

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MPV Nº 938, DE 2020

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 938, DE 2020

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Hildo Rocha

I – RELATÓRIO

A MPV nº 938, de 2020, autoriza a União a conceder auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para compensar as perdas que esses entes federativos eventualmente possam sofrer em decorrência do estado de calamidade pública em curso. O apoio financeiro consiste na entrega pela União aos citados entes do valor correspondente à variação nominal negativa entre os créditos dos Fundos de Participação ocorridos nos meses de março a junho de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza. São estabelecidos dois limites: um mensal, de R\$ 4 bilhões, outro global, referente ao período de 4 meses de vigência do apoio financeiro, definido em R\$ 16 bilhões.

A Exposição de Motivos nº 120/2020 ME defende que se trata de medida urgente visando assegurar, durante a crise, que Estados e

Municípios não serão prejudicados por eventuais perdas de arrecadação do governo federal, com o mesmo patamar nominal de recursos disponibilizados em igual período do ano anterior, de forma a, dentre outras ações, garantir a subsistência e empregabilidade em seus territórios. Prossegue a Exposição de Motivos argumentando que a urgência e a relevância da proposta decorrem da necessidade de entrega tempestiva dos recursos, possibilitando a não interrupção das medidas de combate aos efeitos da pandemia e de modo a evitar que seja afetada a prestação dos serviços públicos urgentes e inadiáveis”.

Aberto e encerrado o prazo regimental definido pelo Ato Conjunto nº 1, de 2020, foram apresentadas 55 emendas, cujos conteúdos estão sumarizados no quadro a seguir:

Emendas	Conteúdo
1, 19	Amplia o apoio financeiro de R\$ 4 bilhões para 10 parcelas mensais (até dezembro) de R\$ 4 bilhões.
2	Idem emenda 1, sem ampliar o valor total do apoio financeiro (art. 2º).
3	Estabelece aporte adicional de R\$ 11,73 bilhões, metade para Estados e DF (partilha conforme a cessão onerosa) e metade para Municípios (partilha conforme o FPM).
4, 9, 14, 26, 33, 36, 49	Estabelece ajuda financeira extraordinária até dezembro correspondente às perdas de FPE/FPM e valor adicional de R\$ 15 bilhões para Estados e R\$ 20,6 bilhões para Municípios.
5, 10, 15, 27, 31, 37, 50	Suprime a expressão “desde que autorizados pelo Ministério da Economia” (Art. 2º, § 1º), a expressão “e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade” (art. 1º) e os §§ 3º e 4º do art. 2º.
6, 11, 16, 28, 34, 38, 51	Suprime a expressão “somente os valores das diferenças serão repassados” (art. 2º, § 2º), os §§ 3º e 4º do art. 2º e a expressão “e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade” (art. 1º).
7, 12, 17, 29, 35, 39, 53	Suprime os §§ 1º a 4º do art. 2º e a expressão “e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade” (art. 1º).
8, 13, 18, 30, 32, 40, 54	Dobra o valor do apoio financeiro, destinando metade aos Estados e ao DF e metade aos Municípios.
20, 45	Estabelece o apoio financeiro equivalente à perda em relação a 2019, considerada a variação do INPC, sem limitar o valor.
21, 44	Suspende exigibilidade do recolhimento de contribuições previdenciárias pelos Municípios.
22, 23, 42	Estabelece apoio financeiro de R\$ 11 bilhões para beneficiários do FPE e de R\$ 11,5 bilhões para beneficiários do FPM, para aplicação no enfrentamento da emergência de saúde pública.
24	Amplia o prazo do apoio financeiro até dezembro e estabelece que o apoio financeiro poderá ultrapassar R\$ 16 bilhões, desde que autorizado pelo Ministério da Economia.
25, 43	Responsabiliza a União pelo pagamento dos precatórios municipais em 2020.
41	Estabelece reajuste global transitório de 20% dos tetos de média e alta complexidade e da atenção básica.
46	Estabelece o apoio financeiro mínimo de R\$ 16 bilhões.

47	Estabelece prorrogação automática do apoio financeiro e suprime os §§1º a 4º do art. 2º.
48	Proíbe a retenção ou bloqueio à entrega de recursos dos fundos de participação para pagamento de créditos da União.
52	Estabelece apoio financeiro de R\$ 4 bilhões mensais até dezembro de 2020.
55	Estabelece apoio financeiro de R\$ 4,86 bilhões mensais (R\$ 19,45 bilhões no total) com base na média mensal da expectativa de transferência fixada na LOA 2020.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE – ATENDIMENTO A PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS, CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A Medida Provisória atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 62 da Constituição Federal.

Os requisitos de urgência e relevância foram bem justificados na Exposição de Motivos que acompanha a MPV diante da necessidade de não se interromper, pela ausência de recursos, as medidas de combate aos efeitos da pandemia e para que não seja afetada a prestação dos serviços públicos em momento tão conturbado por que passa o País.

No que se refere à constitucionalidade formal, a matéria é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, não se vislumbra no texto da MPV qualquer afronta aos dispositivos contidos na Carta Magna, não havendo, pois, qualquer óbice constitucional à sua admissão.

De igual modo, não vemos vícios quanto à juridicidade da matéria, pois seu texto se harmoniza com o ordenamento jurídico e não viola qualquer princípio geral do Direito. Não verificamos incorreções na Medida Provisória em relação à técnica legislativa, estando seu texto em harmonia com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Diante do exposto, somos pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 938/2020.

A mesma situação se aplica à maioria das emendas apresentadas à Medida Provisória, nas quais não há vícios relacionados a constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa.

A **exceção** fica por conta da **Emenda nº 48**, diante da impossibilidade de se afastar dispositivo constitucional por legislação ordinária. Do mesmo modo, estão prejudicadas as **Emendas nºs 25, 41 e 43** porque estão inserindo matérias estranhas ao conteúdo original da MP, contrariando neste sentido entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à admissibilidade e compatibilidade financeira e orçamentária da matéria, não se vislumbra qualquer desrespeito às normas vigentes, em especial em relação à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, à Lei do Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária da União.

As despesas para o cumprimento do disposto na Medida Provisória são consentâneas e plenamente justificáveis diante da crise provocada pela pandemia que assola o País, como destaca Nota Técnica elaborada pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal, amparada na edição do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública, nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispensando o Poder Executivo de perseguir a meta fixada para este exercício financeiro na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não vemos óbices à admissibilidade financeira da matéria, em especial não só por conta da vigência do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, já citado, como também porque a Emenda Constitucional (EC) nº 106, de 7 de maio de 2020, institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento

de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. A proposição atende às exigências da sobredita Emenda Constitucional, que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária e financeira em relação à criação e expansão de programas e ações públicas destinados ao enfrentamento dos problemas causados pela crise do novo coronavírus (Covid-19).

Conclui-se que a Medida Provisória nº 938/2020, bem como as emendas de comissão a ela oferecidas são adequadas sob o ângulo orçamentário e financeiro.

II.3 – DO MÉRITO

Não se discute a conveniência e a oportunidade da edição da Medida Provisória, sobretudo porque os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão sendo chamados a arcar com grandes sacrifícios financeiros para fazer face ao combate da pandemia do novo coronavírus, com um complicador a mais, a queda da arrecadação provocada pela retração da atividade econômica em todo o território nacional.

A autorização para que a União preste auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como medida compensatória para previsíveis perdas nos repasses do FPE e do FPM, assim como as medidas que aprovamos e que redundaram na edição da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, são igualmente necessárias como imprescindíveis tanto para o combate dos efeitos da calamidade pública que se alastra pelo País, como para garantir a própria sobrevivência financeira dos entes federativos subnacionais.

Estamos convictos de que a União, na condição de ente mais forte da federação brasileira, tem mesmo que se comprometer com uma ajuda proporcional ao tamanho do problema, do contrário poderíamos enfrentar o colapso dos serviços públicos em muito pouco tempo.

Em linha com o disposto na MPV, aprovamos neste Plenário o PL nº 1.161/2020, que determina que enquanto durar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (Covid-19), a

União complementar os recursos transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, de maneira que os recursos entregues não sejam inferiores àqueles transferidos no ano anterior.

Em relação à presente MP, temos a execução orçamentária de aproximadamente R\$ 9,86 bilhões até 18 de julho (valor pago), restando saldo significativo em relação ao valor projetado inicialmente. Cabe notar que, quando editada esta MP, havia a expectativa de retomada mais breve da atividade econômica. O que vemos, entretanto, é o prolongamento da quarentena, com reflexos negativos na capacidade financeira dos entes subnacionais.

Desde a edição desta MP, o Congresso Nacional aprovou diversas medidas de apoio a Estados e Municípios, com destaque para a Lei Complementar nº 173/2020. Esta norma atendeu de maneira mais especial os Estados e o Distrito Federal, que contaram com auxílio financeiro significativo, suspensão de pagamento de dívidas contratadas e reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.

Desde então, temos observado novas demandas dos entes federativos. Assim, propomos a destinação dos recursos sobressalentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e acrescentamos previsão de entrega aos mesmos entes de R\$ 4 bilhões para socorro aos serviços de transporte público coletivo.

Nos termos apresentados, o saldo ainda não entregue será destinado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos meses de julho a novembro de 2020, proporcionalmente às reduções das quotas destes entes no FPE e no FPM.

Em relação aos sistemas de transporte público, sabemos que demanda caiu vertiginosamente em razão da pandemia e as concessionárias vêm amargando dificuldades econômicas seríssimas.

Por isso, propomos em nosso projeto de lei de conversão, em caráter emergencial e em razão da ocorrência do estado de calamidade pública

reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a destinação de R\$ 4 bilhões para que Estados, Distrito e Federal e Municípios possam garantir a prestação do serviço público essencial de transporte público coletivo e reequilibrar os contratos impactados pelos efeitos da Covid-19, mediante termo de compromisso firmado por estes entes com a União, contemplando a revisão das concessões, permissões e autorizações de transporte público urbano ou semiurbano naqueles entes, segundo os critérios mínimos definidos em nosso projeto de lei de conversão.

A ideia de nossa proposta é que, superado o momento difícil por que passam as empresas do setor de transporte público coletivo, o sistema possa sofrer alterações estruturais, sobretudo no que tange à governança e ao modelo de financiamento adotado nas concessões, permissões e autorizações em vigor. É preciso exigir uma contrapartida tanto da parte dos gestores públicos quanto das empresas prestadoras do serviço. Estas, a propósito, ficarão impedidas de pagar juros sobre capital próprio, de distribuir lucros aos acionistas e de conceder novos reajustes salariais, ressalvados os estipulados em convenção trabalhista, até 31 de dezembro de 2021 ou pelo tempo que durar o benefício auferido.

No que diz respeito às emendas, as alterações promovidas permitiram o acatamento parcial de várias delas: 1, 2, 5, 10, 15, 19, 24, 27, 31, 37, 50 e 52. Em relação às demais, a despeito da sempre meritória preocupação de seus autores, entendemos que seria inoportuno seu acatamento no presente momento, tendo em vista que se referem a valores já entregues ou que promovem incremento não negociado com o Poder Executivo ao apoio financeiro de que tratamos. A solução trazida por esta Relatoria conta com o aval do governo e favorece os Municípios em volume adequado para o momento, cabendo a esta Casa avaliar, no futuro próximo, a pertinência de novas medidas.

II.4 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, VOTAMOS:

- i) pela admissibilidade da matéria, diante de sua relevância e urgência; pela constitucionalidade e boa

técnica legislativa da MPV e das Emendas que lhe foram apresentadas, exceção feita às Emendas nºs **25, 41, 43 e 48**;

- ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 938/2020 e das Emendas apresentadas; e
- iii) no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 938/2020, pela aprovação parcial das emendas nºs 1, 2, 5, 10, 15, 19, 24, 27, 31, 37, 50 e 52, nos termos do Projeto de Lei de Conversão em anexo, e pela rejeição total das demais emendas.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado Hildo Rocha
Relator

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2020

(Medida Provisória nº 938, de 2020)

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A União prestará apoio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição, de março a novembro do exercício de 2020, em relação aos mesmos períodos de 2019, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e as condições estabelecidos neste artigo e no art. 2º e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade.

§ 1º O valor a que se refere o *caput* será calculado a partir das variações mensais de março a novembro de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, para cada ente federativo.

§ 2º As entregas dos valores ocorrerão nos meses de março a novembro de 2020:

I – até o décimo quinto dia útil de cada mês posterior ao período da variação observada, caso haja disponibilidade orçamentária; ou

II – até o quinto dia útil após a aprovação dos respectivos créditos orçamentários.

§ 3º O valor referente a cada ente federativo será:

I – calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, nos termos deste artigo e do art. 2º; e

II – creditado pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º O valor total do apoio financeiro será de até R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais).

§ 1º O valor mensal do apoio financeiro será de até:

I – R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), nos meses de março a junho de 2020;

II – R\$ 2.050.000.000,00 (dois bilhões e cinquenta milhões de reais), nos meses de julho a novembro de 2020.

§ 2º Na hipótese de a diferença apurada nos termos do disposto no art. 1º, para um mês específico, ser maior que o valor definido no § 1º, os recursos disponíveis para os meses seguintes poderão ser utilizados, apenas para a mesma finalidade prevista no caput do art. 1º.

§ 3º Na hipótese de a diferença apurada nos termos do disposto no art. 1º, para um mês específico, ser menor que o valor definido no § 1º, somente os valores das diferenças serão repassados.

§ 4º O valor total do apoio financeiro referente aos nove meses não poderá ultrapassar o valor total definido no *caput*, devendo eventuais saldos sobressalentes serem entregues aos entes pelos mesmos critérios e prazos aplicáveis à parcela relativa a novembro de 2020.

§ 5º Na hipótese de a diferença apurada no total dos nove meses ser maior que o valor total definido no *caput*, o repasse para cada ente federativo será realizado de forma proporcional ao valor disponível.

Art. 3º Serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em caráter emergencial e em razão da ocorrência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), com o objetivo de

garantir a prestação do serviço de transporte público coletivo e reequilibrar os contratos impactados pelos efeitos da Covid-19, mediante condições estabelecidas em termo de adesão firmado por estes entes com a União e à aprovação, nos entes administrativos e legislativos competentes, de revisão da legislação e das delegações de transporte público urbano ou semiurbano.

§ 1º A revisão dos contratos e o termo de adesão de que trata o caput deverão compreender:

I – total adimplemento pelo titular de obrigações contratuais junto ao operador, incluindo quitação de dívidas e de contraprestações pecuniárias pendentes;

II – acréscimo de receitas, redução de custos, dilatação de contratos ou outros mecanismos de reequilíbrio, que se somem ao aporte federal;

III – mecanismos que garantam a promoção da transparência da concessão ou permissão, sobretudo no que se refere à composição da tarifa de remuneração da prestação do serviço;

IV – observância de padrões mínimos de nível de serviço em contratos atuais e futuros;

V – exigência de contrapartidas do transporte individual motorizado para o financiamento da mobilidade urbana;

VI – adoção de instrumentos de compensação pela valorização imobiliária decorrente da infraestrutura de transportes nos planos diretores municipais; e

VII – vedação à adoção compulsória de gratuidades sem contraprestação pecuniária do titular do serviço público.

§ 2º As condições de que trata o caput serão especificadas em ato do Poder Executivo.

§ 3º Os entes beneficiados com recursos nos termos deste artigo que não promoverem a revisão das concessões, permissões e autorizações de transporte público urbano ou semiurbano a que se refere o

caput até 31 de dezembro de 2021 ficam sujeitos, pelo período que durar a inadimplência:

I – à suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União para mobilidade urbana; e

II – ao impedimento para celebrar, nas áreas de transportes ou mobilidade urbana, acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União.

§ 4º Os recursos recebidos nos termos deste artigo poderão ser utilizados para garantia da prestação dos serviços de transporte público coletivo mediante, prioritariamente na seguinte ordem:

I – aquisição de bens essenciais, desde que o ativo adquirido passe a integrar relação de bens reversíveis e essenciais à prestação do serviço de transporte público coletivo;

II – pagamento direto de valores para reequilíbrio de contratos;

III – contratação de prestação de serviços de transporte de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida em veículos adaptados, por meio dos instrumentos administrativos que se façam adequados; e

IV – outros meios admitidos em ato do Poder Executivo.

§ 5º Os entes que optarem por aderir às condições estabelecidas neste artigo prestarão contas do uso dos recursos recebidos diretamente ao Tribunal de Contas da União.

§ 6º Às empresas beneficiadas com recursos de que trata este artigo, ficam vedados o pagamento de juros sobre capital próprio e a distribuição de lucros aos acionistas até 31 de dezembro de 2021 ou pelo tempo que durar o benefício.

§ 7º A revisão das concessões, permissões e autorizações de transporte público urbano ou semiurbano de que trata o caput deverão trazer, no mínimo, mecanismos de:

I – auditoria independente nos balanços a partir do exercício de 2021;

II – níveis mínimos de qualidade que, em caso de repetidos descumprimentos, leve à caducidade do contrato; e

III – implantação de sistema de informação que permitam a auditoria de bilhetagem e o monitoramento georreferenciado dos veículos.

§ 8º Os recursos de que trata este artigo serão disponibilizados:

I – ao Distrito Federal e aos Municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes;

II – em proporção à população de cada um dos entes federativos indicados no inciso I; e

III – em caso de prestação simultânea, no mesmo município, de serviços a que se refere o caput de titularidade de Município e Estado, de acordo com a divisão estabelecida no ato de que trata o § 2º.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 21 de julho de 2020.

Deputado Hildo Rocha
Relator