



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 561, DE 2015

(Complementar)

Altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, para estabelecer novo índice de cálculo para atualização monetária das dívidas dos Estados e Municípios, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O artigo 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A atualização monetária calculada pela variação, positiva ou negativa, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o índice que vier a substituí-lo como índice oficial da inflação brasileira adotado pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central do Brasil, será o único encargo financeiro que incidirá sobre os valores financiados, refinanciados ou emprestados pela União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base, respectivamente, na Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal ao amparo da Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

Parágrafo único – É vedada a utilização, a qualquer título, de quaisquer outros índices ou taxas bem como a cobrança de juros, sobre os valores de que trata esta Lei.” (NR)

Art. 2º O disposto no Art. 1º será aplicado retroativamente à data de assinatura dos contratos, devendo a União refazer os cálculos, inclusive dos contratos já quitados, e apresentar, para fins de conferência, às Unidades da Federação, num prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a contar da vigência desta Lei, os valores dos novos saldos devedores, das novas mensalidades, dos prazos restantes para a quitação total da dívida e dos eventuais saldos credores.

Art. 3º A União quitará, num prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, eventuais saldos credores que as Unidades da Federação venham a ter em decorrência da nova forma de cálculo prevista nesta Lei.

Art. 4º As disposições desta Lei também se aplicam aos contratos que eventualmente tenham sido quitados.

Art. 5º A qualquer tempo as Unidades da Federação poderão manifestar a sua opção pela celebração dos aditivos contratuais que recepcionem o disposto nesta lei.

Art. 6º Esta Lei Complementar entrará em vigor a partir do primeiro mês seguinte ao da sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário, em especial o artigo 3º da Lei Complementar 148, de 24 de novembro de 2014, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei de complementar tem por objetivo reapresentar parte substancial do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2012 – Complementar - do eminente Ex-Senador Francisco Dornelles que foi arquivado pelo final da legislatura encerrada no ano de 2014.

Para sermos mais claros e fiéis à ideia, transcrevemos também parte da justificativa do citado PLS nº 86/2012 apresentada pelo eminente Senador Dornelles.

A mudança que se assegura no âmbito do projeto de lei ora proposto é

a readequação das condições de remuneração dos refinanciamentos concedidos pelo Tesouro Nacional aos Estados e Municípios, que adotaram um indexador (IGP-DI) e uma taxa de juros (de até 9% ao ano) incompatíveis com as mudanças macroeconômicas seguintes à época da rolagem e que vieram por se revelar abusivas, com graves prejuízos para as finanças estaduais e municipais.

A melhor prova disso é que o Tesouro Nacional concede financiamentos ao setor privado, ainda que indiretamente através de bancos federais, com taxas de juros de até 3,5% ao ano, sem correção (no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI).

Não há justificativa jurídica, econômica, política ou social para que o Tesouro Nacional cobre uma taxa de juros superior àquela nas dívidas contraídas por outros entes públicos. Isto sem considerar que a taxa básica de juros (a SELIC) pode vir a ser reduzida para uma taxa superior àquela dos contratos de rolagem, que ainda é acrescida da variação do IGP.

Para restabelecer o equilíbrio dos contratos de rolagem este projeto promove mudanças pontuais.

Propõe-se, ademais, que a correção monetária seja recalculada, adotando o IPCA (divulgado pelo IBGE) no lugar do IGP (pela FGV), retroagindo à data da assinatura de cada contrato. Tal substituição é uma possibilidade já prevista na legislação que autorizou a rolagem – na Lei nº 9.496 de 1997, o inciso II do art.3º definiu atualização monetária pelo IGP “... ou outro índice que vier a substituí-lo”, sem vincular tal substituição a extinção do IGP.

Este projeto determina que os saldos devedores sejam recalculados pelo novo índice de preços até a data em que entrar em vigor esta lei, quando a atualização monetária será extinta uma vez que, para o futuro, a opção será aplicar apenas uma taxa de juros nominal fixa.

A partir da promulgação da lei, nos termos desta proposição, serão adotados juros fixos, sem atualização monetária, mesmo tratamento dispensado pelo Tesouro Nacional a bancos e empresas em operações de empréstimo. Assim, aplicar-se-á, mensalmente, sobre o saldo devedor, uma taxa de juros fixa de 3% ao ano, a partir do mês em que entrar em vigor esta lei.

É importante realçar que este projeto não afeta o endividamento do setor público como um todo. A proposta alcança apenas as relações intergovernamentais de modo a readequar a posição patrimonial das três esferas de governo – ao reduzir o passivo de governos estaduais e municipais e, ao mesmo tempo e no mesmo valor, ao diminuir também o ativo do governo federal. Portanto, essa alteração em nada afetará o montante da dívida líquida do setor público, medida que se usa para fixar a meta fiscal do País, porque nenhum real a mais será devido pelo setor público ao sistema bancário, ao mercado financeiro ou ao setor privado.
(grifo)

Certo de que esta lei contribuirá para restabelecer o equilíbrio dos contratos e da Federação, apelo ao Congresso Nacional para que a examine e aprecie com a urgência que o caso exige.

Durante a tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos, o PLS 86, de 2012 recebeu voto pela aprovação do relator e eminente Senador Lindbergh Farias de onde extraímos os seguintes trechos:

Com relação ao mérito, considero que o debate técnico e econômico já amadureceu no sentido da necessidade e inevitabilidade da renegociação dos termos das dívidas subnacionais com a União. Esta dívida, nos termos atuais, em que é corrigida pelo IGP-DI mais juros de 6% a 9% ao ano, é injustamente cara e, no caso de vários Estados, é impagável. Diversos entes, apesar do esforço para cumprir suas obrigações com União, vêem suas dívidas crescerem ao longo do tempo. Hoje, suas dívidas são maiores do que quando foram pactuadas com a União - e nenhum centavo deixou de ser pago por parte dos devedores.

O próprio Tesouro Nacional, quando aporta recursos ao BNDES para financiar investimentos privados, cobra a TJLP (que hoje é de 6% ao ano). Assim, nada mais justo que reduzir os juros que incidem sobre a dívida dos entes da Federação. E, além disso, e muito importante, o Governo Federal vem implementando um conjunto de medidas para redução de todas as taxas de juros da economia. É nesse cenário que o indexador da dívida dos Estados deve ser reduzido para patamares civilizados.

Disse mais o Senador Lindbergh Farias:

Ademais, a revisão dos termos atuais da arquitetura da dívida dos Estados é, além de tudo, um importante instrumento de reequilíbrio das relações federativas. Os benefícios obtidos por Estados decorrentes dessa operação poderão compensar perdas de tais entes em outras reformas institucionais iminentes, como o redesenho do Fundo de Participação dos Estados (o FPE). Significa, portanto, colocar sobre a mesa mais um instrumento de reequilíbrio federativo.

Por fim, apenas para esclarecer o aspecto constitucional, não vejo neste PLS ofensa ao ato jurídico perfeito. A Constituição veda que a Lei, mesmo a complementar, despreste os contratos, e isso se presta a garantir a vontade das partes.

Todavia, as partes dos contratos de dívida em questão são entes da Federação, entes públicos, e a vontade destes entes se expressa aqui no Senado, pelos representantes dos Estados, na Câmara pelos representantes do Povo e pela Presidenta, em seu juízo de sanção.

Sendo assim, nesse caso, diferente do que se diz nos ajustes entre os

particulares, em que “o contrato é a Lei entre as partes” aqui, “a Lei é o Contrato”. (grifo)

Não vejo qualquer outro óbice de ordem legal, constitucional ou regimental à matéria.

Durante a tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o PLS 86, de 2012 também recebeu voto pela aprovação do relator e eminente Senador Cícero Lucena de onde extraímos os seguintes trechos.

No que tange à constitucionalidade do PLS nº 86, de 2012 - Complementar, registre-se que a matéria diz respeito a operações de crédito e dívida pública. Está, portanto, enquadrada no rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, conforme reza o art. 48, inciso II, da Constituição Federal. As matérias nele tratadas também não estão previstas no § 1º do art. 61 da Carta Magna, que lista os assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República. A opção pela lei complementar é correta, pois o art. 163 da Constituição Federal escolheu esse instrumento para reger os temas tratados no Projeto. Os mesmos temas estão presentes na LRF, também lei complementar.

Quanto ao mérito, o Senador Cícero Lucena afirmou:

Quanto ao mérito, a proposição deve ser acolhida, pois visa resolver definitivamente o problema do excesso de endividamento dos Estados e Municípios. Como é de conhecimento geral, o tamanho do passivo desses entes resulta em elevados encargos a serem desembolsados mensalmente, comprometendo boa parte da arrecadação e dificultando a ampliação dos serviços públicos tão demandados pela população. A matéria tramitará na CAE que deverá analisar com mais profundidade a questão financeira envolvida. Vale, entretanto, antecipar alguns números e cálculos a respeito do tema.

Grande parte da dívida dos Estados e Municípios tem a União como credora, notadamente os contratos firmados ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001 e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, todas consideradas no PLS nº 86, de 2012.

O Senador Cícero Lucena foi conclusivo:

A aprovação do PLS nº 86, de 2012 - Complementar, teria um impacto extraordinário nas finanças dos Estados e Municípios, pois liberaria boa parte das receitas atualmente comprometidas com encargos financeiros para aplicá-la na ampliação dos serviços públicos demandados pela população. Em termos do impacto imediato sobre a

dívida líquida do setor público, não faria diferença, pois a redução dos créditos e dos juros recebidos pela União seria compensada pela redução do passivo e dos juros devidos pelos entes subnacionais.(grifo)

Por isso tudo, somos absolutamente favoráveis ao PLS nº 86, de 2012 – Complementar, com três aprimoramentos.

Visando corrigir uma injustiça histórica praticada contra a Federação Brasileira, o presente projeto de lei propõe o refazimento dos contratos assinados no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e do Programa de Incentivo a Redução do Setor Público na Atividade Bancária tendo em vista que estes programas foram medidas econômicas que se tornaram necessárias para evitar que a crítica situação das Unidades Federativas pudesse vir a comprometer os resultados do plano de estabilização econômica posto em andamento na segunda metade dos anos 90.

À época 1) o Governo Federal havia implementado importantes medidas econômicas, como a edição do Plano Real e a adoção de altíssimas taxas de juros básicas; 2) estas medidas provocaram a instabilidade financeira dos Estados pela eliminação das receitas inflacionárias (efeito do Plano Real) e pelo aumento explosivo das suas dívidas mobiliárias (efeito da política de taxas básicas); 3) esta situação levou muitos Estados à beira da insolvência, o que colocava em risco as próprias medidas econômicas implementadas pelo Governo Federal, principalmente o Plano Real; 4) como o Governo Federal precisava defender a sua política econômica, a solução do problema dos Estados era imprescindível; 5) esta solução veio em forma de oferecimento do empréstimo; 6) como a situação era de urgência e os Estados não vislumbravam alternativas tiveram que aceitar a solução oferecida, mesmo sabendo que ela somente amenizaria momentaneamente as suas debilidades financeiras, para as quais não tinham concorrido; 7) celebrados os contratos, o Governo Federal teve sua política econômica preservada; e 8) o empréstimo não resolveu a debilidade financeira dos Estados Federados que além de permanecer até hoje trouxe um sério agravante, que é a exagerada dependência do Governo Federal.

Apesar de ser uma necessária medida econômica, os empréstimos não tiveram o devido tratamento como outras medidas comumente adotadas pelo Governo Federal e que são exemplos: a) a concessão de anistias tributárias, onde se anulam créditos fiscais constituídos; b) o refinanciamento de dívidas tributárias, onde se estende o recebimento destes créditos com expressivas vantagens financeiras para o devedor; c) as altas taxas de juros, onde se transfere, via dívida pública federal, vultosas rendas para os investidores financeiros; d) os subsídios e créditos

privilegiados, concedidos a alguns setores econômicos; e e) as renúncias fiscais, onde se abre mão de receitas para fomentar a economia.

Desta forma, é inconteste que a precária situação dos Estados decorreu de medidas implementadas pelo Governo Federal.

Aliás, nada mais eloquente do que a afirmação constante da Prestação de Contas Presidencial dos anos de 2008 a 2014 encaminhadas ao Congresso Nacional: **“Na segunda metade da década de 90 ficou evidenciada a necessidade de equacionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, em razão das mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos.”**

Como os programas foram medidas econômicas do Governo Federal imprescindíveis, obrigatórias e urgentes, não faz nenhum sentido que, no período 1999 a 2014, enquanto que o menor valor cobrado pelo Governo Federal, o IGP/DI acrescido de 6,17% de juros a.a., teve uma variação de 876%, a) a variação do IGP/DI – sem juros – foi de 275%; b) a inflação medida pelo IPCA foi de 178%; e c) o rendimento da caderneta de poupança foi de 252%.

A dependência decorrente destes empréstimos somada ao fato de o Governo Federal arrecadar grande parte da renda nacional está ferindo de morte a Federação Brasileira e, por vias transversas, está burlando o dispositivo constitucional que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Finalmente cabe destacar que o presente Projeto não pode ter a interpretação que possa ser um perdão de parte da União e nem que os Estados queiram dar um calote.

Em absoluto. Ele apenas representa a aplicação do que é absolutamente justo e de bom-senso, principalmente em se tratando das relações entre entes federados, **onde os Estados** - que tem os encargos de atender a população brasileira na educação, saúde, segurança, rodovias, justiça, dentre outros - **devolvem integralmente os valores recebidos devidamente corrigidos pelo IPCA, que é índice que mede a inflação brasileira.**

Pelas razões expostas, esperamos contar com o apoio dos eminentes Pares do Congresso Nacional para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**
Senadora **ANA AMÉLIA**
Senador **LASIER MARTINS**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)

[inciso II do artigo 48](#)

[artigo 163](#)

[Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 - 148/14](#)

[artigo 2º](#)

[artigo 3º](#)

[Lei Complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015 - 151/15](#)

[artigo 1º](#)

[Lei nº 9.496, de 11 de Setembro de 1997 - 9496/97](#)

[Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de Agosto de 2001 - 2185-35/01](#)

[Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de Agosto de 2001 - 2192-70/01](#)

*(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos
Econômicos)*