



PARECER SEI Nº 20509/2020/ME

Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020 (SEI nº 12652637), que “[E]stabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.” Fase de sanção presidencial.

Processo SEI nº 12100.107352/2020-06

I

1. Vem a esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, **para exame com urgência**, o Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020 (SEI nº 12652637), que “[E]stabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências”, submetido à sanção presidencial.

2. Certo é que **o exíguo prazo para análise da proposição legislativa em questão obsta o prévio acesso às manifestações das áreas técnicas, bem como não é suficiente para a realização de juízo seguro e amplo acerca da constitucionalidade ou legalidade da proposta, o que compromete seriamente a avaliação ministerial sobre o ato normativo em questão.** Não obstante, na medida em que é exigida manifestação formal desta Coordenação-Geral, seguem as considerações jurídicas passíveis de serem expostas no prazo assinalado para manifestação.

3. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação restringe-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea “a”, cominado com art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07, de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade.

4. Ademais, o exame a ser efetuado por meio do presente parecer está circunscrito à matéria inserida no âmbito de competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, nos termos do art. 14 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36,

de 24 de janeiro de 2014, com as alterações promovidas pela Portaria MF nº 474, de 26 de dezembro de 2016.

5. Registre-se que, em atenção à competência regimental supra referida, o exame da matéria financeira a ser realizado, no que concerne às operações de crédito, alcança apenas as operações de crédito interno.

6. Ademais, na medida em que versão anterior da proposição legislativa em questão foi objeto de exame por intermédio do Parecer SEI Nº 17219/2020/ME, dentre os dispositivos de competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, o presente parecer abrangerá apenas os dispositivos que foram acrescidos ou modificados em relação à análise efetuada naquele parecer, quais sejam, §§ 5º, 6º e 7º do art. 1º; § 2º do art. 3º; art. 4º; art. 6º; art. 10, unicamente em relação ao § 2º do art. 1º - A acrescido à Lei Complementar nº 156, de 2016, e aos arts. 1º-C, 4º-A, 4º-C, e 12-A acrescidos à mesma lei; art. 13, relativamente ao § 1º, ao inciso II do § 3º e ao inciso I do § 4º, ao § 6º e ao § 9º do novo art. 2º proposto para a Lei Complementar nº 159, de 2017, modificação dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 3º da aludida lei, bem como alínea "a" do inciso II do art. 4º-A e inciso III do § 3º do mesmo dispositivo acrescido à referida lei, §§ 2º e 3º do novo art. 5º proposto para a apontada lei, §§ 2º e 3º do art. 7º-B acrescido à mesma lei, § 2º do art. 8º e §§ 1º e 10 do art. 9º propostos para modificação da Lei Complementar nº 159, de 2017; art. 10-A a ser acrescido à citada lei e o novo art. 11 para essa proposto; arts. 14, 15 e 16, esse último apenas no tocante à modificação dos arts. 18, 19 e 40 da Lei Complementar nº 101, de 2000, § 1º acrescido ao art. 51 da mesma lei; § 6º do art. 17; § 1º do art. 18; caput do art. 21; caput e §§ 5º e 6º do 23; arts. 26, 27, 28, 30 e 32, todos do projeto de lei complementar em questão.

II

7. No tocante à constitucionalidade formal da proposição legislativa sob exame, tem-se que a matéria nele versada coaduna-se com as regras de competência (art. 24, I e § 1º) e de iniciativa (art. 61, *caput*) estabelecidas na Constituição Federal.

8. No que concerne à juridicidade, o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, normatização via edição de lei complementar, é o adequado, haja vista a previsão constitucional do tratamento das finanças públicas e da dívida pública por lei complementar, conforme se extrai do previsto no art. 163, incisos I e II, da Constituição Federal, além do que a matéria vertida no projeto de lei sob exame inova o ordenamento jurídico, possui o atributo da generalidade e se afigura dotada de potencial coercitividade.

9. Sob a perspectiva do direito material, impende destacar alguns pontos relevantes do ponto de vista jurídico-financeiro.

10. É cediço que o art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 2000, veda, como regra geral, a realização de operações de crédito entre um ente da Federação diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, bem como os arts. 32 e 40 da mesma lei estabelecem diversos requisitos, respectivamente, à realização de operação de crédito e concessão de garantia pela União.

11. Nessa perspectiva, haja vista que a normatização em questão é promovida por intermédio de legislação complementar, tem o condão de instituir ressalva à regra referida no artigo 9 supra para as pactuações nela autorizadas.

12. A despeito da existência, no projeto de lei complementar em questão, de comandos normativos no sentido de dispensar-se, relativamente às operações de crédito autorizadas e garantias concedidas no âmbito de Planos e Regimes, a observância de todos os requisitos legais exigidos para a contratação com a União, inclusive os requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tal previsão não elide a premissa da necessária observância das condicionantes constitucionais incidentes em relação às pactuações, assim como os limites e condições estabelecidos para contratação de operações de crédito e concessão de garantias estipulados em Resoluções do Senado Federal em razão da

competência que lhe foi atribuída privativamente pelos incisos VI, VII, VIII e IX do art. 52 da Constituição Federal.

13. No tocante às condicionantes constitucionais a que se refere o artigo supra, tem-se os pressupostos constitucionalmente estabelecidos aplicáveis à celebração de operação de crédito que estão previstos no art. 167, incisos II, III, X e XIII, e no art. 195, § 3º, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 104, parágrafo único, do ADCT.

14. Nesse sentido, a despeito de a proposição legislativa em questão afastar os requisitos da LRF, é necessário distinguir, dentre os requisitos exigidos pela aludida lei, aqueles que têm origem na própria lei e os que, embora nela mencionados, têm origem na Constituição Federal, como os estabelecidos nos incisos I a V do § 1º do art. 32 da LRF.

15. Dentre os dispositivos inseridos no Capítulo I referente à promoção da transparência e do equilíbrio fiscal, é instituído o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal cuja adesão é condicionante para a pactuação de Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, de que trata a Seção II do Capítulo I do projeto de lei sob exame, e para a adesão ao Regime Recuperação Fiscal, de que trata a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, bem como para a repactuação de acordos sob a égide da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e da Lei nº 9.496, de 1997.

16. O projeto de lei em comento traz ainda alterações à Lei Complementar nº 156, de 2016, e ao Regime de Recuperação Fiscal previsto na Lei Complementar nº 159, de 2017.

17. Consigne-se que as previsões quanto à publicação do Plano de Recuperação Fiscal e suas alterações no Diário Oficial e nos sítios eletrônicos oficiais, constantes do inciso III do § 3º do art. 4º-A acrescido à Lei Complementar nº 159, de 2017, e do § 3º do art. 5º proposto para modificação dessa mesma lei, estão em consonância com o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal como vetor para toda a Administração Pública.

18. A redação proposta para o inciso VI, do §1º, do art. 2º traz exigência de que, para que tenha acesso ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, o Estado realize “leilões de pagamento”. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal – STF se manifestou na oportunidade das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4357 e 4425, nas quais concluiu serem constitucionais “os leilões [de precatórios] (...) realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades” (ADI 4425 QO). Neste sentido, conclui-se pela constitucionalidade do dispositivo desde que não atinja o pagamento de precatórios pelos Estados-membros, cuja sistemática deverá obedecer aos critérios colocados pelo STF nas ADIs nº 4357 e 4425.

19. A redação proposta para o inciso VII, do §1º, do art. 2º cuida apenas de *enforcement* da norma geral de direito financeiro já contida no art. 56 da Lei nº 4.320, de 1965, pela qual o “recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”. Trata-se do princípio da unidade de tesouraria (*treasury single account*), que, para evitar uma “perda de visibilidade e controle” dos recursos no caixa público, determina-se que haja “uma estrutura unificada de contas bancárias que permita uma visão consolidada dos recursos públicos disponíveis”¹ (WILLIAMS, 2016, p. 359-360).

20. O art. 14 consubstancia alteração ao art. 2º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, de modo a acrescentar-lhe o § 7º que prevê que os termos aditivos necessários à implementação do disposto no referido artigo poderão ser celebrados até 31 de dezembro de 2021.

21. O Capítulo IV do PLP nº 101, de 2020, por sua vez, apresenta "Medidas de reforço à Responsabilidade Fiscal", consubstanciando propostas relacionadas à alteração da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), especialmente no que diz respeito à explicitação de regras para o trato das despesas com pessoal.

22. A explicitação dessas regras para o trato de despesas com pessoal previstas no projeto de lei complementar em questão está em consonância com a jurisprudência da Suprema Corte, a qual, no julgamento proferido na ADI 6129, reconheceu que as despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por servidores devem ser considerados no limite de despesa de

pessoal.

23. No que concerne ao previsto no art. 26 do projeto de lei em questão, que dispõe que a União pagará, no exercício de 2021, em nome do Estado ou do Município e na data de seu vencimento, as prestações dos contratos 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, e suspenderá a execução das contragarantias correspondentes às referidas dívidas, tem-se que, na medida em que não demonstrada no processo a existência de previsão orçamentária para a aludida despesa, há violação ao art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal. Ademais, tampouco se verifica do presente processo ou do processo legislativo em questão [2] a estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Nessa medida, uma vez que a despesa gerada pela medida consubstanciada no dispositivo em questão seria obrigatória para a União, porquanto uma interpretação compatível com a proteção ao ato jurídico perfeito constitucionalmente assegurado [3] não poderia levar à compreensão de que o dispositivo estaria institucionalizando um não pagamento contratualmente estabelecido para as instituições multilaterais, referido dispositivo malferia o art. 113 do ADCT.

24. No tocante ao estabelecido no § 3º do art. 27, o qual estabelece a destinação a fundos de previdência dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de até 50% (cinquenta por cento) dos limites previstos no referido artigo para a contratação de operações de crédito em geral no exercício de 2021, tem-se que referido dispositivo viola o previsto no art. 167, X, da Constituição Federal, o qual estabelece a vedação à concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

25. No tocante à constitucionalidade dos demais dispositivos elencados no artigo 6 do presente parecer, deve-se ter em conta que o legislador infraconstitucional possui um espaço de conformação para estabelecer o conteúdo das normas, denominado em sede doutrinária de liberdade de conformação, que lhe permite definir o aspecto substantivo do ato que pretende editar, a fim de atender, no âmbito dessa discricionariedade, à evolução das relações econômicas e sociais. Partindo dessa premissa fundamental, as inovações apresentadas no projeto e o tratamento dado a alguns institutos remetem à direção política adotada pelo legislador, sendo, a rigor, insuscetíveis de exame jurídico. Desse modo, sem tecer qualquer valoração se as soluções consubstanciadas na proposta normativa cumprem bem ou mal os seus fins, a presente análise limita-se a cotejar as normas objeto de exame com os parâmetros constitucionais de ordem financeira. Sob essa perspectiva, não se constata incompatibilidade manifesta com os comandos constitucionais em relação aos demais dispositivos.

III

26. Na esteira das razões expostas, no que tange aos dispositivos do projeto de lei complementar em questão que envolvem matéria circunscrita ao âmbito de competência desta Coordenação-Geral e, estritamente sob o aspecto jurídico-financeiro, tem-se que o art. 26 do projeto de lei complementar em questão não observa o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, e o art. 113 do ADCT. O § 3º do art. 27 da proposição legislativa em questão contraria o previsto no art. 167, X, da Constituição Federal. Desse modo, os referidos art. 26 e § 3º do art. 27 apresentam vício de inconstitucionalidade apto a ensejar o veto presidencial.

27. Ademais, no tocante aos dispositivos do projeto de lei em questão que envolvam a geração de despesa pública ainda que não obrigatória, tem-se que a proposição legislativa em comento foi gestada anteriormente à atual crise pandêmica e não se destina especificamente ao atendimento às necessidades decorrentes do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia da Covid-19, nos termos do art. 1º da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, de modo que não se aplica as excepcionais flexibilizações

financeiras instituídas pela referida emenda, a qual será automaticamente revogada em 31 de dezembro do corrente ano, nos termos do seu art. 11 c/c o disposto no [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#).

28. Nessa perspectiva, relativamente aos dispositivos que envolvam a geração de despesa pública, é necessário que a proposição legislativa em questão seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de violação ao comando constitucional inserto no art. 113 do ADCT, bem como é necessária a existência de previsão orçamentária, nos termos do disposto nos arts. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, a observância do regime introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos moldes do disposto nos arts. 107 e 109 do ADCT, além do cumprimento do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

29. Haja vista que diversos dispositivos do projeto de lei complementar em questão importam em não recebimento de receitas financeiras, é necessário que a área técnica avalie se tais receitas dizem respeito à receita financeira de impacto primário a que se refere o art. 114, avaliação técnica necessária à conclusão pela necessidade do seu atendimento pela proposição legislativa em questão no que se refere aos dispositivos que importem ou autorizem diminuição de receita financeira.

30. Nessa medida, no tocante aos demais dispositivos elencados no artigo 6 do presente parecer, desde que atendido o disposto nos artigos 27 a 29 supra e que a redação proposta para o inciso VI, do §1º, do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não atinja o pagamento de precatórios pelos Estados-membros, cuja sistemática deverá obedecer aos critérios colocados pelo STF nas ADIs nº 4357 e 4425, não se verifica vício de inconstitucionalidade que obste a sanção presidencial.

[1] Livre tradução.

Referências bibliográficas:

WILLIAMS, Mike. The Treasury Function and the Treasury Single Account. In ALLEN, Richard. HEMMING, Richard. POTTER, Barry H.. The international handbook of public financial management. Paperback edition. London: Palgrave Macmillan, 2016.

[2] <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2249891>
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146009>

[3] Art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Brasília, 24 de dezembro de 2020.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

Aprovo. Encaminhe-se à Divisão de Assuntos Parlamentares desta PGFN (DIPAR/PGFN).

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária
Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Sophia Dias Lopes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 26/12/2020, às 19:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 28/12/2020, às 20:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12691756** e o código CRC **AA431A77**.