

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100004045447

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 816/2021 - GAB

EMENTA: DIREITO
CONSTITUCIONAL. EMENDA
CONSTITUCIONAL N. 109/2021.
INSTITUIÇÃO DE REGIME
EXTRAORDINÁRIO FISCAL,
FINANCEIRO E DE
CONTRATAÇÕES DURANTE A
VIGÊNCIA DE ESTADO DE
CALAMIDADE PÚBLICA DE
ÂMBITO NACIONAL.
INAPLICABILIDADE TEMPORÁRIA
DO § 3º DO ART. 195 DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
PRESSUPOSTOS JURÍDICOS.
AUSÊNCIA DE IMPACTO NOS
PROGRAMAS PRODUIZIR E
PROGOIÁS DADO O SEU
CARÁTER
PERMANENTE. DESPACHO
REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-
GAB/2020- PGE. MATÉRIA
ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre consulta formulada pela Superintendência de Política Tributária da Secretaria de Estado da Economia acerca da extensão e alcance da regra prevista no parágrafo único do art. 167-D da Constituição Federal, para fins de exigibilidade da certidão negativa de débitos previdenciários como condição de participação das empresas nos benefícios dos programas PRODUIZIR e PROGOIÁS, conforme **Memorando n. 2/2021 - SPT** (000020190216).

2. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia exarou o **Parecer Jurídico PROCSET nº 135/2021** (000020254064), sustentando, em resumo, que: (i) A Emenda Constitucional n. 109/2021 criou mecanismos de ajustes fiscais para os três entes da Federação e disciplinou o estado de calamidade pública de âmbito nacional; (ii) decretado o estado de calamidade pública, a União será obrigada a aderir ao regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, conforme arts. 167-B ao art. 167-G da Constituição Federal, mas para Estados e Municípios exsurge facultativa a promoção do Plano de Equilíbrio Fiscal ou a instituição de Regime de Recuperação Fiscal, nos termos das Leis Complementares ns. 178/2021 e 159/2017, caso em que deverão observar as disposições da EC n. 109/2021 para receber garantias e firmar operações de crédito; (iii) eventual decreto legislativo do Congresso Nacional que reconheça o estado de calamidade pública não importará na observância automática e obrigatória do parágrafo único do art. 167-D pelo Estado de Goiás; (iv) a Assembleia Legislativa de Goiás aprovou a prorrogação do estado de calamidade pública no Estado até 31/12/2021; (v) por força da EC n. 109/2021, restou excepcionada a aplicação do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, durante o estado de calamidade pública como requisito para contratação com o Poder Público da União e recebimento de benefícios fiscais ou creditícios; (vi) para que no Estado seja excepcionalizada a exigência de prova de regularidade com a seguridade social para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios será necessária a edição de lei de competência da União revogando ou alterando o arcabouço jurídico retromencionado, ou aderir à faculdade que lhe garante o art. 167-A da CF/88 por meio do devido processo legislativo; e, (vii) não sendo os programas PROGOIÁS e PRODUZIR instituídos com o propósito de enfrentar a calamidade pública e suas consequências, não há que se falar em dispensa de demonstração de regularidade previdenciária da pessoa jurídica para fruição dos benefícios contidos nos aludidos programas.

3. É o relatório.

4 Em primeiro lugar, cumpre observar que a Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, é bastante recente e acaba de ser recebida pela “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”, para utilizar a expressão de Peter Häberle, de maneira que as possíveis interpretações que se possa fazer dos novos enunciados normativos são intensamente marcadas pela nota da provisoriedade.

5. A pandemia do novo *coronavírus* (Sars-CoV-2) fez o poder constituinte derivado reformador perceber a necessidade de criação de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para responder às demandas advindas de situações de calamidade pública de âmbito nacional.

6. Conforme notícia divulgada no site da Câmara dos Deputados: “A nova emenda constitucional é fruto de negociações do Congresso com o governo. A princípio, a PEC tratava apenas de mecanismos de limitação de despesas públicas. A proposta foi elaborada pelo Ministério da Economia e apresentada pelo líder do governo no Senado, senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). O retorno do benefício [auxílio emergencial] foi uma condição negociada pelos deputados e senadores para aceitar as mudanças fiscais”.¹

7. A consulta da Superintendência de Política Tributária decorre de questionamentos formulados por determinados agentes econômicos beneficiários do PRODUZIR e PROGOIÁS quanto aos possíveis efeitos da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n. 566/2020 à luz do novo arcabouço normativo inaugurado pela EC n. 109/2021.

7.1. Ao primeiro questionamento apresentado, a Procuradoria Setorial da Secretaria da Economia respondeu que “... o art. 167-D não abrange Estados/DF e Municípios, de modo que eventual decreto legislativo do Congresso Nacional reconhecendo o estado de calamidade pública em âmbito nacional, não importará na observância automática e obrigatória do parágrafo único do art. 167-D pelo Estado de Goiás”. No entanto, mister fazer uma análise comparativa entre os arts. 167-C e 167-D da Lei Maior:

*"Art. 167-C. Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o **Poder Executivo federal** pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes." (g. n.)*

*"Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do **Poder Executivo** com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.*

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 desta Constituição." (g. n.)

7.2. Pelo que se observa, o art. 167-C refere-se textualmente ao “**Poder Executivo federal**”, enquanto o art. 167-D remete simplesmente ao “**Poder Executivo**”, a sinalizar que o último preceito abrange todos os entes da Federação. Ao que tudo indica, o legislador constitucional reformador não quis limitar a regra do art. 167-D à União, pois deixou de usar o adjetivo federal (silêncio eloquente).

7.3. Nesse diapasão, faz-se oportuno destacar alguns trechos do relatório do Senador Márcio Bittar:²

"(...)

Buscando aperfeiçoar nosso arcabouço fiscal para o tratamento de futuras situações de calamidade pública de âmbito nacional, incluímos também em nosso Substitutivo uma disciplina específica. É fato que a Lei de Responsabilidade Fiscal já contém elementos nesse sentido, os quais foram inclusive reforçados pela recente Lei Complementar nº 173, de 2020. Mas tais regramentos possuem um limite - não são capazes de flexibilizar restrições de natureza constitucional.

Assim, entendemos mais do que oportuno suprimos essa necessidade em nosso Relatório. O protocolo fiscal proposto, contido nos arts. 167-B a 167-G, é inspirado na bem-sucedida experiência da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, conhecida como Emenda do “Orçamento de Guerra”, além de incorporar outros aprendizados obtidos ao longo dos esforços de combate à pandemia. Em especial,

trabalhamos para conectar o protocolo fiscal aqui proposto com a disciplina já contida na LRF, por meio do § 1º do art. 167-F.

(...)”

7.4. Nesse contexto, quer parecer que a previsão do art. 167-D também abrange Estados e Municípios em caso de decretação de calamidade pública de âmbito nacional tal qual previsto no art. 65, §1º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal com redação dada pela Lei Complementar n. 173/2020.³

7.5. Vale dizer, na hipótese de aprovação de decreto legislativo pelo Congresso Nacional reconhecendo a situação de calamidade pública em âmbito nacional, o Estado de Goiás não precisará exigir certidão negativa de débitos perante o Sistema da Seguridade Social para contratações ou concessão de benefícios fiscais ou creditícios que tenham o “... propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos a sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado...”. Nesta exclusiva hipótese entende-se prescindível a edição de lei federal para “revogar ou alterar” o art. 47 da Lei n. 8.212/91, haja vista a supremacia das normas constitucionais.

7.6. De outro giro, exsurge desnecessária a adesão do Estado ao mecanismo de ajuste fiscal previsto no art. 167-A da Constituição como condição para suspensão temporária do § 3º do art. 195 da Lei Maior nas contratações voltadas ao enfrentamento da calamidade de âmbito nacional, inclusive concessão de benefícios fiscais e creditícios, porque o art. 167-D da Carta Magna não faz tal exigência. Desse modo, fica ressaltado o item 2.16 da peça opinativa.

8. Impende ressaltar que o art. 167-D da Constituição Federal não encerra propriamente uma imposição, mas flexibiliza uma exigência voltada à contratação com o Poder Público e à concessão de benefícios fiscais e/ou creditícios, de modo a facilitar o atendimento das urgentes demandas sociais em situações de emergência. Aqui, revela-se absolutamente pertinente a menção feita no item 2.19 da peça opinativa à orientação contida no **Despacho n. 552/2021 - GAB** quanto a excepcionalidade do afastamento da exigência contida no § 3º do art. 195 da Lei Maior.

9. Em relação ao **quesito 2.1** da consulta, entende-se que o decreto legislativo há de resultar de pedido de iniciativa privativa do Presidente da República para os fins dispostos nos arts. 167-B e 167-G, conforme as competências previstas nos arts. 49, XVIII e 84, XXVIII da Constituição Federal. É de se imaginar que a questão será examinada pelo Congresso Nacional ao longo da tramitação do Projeto de Decreto Legislativo n. 566/2020 (e seu apenso) para deixar claro sua (in-)aptidão para deflagrar o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, se for este o caso.

10. No que respeita ao **quesito 2.2** da consulta, não se tem notícia da vigência no momento de algum decreto legislativo com aptidão para formalizar o estado de calamidade pública a que se refere o art. 167-B da Constituição Federal.

11. Quanto ao **quesito 2.3** da consulta impende observar que o PDL n. 566/2020 foi apresentado antes da aprovação da EC n. 109/2021. Em todo o caso, em princípio, não haveria razões para limitar os efeitos de eventual “prorrogação” do Decreto Legislativo nº 6/2020 às consequências previstas no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, afastando a incidência do novo regime extraordinário descrito no art. 167-B da Constituição Federal, salvo se houver expressa (e questionável) previsão neste sentido no bojo do próprio decreto legislativo.

12. No que tange ao **quesito 3** da consulta entende-se que a Emenda Constitucional n. 109/2021 procurou disciplinar situações de calamidade pública de âmbito nacional, assim reconhecidas pelo Congresso Nacional, de modo que, na ausência de decreto editado por este último, não seria possível afastar a incidência da regra cogente inscrita no § 3º do art. 195 da Lei Maior. Isto é, o Estado de Goiás teria que exigir a certidão negativa de débitos perante a Seguridade Social para contratações administrativas e concessões de benefícios fiscais ou creditícios, mesmo que houvesse decreto de calamidade pública expedido pelas autoridades estaduais em âmbito regional. Em outras palavras, eventual Emenda à Constituição Estadual com o propósito de dispensar a exigência certidão negativa em situações de calamidade de âmbito regional seria inconstitucional.

13. Por fim, no que concerne ao **quesito 4** da consulta, é certo que eventual dispensa da certidão negativa de débitos para com a Seguridade Social limita-se às contratações, benefícios ou incentivos fiscais dirigidos especificamente ao enfrentamento da calamidade e suas consequências sociais e econômicas. Como bem observou a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, os programas PROGÓIÁS e PRODUIR são programas de caráter continuado, não tem duração restrita à vigência do estado de calamidade nem o objetivo de enfrentá-la, sendo imperiosa a exigência de prova da regularidade perante a Seguridade Social como condição para a fruição dos benefícios decorrentes.

14. Com estas considerações, **aprovo parcialmente o Parecer Jurídico PROCSET nº 135/2021 (000020254064), ressaltados os seus itens 2.6, 2.7, 2.13, 2.16 e 3.1, alínea "a"**.

15. Orientada a matéria, volvam os autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer Jurídico PROCSET nº 135/2021** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Tributária, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/736147-CONGRESSO-PROMULGA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-QUE-GARANTE-VOLTA-DO-AUXILIO-EMERGENCIAL>

2 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8935596&ts=1621286608283&disposition=inline>

3 "Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

(...)

§ 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 incisos I e II do caput:

(....)

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.

(...)"

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 21/05/2021, às 10:16, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000020679613** e o código CRC **D68AA1B4**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM A
AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202100004045447



SEI 000020679613