

ENC: 21.112: Ofício Comsefaz nº 165/2021 - Rejeição dos Vetos à LC 178/2021 - Pres Rodrigo Pacheco

Marcelo de Almeida Frota

ter 16/03/2021 12:32

Para: Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>;

 1 anexo

Ofício Comsefaz 165.2021 - Rejeição dos Vetos à LC178-21 Pres Rodrigo Pacheco.pdf;

De: Joao Batista Marques

Enviada em: terça-feira, 16 de março de 2021 09:31

Para: Marcelo de Almeida Frota <MFROTA@senado.leg.br>

Assunto: ENC: 21.112: Ofício Comsefaz nº 165/2021 - Rejeição dos Vetos à LC 178/2021 - Pres Rodrigo Pacheco

Marcelo. Ofício com resposta.

De: marcela.batista@comsefaz.org.br [<mailto:marcela.batista@comsefaz.org.br>]

Enviada em: segunda-feira, 15 de março de 2021 20:45

Para: Sen. Rodrigo Pacheco <sen.rodrigopacheco@senado.leg.br>; Joao Batista Marques <JMARQUES@senado.leg.br>

Cc: Rafael.fonteles@comsefaz.org.br; andre.horta@comsefaz.org.br; bruna.pozzi@comsefaz.org.br;

jorgina.guimaraes@comsefaz.org.br; mussoline.guedes@comsefaz.org.br

Assunto: 21.112: Ofício Comsefaz nº 165/2021 - Rejeição dos Vetos à LC 178/2021 - Pres Rodrigo Pacheco

A Sua Excelência o Senhor

RODRIGO OTAVIO SOARES PACHECO

Presidente do Congresso Nacional

Anexo 2, Ala Teotônio Vilela, Gabinete 24

CEP: 70160-900 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3303-2794

Por requisição do Presidente do Comsefaz, Rafael Tajra Fonteles, encaminhamos o Ofício Comsefaz nº 165/2021 – Rejeição dos vetos à LC 178//2021.

Mantemo-nos à disposição.

Cordialmente,





Ofício Comsefaz nº 165/2021

Brasília – DF, 15 de março de 2021.

A Sua Excelência o Senhor

RODRIGO OTAVIO SOARES PACHECO

Presidente do Congresso Nacional

Anexo 2, Ala Teotônio Vilela, Gabinete 24

CEP: 70160-900 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3303-2794

Assunto: Justificativa para rejeição dos vetos a dispositivos da LC 178

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Ao tempo em que nos aprez cumprimentá-lo, o Comsefaz – Comitê nacional dos Secretários de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação dos Estados e Distrito Federal, vem por meio deste apresentar as justificativas para a derrubada dos vetos ao art. 10 da LC 178 na parte em que modifica o Art. 12-A na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, art. 13 na parte do texto que altera o inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 e art. 26 da Lei Complementar 178/2021.

Respeitosamente,

RAFAEL TAJRA Assinado de forma
digital por RAFAEL
TAJRA
FONTELES:99236842372
36842372 Dados: 2021.03.15
20:25:35 -03'00'

Rafael Tajra Fonteles

Presidente

Comsefaz



PEDIDO DE REJEIÇÃO DO VETO PRESIDENCIAL

1. ART. 10 DA LC 178 NA PARTE EM QUE MODIFICA O ART 12-A NA LEI COMPLEMENTAR Nº 156, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016.

O artigo 12-A da LC 156/2016 trata da renegociação de dívidas estaduais e municipais, com base na Lei 8727/93. Ocorre que, quando da renegociação da LC 148/2014 dos Estados com a União, por descuido dos gestores da época, as dívidas com base na Lei 8727 não foram renegociadas nos mesmos termos em que as da Lei 9496. Uma hipótese é que havia somente o Estado de Goiás e alguns poucos municípios com estas dívidas e seus gestores não foram atentos o suficiente.

De fato, as condições das dívidas da Lei 8727 são exorbitantes e extorsivas, onerando em demasia os cofres públicos estaduais e municipais, seja pelo indexador, IGP-M (que variou em 2020 o valor estratosférico de 23,14%) ao invés do IPCA (que variou em 2020 apenas 4,52%), seja por seus juros efetivos, 7,3% e não de 4%.

Portanto, não se busca o não pagamento das dívidas firmadas ao pálio da lei 8727, mas de tê-las em condições isonômicas às da Lei 9496, cessando, desse modo, os encargos financeiros injustos e onerosos que os entes subnacionais estão submetidos pela Lei 8727. Impossível o Tesouro Nacional ser onerado, pois trata-se de apenas um estado e menos de 10 municípios.

No caso do Estado de Goiás, que está em severa crise fiscal, a economia mensal seria de R\$ 250 milhões ao ano. Se para o Estado este valor representa todo o seu investimento realizado em 2019, para a União, com seu orçamento trilionário, este valor não significa absolutamente nada. Logo, não prospera o argumento para o veto (abaixo descrito) de que a alteração pretendida vai “impactar negativamente nas contas públicas da União”.

Tanto é que a STN não se manifestou contrária ao dispositivo, a posição do Ministério da Economia se deu em razão do parecer da PGFN, que entendeu que poderia se dar uma interpretação diferente ao que o Estado de Goiás vem solicitando há pelo menos 2 anos: **ter condições isonômicas entre as duas leis. Esse é o único pleito de Goiás.**

Na manifestação do veto (abaixo descrita), não se trata de uma “reabertura indistinta de renegociação”, mas um pedido de isonomia entre as Leis 9496 e 8727. Assim, o que se almeja com a derrubada do veto é a manutenção das alterações promovidas no artigo 12-A da LC 156, de modo a garantir que as condições





de pagamento do serviço das dívidas previstas na Lei 9496, com a edição da LC 148/2014, sejam iguais ao serviço das dívidas firmadas com base na Lei 8727.

Razões do veto

“(…) Entretanto, a referida proposição contraria o interesse público, uma vez que reabre indistintamente renegociação de financiamento de dívidas, e termina por abarcar contratos já refinanciados anteriormente, mas ainda não quitados e não cumpridos, o que pode impactar negativamente as contas públicas, tais como os celebrados no âmbito da Lei nº 8.727, de 1993 e dos previstos pela Lei Complementar nº 148, de 2014, que já foram objeto de alongamento de prazo.”

2. ART. 13 NA PARTE DO TEXTO QUE ALTERA O INCISO IV DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 19 DE MAIO DE 2017.

Com o veto da alínea “c” do inciso IV do art. 8º da LC nº 159/2017, alterada pelo art. 13 do Projeto de Lei Complementar nº 101/2020, ficará vedada aos Estados durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal a admissão ou a contratação de pessoal para as reposições de vacância de cargo efetivo ou vitalício. Significa dizer que o Estado que ingressar no RRF não poderá repor seus quadros efetivos que vierem a vagar em decorrência de aposentadorias e falecimentos em nenhuma área de atuação estatal, inclusive na educação, na saúde e na segurança pública.

Entre os argumentos citados pelo Ministério da Economia para justificar o veto estão o desmembramento das ressalvas em alíneas *“pois possibilita que sejam admitidas ou contratadas reposições de pessoal para o caso de vacância de cargo efetivo ou vitalício mesmo que acarretem aumento de despesa, tendo em vista que não foi definida a data base para calcular o estoque de vacâncias que deve ser repostas, abrindo margem para aquelas anteriores ao ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF)”*.

Primeiramente, ressalta-se que a redação original do inciso IV do art. 8º da LC nº 159/2017 já ressaltava as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretassem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício, conforme segue:

Redação original do inciso IV do art. 8º da LC nº 159/2017:



*“Art. 8o São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:
(...)*

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;”

Observa-se que na redação original, a condição de não acarretar aumento de despesa restringia-se às reposições de cargo de chefia e de direção, isso é, era permitida a reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, independentemente de aumentar ou não a despesa pública. Já na redação do referido dispositivo dada pelo PLP nº 101/2020, transcrita abaixo, a principal alteração foi a previsão expressa de reposição por meio da contratação temporária.

Redação dada pelo PLP nº 101/2020 ao inciso IV do art. 8º da LC nº 159/2017:

*“Art. 8o São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:
(...)*

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;”

Dessa forma, ao contrário do que foi inferido na justificativa do veto, o mero desmembramento das ressalvas em alíneas não alterou o conteúdo do inciso IV do art. 8º da LC nº 159/2017. Relativamente à alegação de que a falta de definição da data base para calcular o estoque de vacâncias abriria margem para aquelas anteriores ao ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal, demonstra-se que a preocupação do Ministério da Economia não tem fundamentação pelos seguintes motivos:

i) Possibilidade de regulamentação e interpretação jurídica

Possibilidade de edição de decreto e atos normativos pelo Governo Federal para regulamentação e/ou de interpretação jurídica por meio de Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN para esclarecimento sobre a data de referência para fins de verificação do estoque de vacância que poderia ser repostado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Nesse sentido, importante citar o Parecer SEI nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF¹, de 08/03/2018, por meio do qual a PGFN, ao responder

¹http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Pareceres%20PGFN/PARECER%20SEI-0362163-%2044_2018_CPN_PGACA_PGFN-MF.pdf?lve



questionamento proveniente do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Fazenda (CSRRF-MF), manifesta-se justamente sobre a extensão e o alcance do termo “vacância” para fins de aplicação das vedações do art. 8º da LC nº 159/2017. No entendimento da PGFN, cuja conclusão está transcrita a seguir, as vacâncias são aquelas que ocorrerem durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Isso é, a própria manifestação da PGFN mitiga a preocupação apontada pelo Ministério da Economia de que algum estado poderia tentar recompor vacâncias do período anterior ao ingresso no RRF.

*“18. Ante o exposto, e considerando a estrita competência desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas, entendemos: a) a Lei Complementar nº 159, de 2017, estabelece que o ato de homologação do Presidente da República é o início da vigência do RRF, incidindo, a partir deste momento, as proibições elencadas em seu art. 8º; b) **as vacâncias de que trata a norma são, também, aquelas ocorridas a partir da vigência do RRF. Em outras palavras, a partir do momento do ingresso no RRF, consubstanciado no ato de homologação, o Estado estará proibido de admitir ou contratar pessoal ou de realizar concurso público para ingresso na carreira, exceto para repor as vacâncias que ocorrerem durante a vigência do RRF;** d) o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, cria vedações para o Estado ingressante no RRF a partir do início de sua vigência. Dessarte, o momento a partir do qual incide as indigitadas vedações deve, igualmente, servir de critério para solucionar o segundo questionamento. **A vacância que propicia a necessidade de preenchimento de vaga para ingresso na carreira é tão somente aquela originada na vigência do RRF;** e) não será possível a reposição de vacância se um membro da classe inicial for promovido após o marco temporal para ocupar vaga originada de classe superior surgida antes do início do RRF. Assim, tendo em vista que o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não estabelece distinções entre classe inicial e superior para fins de considerar a vacância, também fica vedado ao intérprete criar tal distinção. Somente as vagas abertas na classe inicial e na classe superior ocorridas após a vigência do RRF são consideradas para fins de repor a vacância para ingresso na carreira prevista pelos incisos IV e V do referido art. 8º; e f) convém advertir que, na aplicação das vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, é preciso ter cautela para não realizar uma interpretação isolada dos seus dispositivos, devendo-se atentar, quando necessário à solução do caso, para os demais incisos da norma que criam restrições ao aumento de despesa.” (grifos nossos)*



ii) Existência de dispositivos e instrumentos previstos na LC nº 178/2021 suficientes para o Ministério da Economia evitar a expansão das despesas de pessoal

A LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021, fornece instrumentos suficientes para que o Conselho de Supervisão e o Ministério da Economia atuem tanto de forma preventiva, evitando eventual reposição de vacâncias acima do estritamente necessário, como de forma punitiva, caso o Estado realize contratações de pessoal em níveis que comprometam o atingimento do equilíbrio fiscal.

Com as alterações promovidas pela LC nº 178/2021, o Plano de Recuperação Fiscal deverá conter **metas e compromissos fiscais estabelecidos** entre o Estado e o Governo Federal cujo acompanhamento de seu cumprimento será exercido pelo Conselho de Supervisão do RRF com auxílio técnico da Secretaria do Tesouro Nacional (art. 2º, 7º e 7º-A).

A LC nº 178/2021 também prevê as hipóteses de inadimplência com as obrigações do plano e estabelece as penalidades. Configuram como inadimplência: o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e STN; a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos no Plano de Recuperação; **o não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados** no Plano de Recuperação; e a não observância das vedações. Enquanto perdurar a inadimplência, as penalidades para o Estado consistem na impossibilidade de contratação de operação de crédito, na impossibilidade de ressalvas às vedações e na aceleração do pagamento das parcelas da dívida (Art. 7º-B e 7º-C).

iii) Medida obrigatória de Teto de Gastos

O Plano de Recuperação Fiscal deve conter a implantação das 8 (oito) medidas obrigatórias previstas no § 1º do art. 2º da LC nº 159/2017, quais sejam: privatizações/desestatizações; reforma previdência; redução dos incentivos fiscais, revisão do estatuto dos servidores estaduais; teto de gastos; leilões de pagamentos; gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo; e instituição do Regime de Previdência Complementar.

A medida referente à instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – Teto de Gastos, incluída pela LC nº 178/2021, funciona como uma trava para a elevação das despesas de pessoal e previdência, principal gasto dos estados.

Dessa forma, os estados sob o regime de recuperação possuem um espaço limitado para recomposição das vacâncias dos cargos efetivos e vitalícios, não sendo, de modo algum, admitida a hipótese de





recomposição de perdas históricas do quadro de pessoal aventada nas razões do veto, sob pena de extrapolar o teto de gastos ou descumprir as metas e compromissos fiscais.

Além disso, é importante ressaltar que a reposição de vacância para cargos efetivos ou vitalícios figura como exceção às proibições de outras legislações que visam à redução das despesas de pessoal. Como exemplo podem ser citadas as ressalvas do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 – Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e o inciso IV do art. 109 do ADCT introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – Teto de Gastos da União.

Ainda em relação às razões do veto da alínea “c” do inc. IV do art. 8º, o Ministério da Economia ressalta que *“o veto não é impedimento absoluto para a contratação de pessoal para reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, uma vez que o § 2º do mesmo artigo dispõe que as vedações, desde que expressamente previstas no plano, poderão ser excepcionalmente ressaltadas, a partir do 4º exercício de vigência, sendo que ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do referido dispositivo”*. Importante registrar que a reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício na redação original da LC nº 178/2021 e na redação aprovada do PLP nº 101/2020 aprovado pelo Congresso Nacional era uma garantia para os Estados durante toda a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Com o veto de tal dispositivo, as reposições de vacância de cargo efetivo ou vitalício não poderão ser realizadas em nenhuma hipótese nos três primeiros anos do RRF, sendo admitida em caráter excepcional a partir do 4º exercício, sujeito ainda à discricionariedade do Ministério da Economia.

Em outras palavras, caso o veto não seja rejeitado pelo Congresso Nacional, os estados ficarão, durante os primeiros três anos do Regime, sem poder contratar pessoal para reposição de vacância de cargos efetivos ou vitalícios, ou seja, sem contratação de quadros efetivos de professor, policial civil e militar, agentes penitenciários, profissionais da saúde, tampouco para reposição de cargos efetivos ou vitalícios das diversas áreas de atuação estatal, inclusive Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa e Tribunais de Justiça. Em suma, na medida em que a LC nº 159/2017 criou um arcabouço de mecanismos robustos que promovem a disciplina fiscal e fornecem um direcionamento operacional claro para a política fiscal, de modo a retomar a sustentabilidade fiscal dos Estados que venham a ingressar no RRF, a proposta de derrubada do veto ao dispositivo constante da alínea “c” do inciso IV do art. 8º da LC nº 178/2021 não ameaça o reequilíbrio fiscal e atende ao interesse público na medida em que impede a precarização da prestação mínima de serviços públicos à população.





3. ART. 26 DA LEI COMPLEMENTAR 178/2021

O Art. 26, submetido a veto, estabelece que, em 2021, a União suspenderá a execução das contragarantias para Estados classificados como A, B ou C quanto à capacidade de pagamento (Capag) e pagará pelo Estado as prestações dos contratos junto a organizações multilaterais, conforme a seguir transcrito.

“Art. 26. No exercício de 2021, a União:

I - suspenderá a execução das contragarantias das dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito firmados, até a data da publicação desta Lei Complementar, entre instituições multilaterais e Estados e Municípios classificados, em 31 de outubro de 2020, como A, B ou C quanto à capacidade de pagamento, conforme metodologia definida pelo Ministério da Economia;

II - pagará, em nome do Estado ou do Município e na data de seu vencimento, as prestações dos contratos de que trata o inciso I cujo pagamento tenha sido suspenso.

§ 1º O Estado ou o Município que pretender suspender o pagamento de que trata o inciso II do caput comunicará à União, até 31 de dezembro de 2020, os contratos a que se refere a suspensão e as datas de vencimento das prestações.

§ 2º Fica a União autorizada, até 31 de dezembro de 2021, a celebrar contratos específicos com as mesmas condições financeiras do contrato previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, com prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, para refinar os valores inadimplidos pelos Estados e Municípios nos termos deste artigo.

§ 3º Se os contratos específicos a que se refere o § 2º não forem celebrados, a União poderá executar as contragarantias suspensas nos termos do inciso I do caput relativas aos valores inadimplidos.”

Como mostra a Tabela a seguir, integrante do Relatório do Deputado Mauro Benevides, a suspensão acumulada dos pagamentos desses contratos com garantia da União será de R\$ 7,2 bilhões, na hipótese de serem mantidas inalteradas as classificações durante o período.



TABELA
MATURACÃO DE GARANTIAS DA UNIÃO, 2021, CAPAGA, BeC
ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

UF	ANO		%
	2021		
AC	184,48	2,6	
AL	136,18	1,9	
AM	406,50	5,6	
CE	700,20	9,7	
ES	123,58	1,7	
PA	140,35	2,1	
PB	70,71	1,0	
PI	300,71	4,2	
PR	210,95	2,9	
RO	2,64	0,0	
SP	2.261,57	31,6	
SUBTOTAL CAPAGA eB	4.566,89	63,3	
AP	-	-	
BA	935,66	13,0	
DF	160,81	2,2	
GO	4,74	0,1	
MA	10,59	0,1	
MS	151,49	2,1	
MT	97,93	1,4	
PE	757,43	10,5	
RN	101,61	1,4	
RR	-	-	
SC	257,17	3,6	
SE	79,88	1,1	
TO	94,32	1,3	
SUBTOTAL CAPAG C	2.651,63	36,7	
TOTAL CAPAGA, BeC	7.218,51	100	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Estimativas das Consultorias.

Segundo a Mensagem de Veto da Presidência da República, estas seriam as razões do veto:

“A propositura indica que a União suspenderá em 2021 a execução das contragarantias das dívidas decorrentes dos contratos de operações de crédito firmados entre as instituições multilaterais e Estados e Municípios classificadas como A, B ou C quanto à capacidade de pagamento; e a União pagará, em nome do Estado ou Município, e na data de seu vencimento, as prestações desses contratos cujo pagamento tenha sido suspenso, devendo, neste caso, o ente comunicar à União quais os contratos a que se refere a suspensão e as datas de vencimento das prestações até 31/12/2020. A propositura, ainda, autoriza a União a celebrar contratos específicos nas mesmas condições financeiras dos previstos pelo art. 9º-A, com prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, para refinarciar os valores inadimplidos pelos Estados e Municípios, para os quais a União poderá executar as contragarantias, suspensas no ano de 2021, relativas aos valores inadimplidos.

Entretanto, a propositura apresenta vício de inconstitucionalidade por não observar o art. 167, I e II, da Constituição Federal, podendo, também, incorrer em reflexos negativos quanto ao regime introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos moldes do disposto nos artigos. 107 e 109 do ADCT, e legislação correlata, pois a despesa gerada pela medida consubstanciada seria obrigatória para a União, ao passo que estaria institucionalizado um não pagamento contratualmente estabelecido para as instituições multilaterais, sem que, para essa despesa, se tenha demonstrado a existência de previsão orçamentária.