sido suspensos em decorrência de decisão judicial não será computado para fins da redução extraordinária das prestações e da não execução das contragarantias previstas no RRF.

A eficácia dos contratos em tela estará condicionada à apresentação, pelo estado, em até trinta dias, dos protocolos dos pedidos de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais.

O **art. 24** permite que a STN realize o pagamento de faturas referentes à participação do País nos foros, grupos e iniciativas internacionais discriminados no art. 5º da Lei nº 12.649, de 2012, a partir de 1º de janeiro de 2019. O **art. 25** acrescenta ao rol de fóruns a “Rede de Relações Fiscais entre os Níveis de Governo” e o “Grupo de Trabalho sobre Gestão da Dívida Pública”.

O **art. 26** estabelece que a União, no exercício de 2021, (i) suspenderá a execução das contragarantias das dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito com instituições multilaterais de estados e municípios classificados, em 31 de outubro de 2020, como A, B ou C quanto à capacidade de pagamento e (ii) pagará, em nome do ente, na data de seu vencimento, as prestações dos contratos cujo pagamento tenha sido suspenso.

O estado ou município que pretender suspender o pagamento comunicará à União, até 31 de dezembro, os contratos que serão suspensos



e as datas de vencimento das prestações. A União poderá, até 31 de dezembro de 2021, celebrar contratos específicos, com prazo de 360 meses, para refinanciar os valores inadimplidos. Se esses contratos não forem celebrados, a União poderá executar as contragarantias suspensas.

O **art. 27** estipula que, no exercício de 2021, os limites para a contratação de operações de crédito para os estados e municípios, em proporção de suas RCLs no exercício anterior, serão de:

- a) 12%, para os entes com classificação A quanto à capacidade de pagamento e dívida consolidada inferior ou igual a 60% da RCL no exercício anterior;
- b) para os entes com classificação B quanto à capacidade de pagamento:
 - 8%, se a dívida consolidada tiver sido inferior ou igual a 60% da RCL no exercício anterior;
 - 6%, se a dívida consolidada tiver sido superior a 60% e inferior ou igual a 150% da RCL no exercício anterior;
 - 4%, se a dívida consolidada tiver sido superior a 150% da RCL no exercício anterior;
- c) 3%, para os entes com classificação C quanto à capacidade de pagamento, desde que adiram ao PEF.

Esses percentuais serão acrescidos em três pontos percentuais da RCL se o estado ou município (i) tiver sido classificado como A ou B quanto à capacidade de pagamento e (ii) tiver cumprido as metas e compromissos previstos no PAF referente ao exercício financeiro anterior. Ademais, até 50% dos novos limites poderão ser aportados a fundos de previdência dos servidores públicos estaduais e municipais que já aprovaram e implementaram as novas regras para aposentadoria, pensão e respectivos benefícios previdenciários.

O **art. 28** prevê que os contratos de dívida garantidos pela STN, com data de contratação anterior a 1º de julho de 2020, que se submeterem ao processo de reestruturação de dívida poderão ser objeto de securitização, conforme ato da STN, se atendidos os seguintes requisitos:

- a) enquadramento como operação de reestruturação de dívida, conforme legislação vigente e orientações e procedimentos da STN;



- b) securitização no mercado doméstico de créditos denominados e referenciados em reais;
- c) obediência, pela nova dívida, aos seguintes requisitos:
- ter prazo máximo de até trinta anos, não superior a três vezes o prazo da dívida original;
 - ter fluxo inferior ao da dívida original;
 - ter custo inferior ao custo da dívida atual, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;
 - ter estrutura de pagamentos padronizada, com amortizações igualmente distribuídas ao longo do tempo e sem período de carência;
 - ser indexada ao Certificado de Depósito Interbancário (CDI);
 - ter custo inferior ao custo máximo aceitável, publicado pela STN, para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio de até dez anos, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado.

O **art. 29** permite que a União, os entes subnacionais e suas respectivas administrações indiretas substituam, nas suas operações de crédito externo, as taxas de juros interbancárias londrina (Libor) e europeia (Euribor) por outras praticadas no mercado internacional

O **art. 30** dispensa os requisitos legais exigidos, para (i) a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento previstos na norma resultante da presente proposição, (ii) a assinatura dos PAFs, PATFs, PEFs e RRFs, (iii) a realização de operações de crédito e concessão de garantia pela União autorizadas no âmbito do PEF, exceto quanto ao cumprimento das metas e dos compromissos nele estabelecidos e (iv) a celebração dos contratos específicos de que tratam os arts. 23 e 26.

O **art. 31** contém a cláusula de revogação. Deixarão de vigorar os seguintes dispositivos:

- a) os arts. 5º, 5º-A e 6º da Lei Complementar nº 148, de 2014, e o inciso VI do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº



2.185-35, de 2001, que tratam dos Programas de Acompanhamento Fiscal, a ser substituídos pelo PATF e pelo PEF;

- b) o § 4º do art. 1º (equiparação do Distrito Federal aos estados), os § 2º a 5º do art. 4º (prazo para a apreciação do pedido de adesão), os §7º a 9º do art. 9º (cômputo dos saldos devedores, vinculação em garantia e uso dos valores pagos), o inciso VII do art. 11 (contratação de operação de crédito para fim genérico), os §§ 1º e 2º do art. 13 (extinção do RRF) e o art. 17 (não execução de garantias) da Lei Complementar nº 159, de 2017.

O **art. 32** contém a cláusula de vigência. As novas redações dos arts. 42 e 51 da LRF vigorarão a partir, respectivamente, de 2023 e 2022. O primeiro artigo trata da contratação, por Poder ou órgão autônomo, de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas após o exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O segundo fixa prazo para que os entes subnacionais encaminhem as suas contas à União. As demais disposições passarão a vigorar na data da publicação da norma resultante.

A proposição será apreciada diretamente pelo Plenário desta Casa, cabendo a mim relatá-la.

II – ANÁLISE

II.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A apreciação do PLP nº 101, de 2020, diretamente pelo Plenário desta Casa, sem prévia deliberação pelas comissões temáticas, encontra amparo no § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020. Esse dispositivo prevê que, durante o atual estado de calamidade pública, caberá ao Plenário deliberar sobre matérias urgentes, que não podem aguardar a normalização dos trabalhos legislativos.

De acordo com o *caput* e o inciso II do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional dispõe de competência para disciplinar sobre as matérias da alçada da União, notadamente sobre operações de crédito e dívida pública, tema da presente proposição.



Destaque-se que a espécie legislativa adotada condiz com o disposto nos incisos I e II do art. 163 da Carta Magna, que estabelecem que os temas “finanças públicas” e “dívida pública” devem ser disciplinados por lei complementar.

A matéria inova o ordenamento legal e é equipada de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Portanto, está munida de juridicidade. Ademais, cumpre quase todas as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Há tão somente um erro de remissão no art. 3º.

II.2 – DO MÉRITO

O PLP nº 101, de 2020, está fundado em cinco eixos voltados para a melhoria da situação fiscal dos entes subnacionais, quais sejam: (i) a instituição PATF, (ii) a criação do PEF, (iii) a modificação das regras que regem os contratos de refinanciamento pela União das dívidas estaduais e municipais, (iv) as alterações do RRF e (v) a implementação de medidas de reforço à responsabilidade fiscal.

O PATF objetiva reforçar a transparência fiscal dos entes subnacionais e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. Quem aderir poderá contrair novas dívidas nos termos do programa. Poderão ser estabelecidos limites individualizados para a contratação de operações de crédito e a STN poderá fixar critérios simplificados para os municípios com até 500 mil habitantes. A adesão é requisito para a pactuação de PEF, para o ingresso no RRF e para novo refinanciamento pela União das dívidas preexistentes.

O PEF é voltado para os entes que não conseguem contrair operações de crédito com garantias da União. Será composto por metas e compromissos destinados a promover o equilíbrio fiscal e a melhoria da capacidade de pagamento.

O RRF, por sua vez, destina-se aos estados com graves restrições orçamentárias e financeiras. Além de poder contrair novas obrigações, os entes beneficiados poderão contar, a depender do seu perfil, com reduções escalonadas das prestações das suas dívidas, começando em 100% no primeiro exercício de vigência do programa.



Trata-se de peças importantes para a conciliação dos objetivos de curto e de médio prazo do setor público. Se é verdade que o equilíbrio fiscal deve ser uma meta a ser perseguida pelos três níveis de governo, é igualmente verdadeiro que seria contraproducente fazê-lo em prejuízo da capacidade dos entes subnacionais de atender as urgentes demandas dos cidadãos brasileiros no rastro da pandemia em curso.

II.3 – DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

Como destacado pelo Deputado Mauro Benevides, em seu relatório sobre esta matéria, o PLP nº 101, de 2020, propicia aos entes subnacionais o refinanciamento, com prazo mais dilatado que os atuais, de suas dívidas junto à União ou por esta garantidas, não se caracterizando intertemporalmente como despesa orçamentária ou renúncia de receita, posto que todos os valores que vierem a ser objeto dos aditivos serão pagos com a correção e os encargos contratuais devidos. Sinteticamente, a União arcará com os seguintes ônus:

- a) novo refinanciamento das dívidas públicas dos entes subnacionais e novas concessões de garantias a operações de crédito no âmbito do PEF e do RRF;
- b) parcelamento, com a incidência de taxa de juros igual ao IPCA + 4% ao ano, dos saldos devedores vencidos acumulados em decorrência de decisões judiciais;
- c) pagamento das dívidas dos entes subnacionais decorrentes de contratos de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais.

Os montantes envolvidos nessas renegociações são incertos, pois dependem do interesse dos entes em aderir aos programas ora reformulados, mas são, ainda conforme o Deputado Mauro Benevides, conhecidos e administráveis pelo Tesouro Nacional.

II.4 – DOS BENEFÍCIOS PARA OS ENTESE SUBNACIONAIS

Os contratos de refinanciamento celebrados com base nas Leis nºs 8.727, de 1993, e 9.496, de 1997, e nas Medidas Provisórias nºs 2.192-70 e 2.185-35, ambas de 2001, poderão ser repactuados até 31 de dezembro de 2021.



Os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas até 31 de dezembro de 2019 também serão refinanciados pela União.

Em 2021, a União suspenderá a execução de contragarantias das dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito com instituições multilaterais de entes classificados como A, B ou C quanto à sua capacidade de pagamento (AC, AL, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, SC, SE, SP e TO, no caso dos estados), bem como pagará as prestações desses contratos.

Ainda em 2021 serão fixados limites adicionais para a contratação de operações de crédito conforme a capacidade de pagamento e a relação entre dívida consolidada e RCL de cada ente. Quanto melhores os indicadores, maiores os limites.

Os contratos de dívida dos entes subnacionais garantidos pelo Tesouro Nacional com data de contratação anterior a 1º de julho de 2020 e submetidos ao processo de reestruturação poderão ser objeto de securitização.

A Lei Complementar nº 156, de 2016, a seu tempo, estabeleceu que os entes interessados em refinanciar as suas dívidas públicas deveriam limitar, por dois exercícios, o crescimento anual das despesas primárias correntes à variação do IPCA. O não cumprimento desse teto implicaria a revogação do (i) prazo adicional de vinte anos para o pagamento da dívida e (ii) da correspondente redução das prestações. Ademais, o ente deveria restituir à União os valores que deixou de pagar, na proporção de 1/12 por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

Em 2018 e 2019, dezoito estados se submeteram a esse teto (AC, AL, CE, ES, GO, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PR, RJ, RO, RS, SC, SE e SP), que foi cumprido por somente oito entes no primeiro exercício (AL, ES, MG, MS, PR, RO, SE e SP) e por sete no segundo (AL, ES, MG, MS, PR, RO e SP), conforme o quadro a seguir:



TABELA
ESTADOS SUJEITOS AO TETO DE DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES NOS TERMOS DA LC 156/2016, DESEMPENHO
FINANÇEIRO (1)

UF	(R\$ Milhões)									
	2018		2019		Penalidades pelo Descumprimento (2)					
	Teto	Execução/ Cumprimento	Teto	Execução/ Cumprimento	Saldo a Restituir (1º e 3º da LC 156)	Valor da Parcela - 1/12 do Saldo a Restituir	Novo Valor da Prestação (prazo original)	Valor Devido/ Mês (12 meses)		
AC	4.717	4.933 Não	4.920	5.252 Não	92	8	3	11		
AL	7.477	7.347 Sim	7.748	7.705 Sim						
CE	17.841	19.021 Não	18.610	19.998 Não	152	13	9	22		
ES	12.092	11.924 Sim	12.613	12.220 Sim						
GO	21.429	22.047 Não	22.352	26.321 Não	1.031	86	33	119		
MG	67.561	66.869 Sim	70.473	69.484 Sim						
MS	13.262	11.959 Sim	13.833	12.386 Sim						
MT	16.111	16.638 Não	16.805	16.815 Não	643	54	19	73		
PA	18.321	19.065 Não	19.110	20.224 Não	266	22	9	31		
PB	9.264	9.365 Não	9.663	9.695 Não	189	16	7	23		
PE	24.500	24.619 Não	25.559	26.350 Não	918	76	29	106		
PR	38.692	36.481 Sim	40.360	36.932 Sim						
RJ	59.907	64.149 Não	62.489	64.777 Não	13.506	1.126	625	1.750		
RO	6.600	6.508 Sim	6.885	6.739 Sim						
RS	41.674	47.990 Não	43.470	46.478 Não	24.339	2.343	513	2.856		
SC	22.936	23.415 Não	23.925	24.533 Não	2.454	223	86	309		
SE	7.938	7.896 Sim	8.280	8.718 Não	303	25	9	34		
SP	143.523	139.149 Sim	149.709	148.020 Sim						

(1) O não cumprimento do teto de gastos implica a revogação do prazo adicional para o pagamento da dívida com a União no âmbito da Lei 9.496/97 e dos contratos firmados ao amparo da MP 2.192-70 de 2001 (artigo 1º) e a redução extraordinária das parcelas devidas até junho de 2018 pelo Ente (artigo 3º).

A coluna "Saldo a Restituir" traz os valores devidos pelo Ente referentes à diferença entre a prestação paga e aquela que deveria pagar caso não houvesse pactuado o ditivo contratual com os benefícios da LC 156/16. A coluna "Novo Valor da Prestação" traz os valores de prestação devida por cada Ente em decorrência da revogação do prazo adicional de 240 meses a que se refere o artigo 1º da LC 156/2016. A coluna "Valor Devido/Mês" traz a soma, para cada Ente, dos valores apresentados nas colunas "Valor da Parcela - 1/12 do Saldo a Restituir" e "Novo Valor da Prestação".

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Os valores mensais devidos somam R\$ 5,3 bilhões (ou R\$ 63,6 bilhões em doze meses). O PLP nº 101, de 2020, permite que as sanções previstas sejam substituídas, pelo prolongamento da validade da limitação para os exercícios de 2021 a 2023, em comparação às despesas primárias correntes em 2020, bem como redefine como esse limite será apurado, excluindo os gastos com saúde e educação que superem a variação do IPCA.

O RRF passará a ter prazo máximo de nove anos. A redução extraordinária das prestações e o pagamento, pela União, das prestações das operações de crédito com o sistema financeiro e as instituições multilaterais serão aplicados regressivamente, na proporção de 11,11% ao ano, começando em 100% e caindo para zero paulatinamente. Os contratos de refinanciamento dessas obrigações terão prazo de 360 meses.



As mudanças nos requisitos para ingresso no RRF, por sua vez, permitirão que nove estados sejam beneficiados (DF, GO, MG, MS, MT, PE, RN, RS e TO), conforme o quadro a seguir:

TABELA
INDICADORES CAPAG DE ESTADOS QUE ATENDEM AO MENOS UM REQUISITO DA RRF DO PIP 101

(R\$ Milhões)

Estado	Indicador nº1			Indicador nº2 (novo)			Indicador nº3 ¹			
				Opção 1		Opção 2				
	Dívida Consol	RCL	%	Despesa Corrente	Receita Corrente	%	Pessoal ² /RCL (STN) ³	Obrig Financ	Disponib de Caixa Bruta	%
AC	3.876	5.357	72	5.473	6.051	90	64	28	273	10
AL	8.807	8.559	103	8.753	10.133	86	57	561	973	58
DF	9.336	22.503	41	21.628	22.688	95	53	1.043	318	327
GO	20.670	24.539	84	30.368	30.739	99	58	3.220	1.147	281
MA	7.461	14.699	51	15.968	17.293	92	56	881	527	167
MG	130.467	64.068	204	76.219	82.392	93	69	20.734	2.249	922
MS	9.027	12.012	75	14.050	15.412	91	61	1.227	1.159	106
MT	6.460	17.154	38	19.669	21.520	91	63	1.614	-91	-1.772
PB	4.472	10.246	44	11.072	12.205	91	61	316	778	41
PE	15.714	25.340	62	30.139	31.508	96	57	1.712	1.002	171
PI	5.556	9.471	59	10.064	11.176	90	58	1.185	429	276
RJ	166.854	58.566	285	69.071	72.725	95	65	8.299	8.560	97
RN	3.574	10.178	35	11.187	12.293	91	73	1.395	1.035	135
RS	89.255	39.779	224	52.735	53.864	98	66	24.226	-5.752	-421
SE	4.867	8.054	60	8.948	9.376	95	58	317	494	64
SP	312.715	160.445	195	198.767	212.600	93	53	12.150	17.756	68
TO	5.419	8.015	68	8.512	9.381	91	66	2.059	435	473

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

¹ Fontes de recursos sem vinculação.

² Despesas com pessoal de todos os Poderes e órgãos apurada no Anexo I do RGF.

³ Receita Corrente Líquida Ajustada conforme Apuração do Cumprimento do Limite Legal da Despesa Total de Pessoal.

No entanto, somente MG e RS serão contemplados com reduções extraordinárias nas prestações das suas dívidas em decorrência do seu alto nível de endividamento.

Por fim, as multas aplicadas pelo Conselho Supervisor do RRF em razão de inadimplência com as obrigações do regime serão utilizadas para amortização extraordinária do saldo devedor do estado inadimplente. Já a dispensa dos requisitos legais para a contratação com a União e das exigências da LRF valerá nos três primeiros anos de vigência do RRF.

II.5 – DAS DESPESAS COM PESSOAL



O PLP nº 101, de 2020, altera dispositivos integrantes da Seção II do Capítulo IV da LRF, que trata das despesas com pessoal. Como assinalado anteriormente, a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. Na apuração, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento do teto remuneratório. Ademais, os Poderes e órgãos autônomos deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites em questão, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas. No entanto, caso essa despesa, ao término do exercício em que se der a publicação da norma resultante do projeto em comento, estiver acima de seu respectivo limite estabelecido, o excesso deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

Os novos §§ 3º e 4º do art. 18 da LRF pretendem pacificar o longo contencioso entre a União e os órgãos de controle externo estaduais e municipais acerca do conceito de despesa total com pessoal. Retoma-se, dessa forma, proposta contida no art. 14 do PLP nº 257, de 2016. No entanto, os ajustes pretendidos não foram incorporados à norma resultante (Lei Complementar nº 156, de 2016). O PLP nº 149, de 2019, que motivou o projeto em análise, também continha mandamento semelhante.

A esse respeito, o Boletim Legislativo da Consultoria Legislativa do Senado Federal nº 71, de 2018, detalha a extensão e o impacto das divergências entre a STN e os órgãos de controle acerca da metodologia de cálculo da despesa total com pessoal, com destaque para os gastos com inativos e os valores retidos a título de imposto de renda retido na fonte (IRRF) dos servidores públicos. O próprio boletim destaca o que segue:

Chega a ser surpreendente que uma Federação tão fortemente interdependente, ancorada em transferências e garantias intergovernamentais, não tenha, desde a sua concepção, priorizado um marco legal indutor de práticas contábeis uniformes – essenciais para a obtenção de medidas incontroversas de capacidade fiscal.

Destaque-se que o STF, em 11 de setembro de 2019, concedeu cautelar, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)



nº 6.129, para que os pagamentos de pensionistas e as retenções do IRRF sejam considerados na aferição do teto para a despesa com pessoal.

Também merece menção o esforço dos fóruns técnicos dos tribunais de contas para uniformizar essa questão, ainda que não contem com poder de cogência. O IV Fórum do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), em 2007, por exemplo, concluiu, pela unanimidade dos presentes, que as despesas com inativos e pensionistas integram a base de cálculo do cômputo das despesas com pessoal uma vez que não integram o rol de exclusões contidas na lei. Ademais, com o apoio de 95% dos técnicos, acordou-se que todas as receitas devem ser registradas pelo seu valor bruto para fins do cálculo da receita corrente líquida, de modo que a exclusão do IRRF não teria sustentação jurídica ou contábil. Portanto, a proposta contida no PLP nº 101, de 2020, é jurídica e tecnicamente incontroversa.

II.6 –DOS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Ao tratar, no âmbito do RRF, da limitação dos gastos primários à variação do IPCA, o PLP nº 101, de 2020, exclui da citada limitação os excedentes das despesas primárias com educação e saúde. Trata-se de uma precaução. Caso a variação da cesta de tributos e de transferências que compõem a base de cálculo desses gastos seja maior que a taxa de inflação, a não exclusão do excesso apurado resultaria no estrangulamento de outros gastos primários.

Um exemplo deve auxiliar na compreensão da regra proposta. Suponha uma cesta que variou, em dado período, de R\$ 100,00 para R\$ 120,00, resultando em uma variação de 20%. Dos dois montantes, 25% destinam-se às áreas de educação e saúde – R\$ 25,00 e R\$ 30,00, respectivamente (incremento de R\$ 5,00). Nesse mesmo período, a inflação foi de 10%. As despesas primárias, que eram, por hipótese, R\$ 100,00, não poderão ser maiores do que R\$ 110,00 no momento seguinte. A margem para a expansão das despesas seria de R\$ 10,00, conseqüentemente. No entanto, na ausência de qualquer salvaguarda, R\$ 5,00 já estariam comprometidos com as áreas citadas. Ou seja, na margem, o comprometimento com saúde e educação subiria para 50%, estrangulando outros gastos públicos. Para que isso não aconteça, o projeto propõe que a diferença entre a correção da cesta e a variação da inflação não componha o teto de gastos. No presente contexto, dos R\$ 5,00 vinculados com as duas áreas, apenas metade entraria no cálculo (na margem, o comprometimento voltaria para 25%). A outra metade poderia ser absorvida por outros gastos.



Ressalte-se que os gastos mínimos efetivos com educação e saúde não seriam afetados. O desembolso adicional continuaria sendo de R\$ 5,00.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020, com a emenda da redação a seguir:

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1 - PLEN

No § 2º do art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020, substitua-se a expressão “observado o art. 1º, § 9º”, pela expressão “observado o art. 1º, § 8º”.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

