

## PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, que *estabelece auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19; dispõe sobre a aplicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências*, tramitando em conjunto com o Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, que *dispõe sobre a cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal*.

Relator: Senador DAVI ALCOLUMBRE

### I – RELATÓRIO

Vem para deliberação do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149, de 2019, de autoria do Poder Executivo, e que, na forma do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, tem por objetivo principal instituir auxílio financeiro da União para estados, Distrito Federal e municípios para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19.

O Poder Executivo, quando enviou o PLP nº 149, de 2019, na época, apelidado de “Plano Mansueto”, tinha como um de seus objetivos principais permitir que estados em situação de forte desequilíbrio fiscal tivessem acesso a uma linha de crédito especial. Poderiam, assim, obter um alívio de caixa temporário. Em contrapartida, acordariam metas fiscais que restabelecessem o equilíbrio de suas contas públicas no médio e longo prazos.

O PLP foi enviado em junho de 2019. Desde então, como é de amplo conhecimento, a situação – na economia, na saúde, na sociedade de forma geral – mudou dramaticamente com a pandemia da Covid-19. Nesse novo cenário, a Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo que ora analisamos, tornando o PLP, conforme já mencionado, um programa de auxílio financeiro a estados e municípios para mitigar os impactos da crise provocada pelo coronavírus.

De forma bastante resumida, o PLP nº 149, de 2019:

i) prevê que a União compensará os estados, o Distrito Federal e os municípios pela queda nominal da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) e do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) de abril a setembro de 2020;

ii) autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Banco do Brasil S.A. (Banco do Brasil) a renegociarem seus créditos junto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, postergando o pagamento das prestações com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020; e

iii) afasta algumas exigências previstas na Lei Complementar nº 101, de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) para o recebimento de transferências voluntárias, para renúncia de receitas ou para aumento de despesas.

No Senado Federal, por força da aprovação do Requerimento nº 227, de 2020, de autoria do Senador Esperidião Amin, a matéria passou a tramitar em conjunto com o PLP nº 39, de 2020. Esse PLP, de autoria dos Senadores Antonio Anastasia e Alessandro Vieira, tem por objetivo disciplinar a coordenação entre União, estados e municípios para lidar com situações de calamidade pública. De forma resumida, o PLP dispõe sobre a articulação de iniciativas entre os representantes dos três níveis da Federação para decidirem sobre o curso das ações a serem tomadas no âmbito da saúde e da assistência social.

Foram apresentadas emendas aos dois projetos até o momento.  
São elas:

### **Sobre as emendas ao PLP nº 39, de 2020**

O PLP nº 39, de 2020, recebeu quatro emendas. Todas elas instituem auxílio financeiro da União para estados e municípios e proíbem a concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária.

Para a **Emenda nº 1**, do Senador Angelo Coronel, o auxílio financeiro da União para estados e municípios será de R\$ 80 bilhões, dos quais 70% seriam destinados aos estados, e os 30% restantes, aos municípios. A distribuição dos recursos será feita de acordo com as respectivas populações.

A **Emenda nº 2**, do Senador Chico Rodrigues, prevê auxílio de R\$ 80 bilhões. A principal diferença é que o rateio se dará de acordo com os coeficientes do FPE.

O auxílio instituído pela **Emenda nº 3**, do Senador José Serra, terá um limite de até R\$ 84 bilhões, e será distribuído aos estados e municípios de acordo com a queda na arrecadação do ICMS e do ISS. Assemelha-se, portanto, ao art. 2º do PLP nº 149, de 2020, na forma do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados.

Por fim, para a **Emenda nº 4**, do Senador Carlos Fávaro, o montante do auxílio financeiro será determinado pela União. Os recursos serão distribuídos da seguinte forma: 25% com base nos critérios de repartição do Auxílio de Fomento das Exportações e Lei Kandir; 25% conforme os critérios de rateio do FPE e do FPM; 25% de acordo com a arrecadação de ICMS e 25% proporcional à população do ente.

### **Sobre as emendas ao PLP nº 149, de 2019**

O PLP nº 149, de 2019, recebeu nove emendas e uma subemenda à Emenda nº 4.

A **Emenda nº 1**, de autoria do Senador Angelo Coronel, tem o mesmo conteúdo da Emenda nº 1 apresentada ao PLP nº 39, de 2020.

A **Emenda nº 2**, do Senador Marcio Bittar, suprime o auxílio financeiro da União previsto no art. 2º do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, que prevê a compensação pela queda nas receitas de ICMS e ISS.

A **Emenda nº 3**, do Senador Chico Rodrigues, tem o mesmo conteúdo da Emenda nº 2 apresentada ao PLP nº 149, de 2019.

A **Emenda nº 4**, do Senador Oriovisto Guimarães, impõe restrições a aumento de gastos com pessoal por parte dos estados e municípios até 31 de dezembro de 2021, bem como a aumento de despesas obrigatórias acima da inflação.

A **Subemenda nº 1** à Emenda nº 4, permite a concessão de reajustes salariais ou outras formas de gratificação aos servidores das áreas de saúde e de segurança pública alocados no combate à Covid-19.

A **Emenda nº 5**, do Senador Lasier Martins, reduz em um mês o auxílio financeiro da União previsto no art. 2º do substitutivo. Ou seja, em vez de a entrega de recursos ocorrer nos meses de maio a outubro de 2020, ocorrerá de maio a agosto deste ano.

A **Emenda nº 6**, do Senador Jader Barbalho, autoriza a União a utilizar até 30% do saldo das reservas internacionais e do superávit financeiro dos fundos federais infraconstitucionais como fonte de recursos para o auxílio financeiro a ser concedido ou para custear despesas na área de saúde.

A **Emenda nº 7**, do Senador Carlos Fávaro, replica o conteúdo da Emenda nº 4 apresentada ao PLP nº 39, de 2020.

A **Emenda nº 8**, da Senadora Rose de Freitas, altera a LRF para proibir reajustes salariais ou de qualquer benefício remuneratório para servidores públicos, civis ou militares, durante períodos de calamidade pública. A proibição, entretanto, não se aplica aos profissionais de saúde e do corpo de bombeiros.

A **Emenda nº 9**, também de autoria da Senadora Rose de Freitas, estabelece que a base de cálculo para compensação da União será a média da arrecadação de ICMS ou de ISS em 2018 e 2019, em vez de ser somente 2019 como prevê o substitutivo.

## II – ANÁLISE

Antes de discutir o mérito das matérias, analisaremos seus aspectos formais.

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.

Em ambos os projetos, a espécie legislativa – lei complementar – é adequada. No caso do PLP nº 149, de 2019, o art. 163, I da Constituição Federal (CF) prevê que lei complementar disporá sobre finanças públicas. Em relação ao PLP nº 39, de 2020, a exigência de lei complementar está prevista no parágrafo único do art. 23 da CF.

Em relação à legitimidade da iniciativa, os dois projetos dispõem sobre temas da competência da União previstos nos arts. 22, 23 e 49 da CF. Além disso, os temas tratados não se encontram entre aqueles de iniciativa privativa do Presidente da República elencados no § 1º do art. 61, também da Constituição.

Os projetos não colidem com os princípios e normas fundamentais de nosso ordenamento legal, atendendo, portanto, ao requerimento de juridicidade. Também estão vazados na boa técnica legislativa, conforme exigido pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mérito, não há o que discordar das grandes linhas propostas pelos dois projetos. Em relação ao PLP nº 149, de 2019, entendemos que a pandemia da Covid-19 obriga a União a aliviar o caixa dos estados e municípios, seja por meio de auxílio financeiro direto, seja permitindo a suspensão de pagamento de dívidas.

Isso porque a atual situação requer que estados e municípios ampliem os gastos para mitigar os efeitos da Covid-19. Deve-se registrar que não são somente os gastos com saúde que precisam ser elevados. Também são necessárias ações na área de assistência social, bem como para sustentar a renda e preservar empregos. Essa maior necessidade de gastos vem justamente em um período em que as receitas estão caindo dramaticamente. Somente em março, de acordo com dados preliminares do Conselho Nacional de Política Fazendária, a arrecadação de ICMS caiu mais de 30% em relação ao ano passado.

Nesse cenário, o auxílio da União é fundamental. Afinal, ao contrário dos estados e municípios, a União tem amplo acesso ao mercado de crédito. Consegue, dessa forma, se endividar e repassar os recursos para os entes subnacionais. Adiante será discutida a ressalva de que, a despeito de

sua maior capacidade de endividamento, também há limites para o crescimento das dívidas da União. Por isso, no substitutivo que iremos oferecer, limitaremos o auxílio financeiro a R\$ 60 bilhões.

Ainda em relação ao PLP nº 149, de 2019, também entendemos ser necessário criar exceções para os períodos de pandemia, atenuando algumas das exigências previstas na LRF para a contratação de operações de crédito e para o aumento de despesas. Percebemos, durante essa crise, que as flexibilizações previstas no art. 65 da LRF não eram suficientes para uma atuação ágil de auxílio aos entes federativos.

Temos, pois, muito mais concordâncias do que discordâncias em relação ao PLP 149. Da mesma forma, temos grande simpatia pelo PLP nº 39, de 2020, e será neste último que proporemos os ajustes para apresentar o Programa Federativo de Combate ao Coronavírus. Nossa preferência pelo PLP nº 39, de 2020, deve-se a dois motivos.

Em primeiro lugar, ele trata, já em sua origem, de ações a serem tomadas em períodos de calamidade pública. Em contraste, o PLP nº 149, de 2019, conforme explicado anteriormente, na versão enviada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, consistia em uma proposta de concessão de empréstimo para estados com forte desequilíbrio em suas contas públicas. Em troca, esses estados se comprometeriam a implementar programas de ajuste fiscal. Somente no parecer apresentado pelo Deputado Pedro Paulo é que o PLP nº 149, de 2019, tomou a forma de concessão de auxílio financeiro da União para estados e municípios lidarem com os desafios impostos pela Covid-19.

Em segundo lugar, o PLP nº 39, de 2020, dispõe sobre um tema que nos é muito caro, e esteve presente ao longo de todo esse processo, qual seja, a articulação entre os entes da Federação com vistas ao bem comum. Inspiramo-nos na ideia de Federação e na busca do equilíbrio federativo para nortear toda a negociação feita, e que resultou no substitutivo que proporemos ao final deste parecer, e que passamos a descrever.

O substitutivo cria o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) e altera a LRF. O Programa consistirá de:

1. suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre União, estados, Distrito Federal e Municípios;

2. reestruturação de operações de crédito interno e externo junto a instituições financeiras e instituições multilaterais de crédito; e

3. entrega de recursos da União para os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de financiar ações de enfrentamento à Covid-19.

Os estados e municípios poderão suspender o pagamento das prestações de dívidas junto à União entre 1º de março e 31 de dezembro deste ano. Os valores não pagos serão incorporados ao saldo devedor em 1º de janeiro de 2022, sendo atualizados pelos encargos de adimplência. Essa suspensão de pagamentos não poderá provocar inclusão do nome do estado, do Distrito Federal ou do município em cadastro de inadimplentes.

Valores que tenham sido eventualmente pagos, serão aplicados sobre o saldo devedor, sendo considerados, assim, amortização extraordinária da dívida.

Os valores não pagos anteriores a março de 2020 em função de decisão judicial em caráter liminar também poderão ser beneficiados pela suspensão de pagamentos prevista na Lei, desde que o ente renuncie ao direito no qual se funda a ação. Nesse caso, os valores não pagos serão atualizados considerando somente os encargos contratuais de adimplência, sem imposição de multas ou outros encargos de mora.

Estados, Distrito Federal e municípios também poderão renegociar suas dívidas, tanto domésticas quanto externas, junto ao sistema financeiro e a instituições multilaterais de crédito, suspendendo o pagamento das prestações em 2020, desde que mantidas as condições financeiras originais do contrato. Nesse caso, ficam afastadas algumas exigências previstas na LRF para celebração de contratos de financiamento e de oferecimento de garantias. Também fica mantida, se já existir, a garantia da União, sem necessidade de alterar os contratos de garantia e contragarantia vigentes. Com o intuito de acelerar as negociações, eventuais verificações de cumprimento de limites e de condições relativas à realização de termos aditivos ficarão a cargo da instituição financeira.

Para viabilizar o aditamento de contratos de dívida, bem como o aumento de despesas para fazer frente à mitigação dos efeitos do Coronavírus, o substitutivo afasta algumas das condições exigidas na LRF. Por exemplo, no caso de aumento de despesas ou de renúncia de receitas, ficam dispensadas as medidas de compensação previstas na Lei, como

redução de outras despesas ou aumento de receitas. O afastamento de exigências da LRF, contudo, será restrito a atos de gestão orçamentária e financeira necessárias ao atendimento do Programa e se dá sem prejuízo da atuação de órgãos de fiscalização e controle.

Gostaria de registrar aqui a sugestão da Senadora Simone Tebet, incorporada ao substitutivo que apresentarei, de garantir a todos os entes da Federação o direito de receber transferências voluntárias da União enquanto durar o estado de calamidade. Ou seja, mesmo que algum ente esteja inscrito em cadastro de inadimplência ou não atenda a algum critério previsto na LRF, poderá receber transferências voluntárias normalmente no restante deste ano. Sabemos da dificuldade de manter-se em dia com as exigências legais de controle e prestação de contas, mas nesse período de calamidade, a necessidade premente de recursos e os obstáculos impostos pela quarentena e isolamento social justificam a flexibilização dessas restrições.

Quanto ao auxílio financeiro a ser prestado pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que propomos será bem diferente daquele contido no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados ao PLP nº 149, de 2019. Em primeiro lugar, entendemos que é necessário impor um limite ao montante do auxílio. Por mais que concordemos que a Covid-19 impôs restrições financeiras graves aos estados e municípios, não podemos ignorar que as contas da União também sofreram impacto da pandemia. Ainda que a União tenha maior acesso ao crédito, não podemos ignorar que a dívida pública consolidada já se encontra em torno de 80% do PIB. Esse percentual está muito acima da média observada para países com nível de renda semelhante ao nosso e indica que não dispomos de muita capacidade de endividamento adicional.

Além disso, não concordamos com a queda do ICMS e do ISS como critério de rateio porque, além de problemas operacionais e de fiscalização, tende a favorecer demasiadamente os estados e municípios mais ricos. Lembremos aqui mais uma vez, que o objetivo que nos inspirou nesse processo sempre foi a Federação Brasileira e os desafios de manter o equilíbrio entre todos os entes envolvidos.

Com esse objetivo, fomos a campo para negociar com o governo um montante justo e suficiente para auxiliar os Estados, Distrito Federal e Municípios a passar pela crise com capacidade financeira para desenvolver as ações de saúde e assistência que nos permita enfrentar e combater essa terrível doença. E, para tanto, chegamos a um valor total de R\$ 60 bilhões, pagos em quatro prestações mensais, iguais e sucessivas.



Desse valor, R\$ 10 bilhões serão destinados para ações de saúde pública e de assistência social, dos quais R\$ 7 bilhões irão para estados e o Distrito Federal, e R\$ 3 bilhões, para os municípios. Esses recursos poderão ser usados, inclusive, na contratação e pagamento de pessoal ligado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O rateio dos R\$ 7 bilhões entre estados será feito de acordo como a taxa de incidência da Covid-19 (com peso de 60%) e com a população do ente (com peso de 40%). A taxa de incidência mede o número de novos casos por população e serve como indicador da capacidade do sistema de saúde local acolher os enfermos da Covid-19. Supostamente, quando a taxa de incidência é muito alta é mais provável que o sistema de saúde colapse, levando à falta de leitos, respiradores e demais equipamentos. Esses são os locais onde devemos atuar com mais presteza. Não podemos deixar que profissionais de saúde tenham de escolher os que serão atendidos, e os que serão deixados à própria sorte, por falta de estrutura de atendimento. Além disso, a indexação de parte do auxílio emergencial ao número de indivíduos que testaram positivo para a Covid-19 estimula a aplicação de um maior número de testes, essencial para desenhar a estratégia mais adequada de enfrentamento à pandemia.

Ao mesmo tempo, a distribuição de acordo com a população tem por objetivo privilegiar os entes que, potencialmente, terão maior número absoluto de infectados e doentes. Esse duplo critério, repito, tem o objetivo de trazer esse difícil equilíbrio, quando as necessidades superam os recursos disponíveis.

Para os municípios, os R\$ 3 bilhões serão distribuídos de acordo com o tamanho da população. Além da maior dificuldade de mensurar a taxa de incidência em nível municipal, optamos por não incluir essa variável como critério de rateio no caso dos municípios para não estimular ações que podem contribuir para espalhar mais rapidamente o vírus da Covid-19, como a liberação de quarentenas.

Os restantes R\$ 50 bilhões do auxílio financeiro serão entregues metade para estados e ao Distrito Federal, metade para os municípios. O coeficiente de participação de cada estado consta de tabela anexa ao parecer, e é função de variáveis como arrecadação do ICMS, população, cota-parte do FPE e valores recebidos a título contrapartida pelo não recebimento de tributos sobre bens e serviços exportados. Mais uma vez, a composição entre vários critérios teve o objetivo de atenuar as grandes perdas que os maiores

Estados e Municípios tiveram, mas também o de garantir que o recurso chegue até o menor dos municípios, amenizando o sofrimento de cada brasileira e cada brasileiro deste nosso imenso e desigual País.

Usamos um critério semelhante para distribuir os R\$ 25 bilhões entre os Municípios. Também usaremos esta tabela como norte, a fim de estabelecer quanto será destinado para os Municípios de cada Estado. E dentro de cada Estado, quanto cada Município receberá, tendo em vista sua população.

Para dar segurança jurídica, o estado, o Distrito Federal ou o município terão de renunciar a eventual ação judicial que tenham ajuizado contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia do Covid-19. Assim, garantimos a isonomia entre todos os entes, tenham ou não obtido liminar, dando-lhes um tratamento mais favorável do que aquele que obteriam do Judiciário.

O substitutivo que propomos também abre a possibilidade de securitização de contratos de dívida dos estados, Distrito Federal e municípios que tenham sido garantidas pela União. Tendo em vista que dívidas antigas junto a instituições financeiras foram contratadas com taxas de juros bem mais altas que a atual, abre-se espaço para, por meio da securitização, reduzir o custo total do endividamento. O regulamento irá dispor sobre os detalhes da securitização, mas deverá, entre outras coisas, garantir que fluxo de caixa da nova dívida seja menor que o original e que seu custo seja inferior ao da dívida atual.

Também alteramos os arts. 21 e 65 da LRF.

Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.

A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdamos dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. Consideramos que proibir isso,

mas do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.

Em relação ao art. 65, que dispõe sobre tratamentos especiais em períodos de calamidade pública, optamos por reforçá-lo. A dimensão desta crise demonstrou que o atual art. 65 não é capaz, por si só, de dar ferramentas suficientes para a atuação rápida e eficaz do poder público. A LRF já permite dilação do prazo para reenquadramento de entes que tenham sua dívida consolidada líquida ou seu gasto com pessoal acima dos limites estipulados. Também dispensa o atingimento dos resultados fiscais e a obrigação de limitação de empenho.

A essas exceções, nossa proposta adiciona novas, elencadas a seguir:

1. Dispensa dos limites e condições para:

- a. contratação e aditamento de operações de crédito;
- b. concessão de garantias;
- c. contratação entre entes da Federação; e
- d. recebimento de transferências voluntárias.

2. Permite a realização de operações de crédito entre entes da Federação, autoriza operações de antecipação de receita e permite uso de receitas vinculadas para outros fins;

3. No caso de aumento de despesas ou renúncia de receitas diretamente relacionados ao combate da calamidade pública, dispensa a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, de medidas de compensação (como redução de outras despesas ou aumento de receitas), bem como de exigência de compatibilidade com as leis orçamentárias; e

4. Permite o uso do saldo financeiro não comprometido, apurado no final do exercício anterior, relativo aos recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública para o combate à calamidade pública, ou compensado na entrega dos duodécimos do orçamento em curso.

A nova redação para o art. 65 da LRF estabelece ainda que, mesmo que sejam afastadas algumas exigências da Lei, permanecem as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização. Também prevê que, no caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União, a garantia será mantida, não sendo necessário alterar os contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Várias das emendas apresentadas foram incorporadas ao substitutivo com o qual concluirei este Relatório. As Emendas n<sup>os</sup> 1, 2, 3 e 4 ao PLP n<sup>o</sup> 39, de 2020, e n<sup>os</sup> 1, 3 e 7 ao PLP n<sup>o</sup> 149, de 2019, dispõem sobre auxílio financeiro da União para estados e municípios e, portanto, foram parcialmente incorporadas no art. 5<sup>o</sup> do substitutivo que apresento. As Emendas n<sup>os</sup> 4 e 8, que tratam de limitações a reajuste de pessoal, foram também parcialmente incorporadas no art. 9<sup>o</sup> do substitutivo. Também acatamos parcialmente a Emenda n<sup>o</sup> 6 ao PLP n<sup>o</sup> 149, de 2019, ao permitir o uso de recursos dos fundos para fins diversos daqueles inicialmente estipulados, conforme a redação dada ao art. 65 da LRF, na forma do art. 8<sup>o</sup> do substitutivo.

Rejeitamos as Emendas de n<sup>o</sup> 2 e 5 ao PLP n<sup>o</sup> 149, de 2019, pois pretendem eliminar ou reduzir o apoio financeiro da União aos estados e municípios, na direção oposta ao que está sendo proposto. Também rejeitamos a Subemenda n<sup>o</sup> 1 à Emenda n<sup>o</sup> 4 ao PLP n<sup>o</sup> 149, de 2019, porque

entendemos que não se deve permitir reajustes salariais ou outros benefícios remuneratórios adicionais para trabalhadores nas áreas de saúde e segurança pública. Observe-se que, no art. 9º do substitutivo, prevemos a possibilidade de aumento de gastos com pessoal nessas áreas, mas na forma de mais contratação, e não por meio de aumento nos vencimentos. Também rejeitamos a Emenda nº 9 ao PLP nº 149, de 2019, por sugerir uma base de cálculo para a compensação financeira da União que não está sendo mais utilizada, qual seja, a perda de arrecadação de ICMS.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, e consequente arquivamento do Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, pela aprovação parcial das Emendas nºs 1, 2, 3 e 4 ao PLP nº 39, de 2020, e nºs 1, 3, 4, 6, 7 e 8 ao PLP nº 149, de 2019, pela rejeição das Emendas nºs 2, 5 e 9 ao PLP nº 149, de 2019, e da Subemenda nº 1 à Emenda nº 4 ao PLP nº 149, de 2019, na forma do seguinte substitutivo.

#### Emenda nº - PLEN (Substitutivo)

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2020 - COMPLEMENTAR

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 disposições.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID- 19).

*Parágrafo único.* O Programa de que trata o *caput* é composto pelas seguintes iniciativas:

I – suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a) de um lado, a União e, de outro, os Estados e o Distrito Federal com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;

b) de um lado, a União e, de outro, os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001;

II – reestruturação de operações de crédito internas e externas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º desta Lei Complementar; e

III – entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19).

*Parágrafo único.* As medidas previstas no inciso I deste artigo são de emprego imediato, ficando a União autorizada a aplicá-las aos respectivos contratos de refinanciamento ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes.

**Art. 2º** De 1º de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, bem como as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001.

§1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o *caput*, os valores não pagos:

I – serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos; e

II – deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19.

§2º Enquanto perdurar a suspensão de pagamento referida no § 1º deste artigo, fica afastado o registro do nome do Estado, do Distrito Federal e do Município em cadastros restritivos em decorrência, exclusivamente, dessa suspensão.

§3º Os efeitos financeiros do disposto no *caput* retroagem a 1º de março de 2020.

§4º Os valores eventualmente pagos entre 1º de março de 2020 e o término do período a que se refere o *caput* deste artigo terão seus efeitos financeiros aplicados sobre o saldo devedor, mediante amortização extraordinária da dívida.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes.

§ 6º Os valores anteriores a 1º de março de 2020, não pagos em razão de liminar em ação judicial, poderão, desde que renunciem ao direito sobre o qual se funda a ação, receber o mesmo tratamento previsto no inciso I do § 1º deste artigo, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

**Art. 3º** Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

I – das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do *caput* do art. 16 e no art. 17;

II – dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.

§ 1º O disposto neste artigo:

I – aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e

II – não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.

§ 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

**Art. 4º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão realizar aditamento contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.

§ 1º Para aplicação do disposto neste artigo, os aditamentos contratuais deverão ser firmados no exercício financeiro de 2020.

§ 2º Estão dispensados, para a realização dos aditamentos contratuais de que trata este artigo, os requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia, inclusive aqueles exigidos nos arts. 32 e 40 da Lei Complementar nº 101, de 2000, bem como para a contratação com a União.

§ 3º No caso de as operações de que trata este artigo serem garantidas pela União, a garantia será mantida, não sendo necessária alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

§ 4º Serão mantidas as condições financeiras em vigor na data de celebração dos termos aditivos, podendo o prazo final da operação, a critério do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ser ampliado por período não superior ao da suspensão dos pagamentos.

§ 5º A verificação do cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de termos aditivos de que trata o *caput* que não tiverem



sido afastados pelo § 2º deste artigo será realizada diretamente pelas instituições financeiras credoras.

**Art. 5º** A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em quatro parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento ao COVID-19 e para a mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I – R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo que:

a) 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II – R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 25.000.000.000,00 (vinte e cinco bilhões de reais para os Estados e o Distrito Federal;

b) R\$ 25.000.000.000,00 (vinte e cinco bilhões de reais para os Municípios;

§ 1º Os recursos previstos no inciso I, alínea *a*, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I – 60% (sessenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos três meses subsequentes;

II – 40% (quarenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I, alínea *b*, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no SUAS, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 3º Os valores previstos no inciso II, alínea *a*, do *caput* serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 4º Os valores previstos no inciso II, alínea *b*, do *caput* serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferido, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 5º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 6º Será excluído da transferência de que trata os incisos I e II do *caput* o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação judicial contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia do Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre a qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta lei complementar.

**Art. 6º** No exercício financeiro de 2020, os contratos de dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios, garantidos pela STN, com data de contratação anterior a 1º de março de 2020, que se submeterem ao processo de reestruturação de dívida, poderão ser objeto de securitização, conforme regulamentação da própria STN, se atendidos os seguintes requisitos:

I – enquadramento como operação de reestruturação de dívida, conforme legislação vigente e orientações e procedimentos da STN;

II – securitização no mercado doméstico de créditos denominados e referenciados em reais;

III – obediência, pela nova dívida, aos seguintes requisitos:

a) ter prazo máximo de até 30 (trinta) anos, não superior a 3 (três) vezes o prazo da dívida original;

b) ter fluxo inferior ao da dívida original;

c) ter custo inferior ao custo da dívida atual, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;

d) ter estrutura de pagamentos padronizada, com amortizações igualmente distribuídas ao longo do tempo e sem período de carência;

e) ser indexada ao CDI;

f) ter custo inferior ao custo máximo aceitável, publicado pela STN, para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio (*duration*) até 10 (dez) anos, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;

g) ter custo máximo equivalente ao custo de captação do Tesouro Nacional para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio (*duration*) superiores a 10 (dez) anos, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;

**Art. 7º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 21.** É nulo de pleno direito:

I – o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou do órgão referido no art. 20;

III – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder ou do órgão referido no art. 20;

IV – a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resulte em aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resulte em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I – devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II – aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou aumento de despesa obrigatória.” (NR)

“**Art. 65.** .....

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de Decreto Legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do *caput*:

I - serão dispensados os limites e condições para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias.

II – serão dispensados os limites, e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42 e o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.

III – serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública;

IV – o saldo financeiro não comprometido, apurado no final do exercício anterior, relativo aos recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, na forma do art. 168 da Constituição Federal, será restituído ao respectivo tesouro e destinado ao combate à calamidade pública, ou compensado na entrega dos duodécimos do orçamento em curso.

§ 2º O disposto no §1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no Decreto Legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecida a situação de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar a referida situação de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do Decreto Legislativo;

II – não afasta as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no §1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.” (NR)

**Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II – criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão de formação de militares;

V – realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII – criar despesa obrigatória, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo IPCA, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do *caput* não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I – em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II – não implementada a prévia compensação, a lei ou ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

**Art. 9º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## ANEXO I

Estados	Transferência Programa Federativo
Acre	R\$ 165.297.338,05
Alagoas	R\$ 343.640.407,66
Amapá	R\$ 133.829.571,56
Amazonas	R\$ 521.928.489,91
Bahia	R\$ 1.390.411.064,02
Ceará	R\$ 765.684.452,39
Distrito Federal	R\$ 388.848.130,68
Espírito Santo	R\$ 593.651.101,46
Goiás	R\$ 952.147.992,94
Maranhão	R\$ 609.975.915,74
Mato Grosso	R\$ 1.121.700.508,51
Mato Grosso do Sul	R\$ 518.091.984,18
Minas Gerais	R\$ 2.495.326.775,59
Pará	R\$ 913.403.172,54
Paraíba	R\$ 373.420.425,55
Paraná	R\$ 1.430.878.884,20
Pernambuco	R\$ 897.981.470,25
Piauí	R\$ 334.006.694,61
Rio de Janeiro	R\$ 1.673.519.769,80
Rio Grande do Norte	R\$ 368.546.659,12
Rio Grande do Sul	R\$ 1.621.147.551,82
Rondônia	R\$ 279.335.655,45
Roraima	R\$ 122.669.208,65
Santa Catarina	R\$ 959.242.069,89
São Paulo	R\$ 5.513.592.514,91
Sergipe	R\$ 261.291.459,97
Tocantins	R\$ 250.430.730,55

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator