PARECER Nº , DE 2014 - CCJ

SF/14219.88128-00

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas nºs 6, 7 e 8, de Plenário, do Senador Randolfe Rodrigues, ao Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2013 – Complementar (nº 238, de 2013 – Complementar na Casa de origem), de iniciativa da Presidente da República, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados e Municípios; e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 99, de 2013 – Complementar para que as emendas de Plenário a ele apresentadas possam ser analisadas. O relatório por nós apresentado, favorável ao PLC, com cinco emendas de redação, foi aprovado em reunião conjunta da CCJ e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), realizada no dia 11 de dezembro de 2013.

Posteriormente, durante a apreciação no Plenário do Senado Federal, no prazo regimental, foram apresentadas as Emenda nºs 6, 7 e 8, do Senador Randolfe Rodrigues, razão pela qual a matéria retorna para as comissões pertinentes com o exclusivo intuito de apreciar as ditas emendas.

A Emenda nº 6 – PLEN é substitutiva. A redação proposta prevê a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em um prazo de um

SF/14219.88128-00

ano da aprovação da lei, para analisar *os atos e fatos geradores das dividas dos estados e municípios*.

Ademais, determina a União que, a partir de janeiro de 2013, faça apenas a correção monetária, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sem a cobrança de juros, nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal, regidos pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, e com os Municípios, regulados pela Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

Autoriza também a União a conceder descontos no saldo devedor existente no primeiro dia de 2013, recalculando-o apenas com base no IPCA, novamente sem a cobrança de juros, desde a assinatura dos contratos firmados com base nas normas legais acima referidas.

Todos os demais dispositivos da versão aprovada nas comissões pertinentes são suprimidos, a exemplo daqueles que flexibilizam os limites de endividamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, previstos nos arts. 5º a 9º.

A Emenda nº 7 – PLEN repete a proposta prevista na emenda anterior de correção monetária do saldo devedor pelo IPCA e ausência de cobrança de juros, desde o início de vigência dos contratos. Isso é feito por meio de alteração nos arts. 2º e 3º, mantendo-se integralmente todos os demais artigos do texto aprovado na CCJ e na CAE.

Por fim, a Emenda nº 8 – PLEN se refere ao art. 1º da proposição, que se destina a alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e não diz respeito à divida estadual e municipal.

Pretende-se aqui suprimir nova exceção à exigência de cumprimento das exigências previstas no art. 14 da LRF em caso de concessão de benefícios tributários. Trata-se de exceção aos incentivos fiscais relacionados

SF/14219.88128-00

a bens e serviços não produzidos ou prestados em território nacional e que objetivem a internalização de tecnologia.

Entre as justificativas apresentadas pelo autor para a apresentação das Emendas nºs 6 e 7 estão: supostas ilegalidades cometidas nos contratos de empréstimos firmados entre União e Estados, Distrito Federal e Municípios; impossibilidade de que um ente cobre juros de outro; os juros cobrados teriam sido muito elevados; e utilização dos recursos recebidos pela União dos demais entes no pagamento dos encargos com sua própria dívida.

Já em favor da Emenda nº 8 o argumento é desestimular a guerra fiscal entre estados e a concorrência desleal em prejuízo da indústria nacional.

Além da apreciação nesta Comissão, as emendas serão também analisadas pela CAE.

II – ANÁLISE

Conforme art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias.

A esse respeito, não há restrições à Emenda nº 8. Entretanto, no tocante à constitucionalidade, o mesmo não pode ser dito sobre as Emendas nºs 6 e 7.

A Emenda nº 6, substitutiva, invade competência privativa do Congresso Nacional em seu art. 1º, ao determinar que o Poder Legislativo institua comissão mista para um determinado fim.

Efetivamente, a criação de uma comissão parlamentar é matéria inscrita na competência privativa do Congresso Nacional e de suas Casas. Nesse sentido, o instrumento legislativo adequado para o seu disciplinamento é a resolução.

SF/14219.88128-00

Conforme JOSÉ AFONSO DA SILVA, *in* "Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional", p. 182:

> Os projetos de resolução visam a regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular. Terminada a elaboração do projeto de resolução, será promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, se versar matéria de interesse comum das duas Câmaras, como o Regimento Comum, sua reforma, etc; se for projeto de resolução sobre matéria de interesse apenas da Câmara dos Deputados, será promulgada pelo seu Presidente; se do Senado Federal, caberá ao seu Presidente promulgá-la.

Assim, a espécie normativa competente para dispor sobre organização e funcionamento do Congresso Nacional é a resolução, não cabendo à lei formal dispor sobre a matéria.

Não bastasse isso, a Emenda pretende dar à pretendida comissão mista poderes privativos das comissões parlamentares de inquérito (CPI), órgão excepcional cujo instrumento de criação é claramente definido pela Constituição.

Conforme o art. 58, § 3º, da Lei Maior, *as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo*. Ora, não pode a lei instituir CPI.

Ainda em relação à constitucionalidade, as Emendas nºs 6 e 7, na redação pretendida para o art. 2º do PLC nº 99 – Complementar, podem ser contestadas por, em vez de autorizarem a União a proceder à renegociação dos contratos em tela, determinarem que esse ente adote determinadas condições nesses instrumentos, que são atos jurídicos perfeitos que, conforme o art. 5º, XXXVI, da Carta Magna, não podem ser alterados por lei.

SF/14219.88128-00

Quanto ao mérito, do mesmo modo, as Emendas nºs 6 e 7 não devem prosperar, nesse caso, por razões ligadas ao impacto sobre as finanças do governo federal e consequente prejuízo à estabilidade macroeconômica do país.

A proposta implica recalcular o saldo devedor da dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União, desde a assinatura dos contratos, firmados em sua grande maioria entre 1997 a 1999, substituindo o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getúlio Vargas, mais juros de 6%, 7,5% ou 9% ao ano, por IPCA, sem a cobrança de juros.

A substituição do IGP-DI somado a essa taxa por IPCA em toda vigência do período contratual implicaria desconto no saldo devedor de 75%, no mínimo. Esse desconto reduziria em R$ 360,8 bilhões o passivo de Estados e Municípios junto à União abarcado pelo PLC nº 99, de 2013 – Complementar que, ao final de 2013, estava em R$ 481,1 bilhões.

A magnitude do desconto decorre do alto custo da dívida estadual e municipal junto à União. Tal fato, por sua vez, se deve ao também elevado custo de rolagem da dívida do governo federal.

É importante lembrar que a dívida da União, em parte, originou-se da substituição da dívida estadual e municipal junto ao mercado ao final da década de noventa e início da década passada.

A taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) corrige parcela dos títulos mobiliários da União em poder do mercado.

Entre 1996 e 2013, ela superou em 29,2% o acumulado da variação do IGP-DI mais taxa de juros de 6% ao ano durante o mesmo período. A equivalência se dá com taxa de juros de 7,5% ao ano.

Caso o desconto de 75% fosse aplicado, a dívida pública se concentraria no governo federal, o que o obrigaria a promover elevado aumento em seu superávit primário. O aumento teria que ser equivalente à perda de juros recebidos pela União decorrente do abatimento do crédito junto às demais esferas de governo.

SF/14219.88128-00

Tal perda pode ser estimada em R$ 21,6 bilhões, apenas no primeiro ano de vigência. Na falta do ajuste, o resultado seria o incremento equivalente do déficit público, financiado com aumento da dívida pública.

É pouco crível supor que o governo federal fosse capaz de fazer tal ajuste levando-se em conta o cenário de 2013 quando, a muito custo, socorrendo-se de elevado montante de receitas extraordinárias, o seu superávit primário alcançou R$ 75,3 bilhões.

Vale observar que o superávit atualmente produzido pelo governo federal não é suficiente para garantir a estabilidade da dívida pública.

Há, entretanto, outras razões que desabonam o desconto do saldo devedor em montante expressivo. As dívidas contratadas com base nas normas alcançadas pelo PLC nº 99, de 2013 – Complementar estão fortemente concentradas em alguns poucos Estados e Municípios, os mais ricos, diga-se de passagem.

Conceder desconto de tal monta e repassar os custos ao governo federal, significaria socializar o sacrifício com todo o país. Ademais, na há razão de natureza legal, econômica ou moral para que alguns Estados e Municípios que devem para a União estejam livres do pagamento de juros, privilégio não concedido a nenhum outro devedor.

Os argumentos acima levantados em nada desqualificam a redação do PLC nº 99, de 2013 – Complementar aprovada na CAE e na CCJ. Pelo contrário. De fato, nos últimos anos, o IGP-DI, somado a taxas de 6%, 7,5% e 9% ao ano, tem ficado com frequência acima da taxa Selic.

Conforme dito, esta taxa é uma espécie de parâmetro para o custo de rolagem de parte importante da dívida do governo federal. Não há razão para que a União ganhe essa diferença na relação contratual com os demais entes.

É por isso que o PLC limita os juros devidos pelos Estados e Municípios à taxa Selic a partir de janeiro de 2013 e, em relação ao passado contratual, autoriza o recálculo com base na referida taxa.

SF/14219.88128-00

A Emenda nº 6 tem ainda o inconveniente de suprimir vários artigos do texto aprovado na CCJ e na CAE, dentre eles os arts. 5º a 9º que são favoráveis aos Estados e as capitais dos Estados em termos de flexibilidade dos respectivos limites de endividamento.

Quanto à Emenda nº 8, deve ser igualmente rejeitada, no mérito. A exceção conferida ao atendimento das exigências do art. 14 da Le de Responsabilidade Fiscal - LRF que se pretende suprimir não parece estimular as importações em detrimento da indústria nacional.

O dispositivo afirma textualmente que os incentivos tributários se referem à importação de bem e serviço sem similar nacional e estão restritos apenas à entrada de tecnologia.

A introdução de novas tecnologias no processo produtivo, como se sabe, é um dos principais fatores responsáveis pelo crescimento econômico de um país, de tal modo que as previdências que a estimulem são bem-vindas.

Enfim, os problemas levantados recomendam a rejeição das emendas apresentadas em Plenário ao PLC nº 99, de 2013 – Complementar.

É preciso considerar que o equilíbrio do texto a ser aprovado é fundamental para que se alcance o consenso entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Vale lembrar ainda, que qualquer alteração no texto aprovado na Câmara dos Deputados, que não seja correção de redação, implicará nova análise daquela Casa, tornando incerto o destino das importantes providências contidas no projeto.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição das Emendas de Plenário nºs 6, 7, 8 ao PLC nº 99, de 2013 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator