



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 95, DE 2015

De PLENÁRIO, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2015 – Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 37, de 2015, na origem), que altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.

RELATORA: Senadora **MARTA SUPLICY**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 15, de 2015 – Complementar, de autoria do Deputado Leonardo Picciani, do PMDB do Rio de Janeiro, altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, que dispõe sobre novos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios.

O Projeto acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 4º da Lei Complementar nº 148, de 2014, que determina que os efeitos decorrentes das novas condições financeiras sejam aplicados ao saldo devedor, mediante aditamento contratual.

Assim, o primeiro dispositivo proposto estabelece o prazo de 30 (trinta) dias, da data da manifestação do devedor, protocolada no Ministério da Fazenda, para que a União promova os aditivos contratuais, independentemente de regulamentação.

O segundo dispositivo prevê que, vencido o prazo, o devedor poderá recolher, a título de pagamento à União, o montante devido com a aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, ressalvado o direito da União de cobrar eventuais diferenças que forem devidas.

A matéria foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para análise. Todavia, em decorrência da aprovação em Plenário, em 25 de março de 2015, do Requerimento nº 211, de 2015, de autoria de líderes partidários, a matéria tramita em regime de urgência, constando, portanto, da ordem do dia da presente sessão.

Em Plenário, foram oferecidas quatro emendas. A Emenda nº 1, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, objetiva limitar os encargos dos contratos de refinanciamento à taxa Selic para os títulos federais.

A Emenda nº 2, de autoria do Senador Romero Jucá, concede o prazo até 31 de janeiro de 2016, para que a União promova os aditivos contratuais independentemente de regulação e determina que valores eventualmente pagos a maior sejam ressarcidos pela União.

A Emenda nº 3, de autoria da Senadora Ana Amélia, apresenta três dispositivos. O primeiro concede o prazo de até 31 de dezembro de 2015 para que a União promova os aditivos.

O segundo estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2016, as parcelas mensais de pagamentos dos encargos financeiros pagos no ano de 2015 e que ultrapassem os apurados com base nos indexadores definidos na Lei Complementar nº 148, de 2014, sejam ressarcidas mediante abatimento adicional dos saldos devedores ou em compensação aos pagamentos dos encargos a serem efetuados ao longo de 2016, a critério do devedor.

O terceiro dispositivo da emenda da Senadora Ana Amélia determina que, vencido o prazo de 31 de dezembro de 2015, o devedor poderá recolher, a título de pagamento à União, o montante devido, apurado nos termos da Lei Complementar nº 148, de 2014, ressalvado o direito da União de cobrar eventuais diferenças que forem devidas.

Finalmente, a Emenda nº 4, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, oferece nova redação ao caput dos artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 148, assegurando o caráter obrigatório da troca dos indexadores das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a concessão de eventuais descontos sobre os saldos devedores, na forma da apuração ali definida.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete-nos opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2015 - Complementar, e sobre o seu mérito.

Quanto à constitucionalidade, não há vícios formais ou materiais. O assunto não se submete à reserva de iniciativa de outros poderes, estando em conformidade com as competências privativas da União para legislar sobre o tema, conforme art. 22 da Constituição Federal.

Da mesma forma, a matéria é jurídica e sua tramitação respeitou as regras regimentais desta Casa. Quanto à técnica legislativa, não há reparos a serem feitos, estando o projeto em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto ao mérito, de acordo com o autor da proposição, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, é um diploma legal de imediata aplicação e que independe de regulamentação. A União, porém, não tem dado efetividade à citada norma legal, levando os demais entes federados a recorrer ao Poder Judiciário para pleitear seus direitos. A aprovação de prazo para que a União apresente os aditivos contratuais permitirá que estados e municípios comecem a se beneficiar de uma lei já aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República no final do ano passado, fruto de um amplo acordo, o que aliviará, e muito, a situação que hoje se encontram os entes federativos.

As dívidas dos estados e dos municípios começaram a se cristalizar na década de 70, quando a gestão tributária centralizadora da União, no regime militar, comprometeu a capacidade de gerar receita dos governos subnacionais.

Na década de 80, as principais fontes de financiamento dos estados passaram a ser a Caixa Econômica Federal e as chamadas Obrigações do Tesouro Nacional. Além dessas obrigações, os estados também eram autorizados a emitir títulos dos Tesouros estaduais. A arbitrariedade e a falta de transparência com que esses títulos eram

emitidos contribuíram sobremodo para a escalada da dívida mobiliária, o que mais tarde se tornou um forte argumento para a renegociação dessa dívida com a União.

A partir de 1983, afetados pelos efeitos do acordo de socorro econômico entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os estados foram até incentivados ao endividamento pela União, como forma de financiar o déficit público gerado pela política tributária. Assim, a dívida aumentava sorrateiramente e, por isso nos dez anos que seguiram, o cenário se agravou sobremaneira.

Entre 1997 e 1998, devido ao rápido crescimento da dívida de estados e municípios, a União foi impelida a renegociá-la. São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram responsáveis por 90% da dívida renegociada.

Não foi somente um ajuste financeiro, mas também fiscal e patrimonial, inclusive com venda de ativos. Os estados perderam parte significativa e estratégica de seu patrimônio e passaram ainda a dever para a União. Foram impostas restrições aos gastos e ao endividamento das administrações. Aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000. Nos anos 2000, há uma continuidade do esforço fiscal de estados e municípios, porém a dívida não cai mais rapidamente devido aos contratos firmados em 1997.

A nova mudança hoje em debate leva a taxa de juros – que antes variava de 6% a 9%, a depender do contrato – a uma padronização de 4% ao ano. Além disso, a substituição do indexador, o IGP-DI pelo IPCA, também busca conferir maior previsibilidade, já que o novo indexador é menos volátil ao câmbio. Ressalto, ainda, que a aplicação das novas regras de maneira retroativa irá possibilitar aos estados e municípios finalmente vislumbrar a possibilidade de quitação dos débitos junto à União, fato impossível de se cogitar até então.

Os endividamentos estaduais e municipais, nas décadas passadas, inicialmente previstas como instrumento de saneamento financeiro, tornaram-se, na atualidade, o grande inibidor da atuação pública regional e local. Os juros e o montante da dívida eram pagos, porém o valor global do débito ligeiramente caía, quando não aumentava. Era um ciclo insustentável. O pacto federativo encontrava-se ameaçado.

O pagamento dos serviços da dívida é um tema da maior importância para todos os estados brasileiros e, em especial, para o estado de São Paulo e sua capital. O débito do estado é de aproximadamente R\$ 192 bilhões, quase metade do valor total dos passivos de estados com a União. Por sua vez, o município de São Paulo, com um débito de R\$ 62 bilhões, fica em 3º no ranking dos maiores devedores, atrás apenas do próprio estado de São Paulo e de Minas Gerais. Na relação dívida/PIB, o estado de São Paulo está numa posição mais confortável, em 6º lugar, mas ainda dentro do grupo dos mais endividados.

Com a mudança do indexador de correção, calcula-se que a dívida do estado de São Paulo poderá cair R\$ 53 bilhões em 13 anos. A cada ano, com o que o estado perde no pagamento desses passivos, seria possível aumentar em 50% o orçamento destinado à educação, praticamente duplicar o destinado à saúde ou mais que triplicar o orçamento do metrô de São Paulo.

Já na prefeitura da capital, é tão grave o comprometimento das finanças que se estima que o gasto do município com prestação da dívida seja o 3º maior da cidade, perdendo somente para as Secretarias de Educação e de Saúde. O gasto com a dívida é maior do que o gasto em novos investimentos. Para ilustrar, a cidade do Rio de Janeiro, que tem menos que a metade do PIB paulistano, consegue investir duas vezes mais que o município de São Paulo.

Em termos comparativos, com os mesmos valores pagos pela Prefeitura, a cada ano, seria possível viabilizar a construção de 500 creches, ou de 10 mil casas populares, ou ainda 150 km de corredores de ônibus.

Ademais, outro fator preocupante é o nível de endividamento da cidade. O montante total da dívida ultrapassa 1,2 vezes a receita corrente líquida do Município. Segundo a Resolução nº 40, desta Casa, os municípios acima desse teto de endividamento estão impedidos de tomarem empréstimos. É uma situação que, no atual cenário, inviabiliza a busca de financiamentos em organismos nacionais ou internacionais para financiar a construção de escolas, hospitais e linhas de metrô.

Analisando-se os pagamentos efetuados pela Prefeitura e o comportamento do saldo devedor do contrato no período 2000/2012, embora a Prefeitura tenha desembolsado, a título de pagamento, cerca de R\$ 19,5 bilhões, o saldo devedor do contrato, que era de R\$ 11,3 bilhões no

início de sua vigência, aumentou para R\$ 57 bilhões em março de 2013, ou seja, quintuplicou.

Até o final do contrato, em 2030, se nada for feito, o município desembolsará mais R\$ 130 bilhões somente com o pagamento da dívida, fato que não impediria que remanescesse um saldo residual da ordem de R\$ 163 bilhões.

Destaco que não somente o estado de São Paulo se beneficiaria com a regulamentação da Lei Complementar 148/2014. O estado de Alagoas, que possui uma baixa arrecadação devido ao número reduzido de indústrias, compromete com o pagamento da dívida, em média, R\$52 milhões por mês dos cofres públicos. Já o Rio Grande do Sul destina 13% de sua receita líquida para o pagamento de dívidas com a União. São aproximadamente R\$ 2,7 bilhões ao ano; um volume de recursos três vezes superior ao que o estado investe em obras e melhorias.

Os estados do Rio de Janeiro e o de Minas Gerais, igualmente, não deixam de sofrer com o aumento de suas dívidas. A dívida do Estado do Rio de Janeiro cresceu de R\$ 46 bilhões, em 2006, para R\$ 81 bilhões em 2014. A dívida do Estado de Minas Gerais é, também, de cerca de R\$ 80 bilhões. Esses Estados juntamente com Estados do Acre, Amapá, Espírito Santo entre outros pagam prestações maiores, comprometendo ainda mais os apertados orçamentos das unidades e reduzindo, teoricamente, o poder de investimento futuro.

Por isso estou convencida de que a lentidão na regulamentação da Lei 148/2014 pode, de fato, resultar em uma tragédia para estados e para os municípios, pois sufoca qualquer tentativa consistente de aumentar a capacidade de investimento.

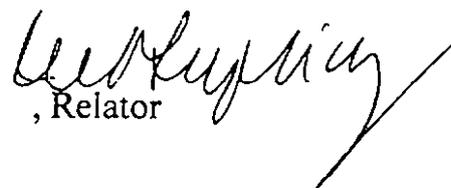
Por todos esses argumentos, julgamos a presente matéria oportuna e apropriada, ao mesmo tempo em que rejeitamos as emendas de números 1, 2 e 3, por entender que elas ferem o propósito principal do Projeto em exame, qual seja, uma imediata aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, e acatamos a emenda nº 4, garantindo assim a obrigatoriedade da troca dos indexadores e concessão dos descontos sobre os saldos devedores.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2015 - Complementar, e, quanto ao mérito, somos por sua aprovação, com a rejeição das emendas de números 1, 2 e 3, e aprovação da Emenda nº 4.

Plenário do Senado Federal,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 16/4/2015

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

**OS: 11459/2015**