



SENADO FEDERAL

PARECER N° 985, DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara n° 54, de 2016 – Complementar (Projeto de Lei Complementar n° 257, de 2016, na origem), da Presidência da República, que *estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar n° 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei n° 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória n° 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.*

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 54, de 2016 – Complementar, de autoria da Presidência da República, que trata do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e das medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. A Proposição é fruto da aprovação de subemenda substitutiva global ao Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 257, de 2016, na Câmara dos Deputados, em 30 de agosto último.

O PLC n° 54, de 2016 – Complementar, possui doze artigos. O art. 1° autoriza a União a adotar, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas pelos estados e o Distrito Federal ao amparo da Lei n° 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória n° 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. Essa possibilidade está vinculada à celebração do aditivo contratual garantido pela Lei Complementar (LCP) n° 148, de 25 de novembro de 2014, com redação dada pela LCP n° 151, de 5 de agosto de 2015, que versa sobre:



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

(i) a mudança do indexador da dívida, com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) substituindo o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI);

(ii) a mudança da taxa de juros incidente sobre o saldo devedor atualizado, que deixará de ser de entre 6% e 9% para ser de 4% ao ano;

(iii) a limitação dos encargos da dívida à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), caso a soma do IPCA + 4% seja superior à taxa Selic; e

(iv) o desconto sobre os saldos devedores em 1º de janeiro de 2013, caso a variação acumulada do IGP-DI + taxa de juros (entre 6% e 9%) seja maior que a variação acumulada da taxa Selic.

Com a extensão do prazo em até vinte anos, o prazo total para o pagamento das dívidas da Lei nº 9.496, de 1997, e da MPV nº 2.192-70, de 2001, poderá ser de até cinquenta anos (vinte anos do prazo normal do contrato original + dez anos para o pagamento do resíduo + vinte anos da extensão do prazo), contados a partir da data da assinatura do contrato de renegociação mais antigo, sendo que as novas prestações, calculadas com base na Tabela Price, não mais estarão limitadas a determinado percentual da receita líquida real (RLR) como atualmente.

De todo modo, os efeitos financeiros dos aditivos contratuais relativos à extensão de prazo ocorrerão a partir de 1º de julho de 2016, contanto que esses aditivos sejam assinados em até 360 dias a partir da publicação da lei complementar oriunda do PLC. Na ocasião da assinatura do termo aditivo, estão dispensados os requisitos legais para contratação com a União, inclusive os requisitos para contratação de operação de crédito constantes do art. 32 da LCP nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Além disso, a concessão da extensão do prazo requer a desistência de eventuais ações judiciais referentes às dívidas renegociadas, de sorte que a nova propositura de ações ou a manutenção dos litígios atuais ocasionará a rescisão do termo aditivo correspondente à extensão adicional do prazo de pagamento e à redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º da Proposição.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

O art. 2º do PLC nº 54, de 2016 – Complementar, dispensa a verificação dos requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia, exigidos nos arts. 32 e 40 da LRF, nas renegociações das dívidas estaduais contratadas até 31 de dezembro de 2015 junto às instituições públicas federais, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a obrigatoriedade de as renegociações serem firmadas em até 360 dias contados da vigência da lei complementar resultante da Proposição em comento.

O art. 3º da Proposição autoriza a União a conceder redução extraordinária das prestações mensais das dívidas renegociadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na MPV nº 2.192-70, de 2001, mediante a celebração de aditivo contratual, que está condicionado à assinatura do aditivo de que trata a LCP nº 148, de 2014, com redação dada pela LCP nº 151, de 2015, cujos termos já foram especificados. Essa redução do valor da prestação ocorrerá de acordo com o seguinte escalonamento:

- 100% (cem por cento) entre os meses de julho a dezembro de 2016;

- 94,73% (noventa e quatro inteiros e setenta e três centésimos por cento) no mês de janeiro de 2017;

- 89,47% (oitenta e nove inteiros e quarenta e sete centésimos por cento) no mês de fevereiro de 2017;

- 84,21% (oitenta e quatro inteiros e vinte e um centésimos por cento) no mês de março de 2017;

- 78,94% (setenta e oito inteiros e noventa e quatro centésimos por cento) no mês de abril de 2017;

- 73,68% (setenta e três inteiros e sessenta e oito centésimos por cento) no mês de maio de 2017;

- 68,42% (sessenta e oito inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) no mês de junho de 2017;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

- 63,15% (sessenta e três inteiros e quinze centésimos por cento) no mês de julho de 2017;
- 57,89% (cinquenta e sete inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) no mês de agosto de 2017;
- 52,63% (cinquenta e dois inteiros e sessenta e três centésimos por cento) no mês de setembro de 2017;
- 47,36% (quarenta e sete inteiros e trinta e seis centésimos por cento) no mês de outubro de 2017;
- 42,10% (quarenta e dois inteiros e dez centésimos por cento) no mês de novembro de 2017;
- 36,84% (trinta e seis inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento) no mês de dezembro de 2017;
- 31,57% (trinta e um inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) no mês de janeiro de 2018;
- 26,31% (vinte e seis inteiros e trinta e um centésimos por cento) no mês de fevereiro de 2018;
- 21,05% (vinte e um inteiros e cinco centésimos por cento) no mês de março de 2018;
- 15,78% (quinze inteiros e setenta e oito centésimos por cento) no mês de abril de 2018;
- 10,52% (dez inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento) no mês de maio de 2018;
- 5,26% (cinco inteiros e vinte e seis centésimos por cento) no mês de junho de 2018.

A redução extraordinária durante o período de 24 meses estará limitada ao valor de R\$ 500 milhões, por estado, para cada prestação mensal. Nesse período, não haverá a imposição de encargos financeiros por



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

inadimplência sobre as parcelas da dívida refinanciada não paga, bem como o registro do nome do ente em cadastros restritivos, em relação à parcela da prestação reduzida. Adicionalmente, os valores não pagos devido à redução extraordinária serão incorporados ao saldo devedor em julho de 2018, devidamente atualizados pelos encargos financeiros de adimplência.

O art. 4º da Proposição determina que os entes federados beneficiados com a assinatura de termo aditivo relativo à extensão do prazo das prestações ou à redução extraordinária do valor das prestações dos refinanciamentos comprometem-se, durante os dois exercícios financeiros seguintes à assinatura do termo aditivo, a limitar o crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais aos municípios e o pagamento da contribuição social do Pasep, à taxa de inflação medida pela variação anual do IPCA. Caso essa contrapartida não seja implantada, haverá a revogação da redução do valor das prestações e do prazo adicional, com a necessária devolução, nessa última hipótese, de 1/12 (um doze avos) dos valores diferidos nas prestações subsequentes, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

Já o quinto artigo autoriza a União a receber, em até 24 prestações mensais e consecutivas, as parcelas de dívida vencidas e não pagas dos entes que possuem mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) referentes à capitalização composta da taxa Selic no cálculo dos descontos sobre os saldos devedores dos contratos das dívidas refinanciadas. Essas prestações serão atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, com a primeira vencendo em julho de 2016 e as demais na data de vencimento estabelecida nos contratos de refinanciamento.

O art. 6º do PLC nº 54, de 2016 – Complementar, também autoriza a União, por meio de suas instituições financeiras, a prestar assessoria técnica na alienação de bens, direitos e participações acionárias em empresas pertencentes aos estados e ao Distrito Federal. Por sua vez, o art. 7º altera o art. 5º da LCP nº 148, de 2014, que trata das metas constantes do Programa de Acompanhamento Fiscal (PAF) de determinado ente. Com isso, são introduzidas as seguintes substituições: (i) a meta de dívida financeira em relação à RLR pela meta de dívida consolidada, (ii) a meta de despesas com funcionalismo público pela de despesas com pessoal e (iii) a meta de investimento pela de disponibilidade de caixa.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Além do mais, o art. 7º do PLC insere o art. 5º-A na LCP nº 148, de 2014, para prever que o cumprimento das metas de dívida consolidada e resultado primário por parte do estado, Distrito Federal ou município de capital implicará a adimplência do ente em relação a todo o Programa. Em caso de descumprimento de uma das duas metas citadas anteriormente, a avaliação poderá ser revista pelo Ministro de Estado da Fazenda, com as devidas justificativas do mandatário do Poder Executivo regional ou local.

Essa inserção determina também que, se o ente não estiver adimplente com o PAF, não poderá contratar outras operações de crédito. Outrossim impõe punição aos municípios das capitais que assinem termos aditivos autorizados pela LCP nº 148, de 2014, às suas dívidas renegociadas ao amparo da MPV nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e descumpram as metas e termos dos PAFs. Essa penalidade é de 0,2% (vinte centésimos por cento) de 1/12 (um doze avos) da receita corrente líquida (RCL) do município correspondente ao exercício financeiro anterior, com cobrança pelo período de seis meses, por meta não cumprida.

O art. 8º da Proposição altera o art. 2º e insere o § 11 no art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997. Com isso, no primeiro caso, as metas do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal relativas à dívida financeira em relação à RLR, às despesas com funcionalismo público, à privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial, e às despesas de investimento em relação à RLR são substituídas pelas metas de, respectivamente, dívida consolidada, despesas com pessoal, gestão pública e disponibilidade de caixa. No segundo caso, há a definição dos juros de mora em caso de atraso nos pagamentos das obrigações mensais, que será de 1% ao mês sobre os valores em atraso.

O art. 9º do PLC nº 54, de 2016 – Complementar, altera o inciso I do parágrafo único do art. 26 da MPV nº 2.192-70, de 2001, dispondo que a penalidade aplicável aos estados e ao Distrito Federal, em caso de descumprimento das metas e dos compromissos fiscais dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, será de valor correspondente a 0,20% (vinte centésimos por cento) de 1/12 (um doze avos) da RCL do exercício financeiro anterior por meta não cumprida. Essa penalidade, exigida a título de amortização extraordinária, será paga juntamente com a prestação devida.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

O art. 10 do PLC expressa que as alterações dos arts. 7º, 8º e 9º serão processadas por meio da assinatura do respectivo termo aditivo, ao passo que o art. 11 obriga o Poder Executivo federal a enviar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subsequente de cada semestre, relatório do cumprimento dos compromissos e metas das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na MPV nº 2.192-70, de 2001. Por fim, o art. 11 trata da cláusula de vigência, com a lei resultante entrando em vigência na data de sua publicação.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 36, de 21 de março de 2016, do Ministério da Fazenda e do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha o PLP nº 257, de 2016, os municípios foram os principais beneficiados com as renegociações previstas pela LCP nº 148, de 2014, seja em relação à redução dos encargos do serviço das dívidas renegociadas, seja em relação à redução do estoque dessas dívidas. Essas duas reduções repercutiram grandemente na redução das prestações mensais.

Por outro lado, os estados não receberam benefícios da mesma ordem de grandeza, o que, somado aos reflexos negativos da crise econômica atual sobre a arrecadação do setor público e à elevação das despesas obrigatórias, sobretudo de pessoal, tem repercutido em dificuldades cada vez maiores sobre a capacidade desses entes federados de efetuar o pagamento mensal das despesas de pessoal e de honrar as parcelas das dívidas refinanciadas com a União.

A solução proposta pelo governo federal, inicialmente na forma do PLP nº 257, de 2016, objetivou atender as unidades da Federação, por meio do alongamento do prazo de pagamento por vinte anos e da redução temporária das prestações das dívidas renegociadas junto à União, bem como por meio da renegociação das dívidas contratadas com as instituições públicas federais envolvendo recursos do BNDES. Concomitantemente houve a apresentação de diversas medidas de fortalecimento do arcabouço legal e fiscal dos estados e do Distrito Federal, de sorte a dotá-los de mecanismos adicionais para enfrentar o difícil quadro fiscal.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Após ser recebido pelo Senado Federal em 1º de setembro de 2016, a matéria foi encaminhada à CAE, na qual fui designado Relator em 12 de setembro último.

Nesta Comissão foram apresentadas as Emendas nº 1 – CAE, de autoria do Senador José Aníbal, as Emendas nºs 2 e 3 – CAE, de autoria do Senador Dalírio Beber, e a Emenda nº 4 – CAE, de autoria do Senador Lasier Martins. A Emenda nº 1 – CAE é composta por dois artigos. O primeiro determina que a extensão do prazo adicional de pagamento das dívidas dos estados e do Distrito Federal refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na MPV nº 2.192-70, de 2001, por até 240 meses poderá ser concedida pela União desde que o respectivo estado ou o Distrito Federal já possua lei própria referente às normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Por sua vez, o art. 2º revoga os arts. 4º, 7º, 8º, 9º e 10 da Proposição. Segundo o autor, a intenção da Emenda é garantir que o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal não interfira na autonomia das unidades da Federação.

A Emenda nº 2 – CAE busca alterar a redação do inciso VIII do art. 13 da MPV nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, para determinar que as fundações de direito privado e as fundações públicas instituídas ou mantidas pelo Poder Público, exceto as unidades gestoras que exercem gestão exclusiva dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), paguem as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), com base na folha de salários, à alíquota de um por cento. Consoante a Justificação, o objetivo é assegurar a isenção do tributo para as entidades públicas que gerenciam recursos para fins previdenciários.

Já a Emenda nº 3 – CAE objetiva excluir da base de cálculo do PIS/PASEP, no âmbito dos estados, Distrito Federal, municípios e suas entidades, as contribuições para o custeio dos sistemas previdenciários e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes previdenciários existentes no País. A intenção, conforme a Justificação, é garantir tratamento equânime na Federação aos recursos voltados à área da previdência. No âmbito das autarquias, os recursos constantes do orçamento da seguridade social são excluídos da base de cálculo do PIS/PASEP, mas o mesmo não ocorre para os demais entes federados. Com isso, o equilíbrio atuarial e financeiro dos RPPS desses últimos entes é afetado negativamente.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

A seu tempo, a Emenda nº 4 – CAE tem por finalidade permitir que a concessão e a manutenção dos termos aditivos relativos à obtenção de prazo adicional de até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e da MPV nº 2.192-70, de 2001, e à redução extraordinária das prestações dessas dívidas sejam restritas apenas, respectivamente, a desistência e ao não ajuizamento de ações cujo objeto seja a tese do anatocismo, incidência ilegal de juros compostos, a exemplo do Mandado de Segurança nº 34023, proposto pelo estado de Santa Catarina. Segundo o autor, a regra original de desistência e de não proposição de qualquer ação judicial tolhe de maneira desproporcional a liberdade dos entes federados buscarem soluções para questionamentos não resolvidos administrativamente.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre as proposições relativas às finanças públicas, normas gerais de direito financeiro e dívida pública, caso do PLC nº 54, de 2016 – Complementar.

Constitucionalmente, a proposição encontra guarida no art. 24, inciso I, que também atribui competência à União para legislar sobre direito financeiro, sendo que a escolha da lei complementar ao invés da lei ordinária se deve ao fato de a Lei Maior, em seus arts. 163 e 169, disciplinar que aquela espécie normativa é a adequada para legislar, respectivamente, sobre finanças públicas e despesas com pessoal. A Constituição Federal, em seu *caput* do art. 48, também autoriza o Congresso Nacional a dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Embora seja de iniciativa da Presidência da República, os assuntos tratados no PLC não são de iniciativa privativa do Poder Executivo federal, visto que não estão previstas no § 1º do art. 61 da Carta Magna. Tampouco a Proposição fere qualquer tipo de cláusula pétrea. A previsão de que os estados e o Distrito Federal ofereçam contrapartidas não fere a forma federativa de Estado, pois constitui uma faculdade desses entes, não uma obrigação, a renegociação de suas dívidas com a União. Ao



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

contrário, ao criar regras que induzem responsabilidade e transparência na gestão fiscal, a proposição objetiva assegurar a sustentabilidade fiscal dos entes da Federação, o que evitará prejuízos à execução dos serviços públicos imprescindíveis à população.

A matéria é meritória, pois as mudanças nas condições das dívidas refinanciadas junto à União, promovidas pela LCP nº 148, de 2014, com redação dada pela LCP nº 151, de 2015, beneficiaram mais os municípios que os estados. O conjunto dos municípios com saldo devedor superior a R\$ 100 milhões tiveram redução no estoque das dívidas renegociadas com a União ao amparo da MPV nº 2.185-35, de 2001, de aproximadamente R\$ 47,5 bilhões e terão redução no fluxo de pagamentos dessas dívidas da ordem de R\$ 85,3 bilhões até 2040, sendo que o impacto no fluxo de pagamentos apenas em 2016 será de R\$ 2,4 bilhões.

Já os estados e o Distrito Federal, em relação às dívidas renegociadas com a União ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e da MPV nº 2.192-70, de 2001, tiveram a possibilidade de diminuir o estoque em R\$ 17,5 bilhões e terão redução nos fluxos de pagamentos da ordem de R\$ 77,8 bilhões até 2038. Porém, o impacto nos fluxos de pagamentos entre 2016 e 2018 é bastante reduzido, alcançando a cifra de apenas R\$ 1,4 bilhão. Além de o impacto no fluxo de pagamentos em 2016 (R\$ 622,7 milhões) ser inferior ao dos municípios, ele ainda não alcança os estados com as maiores dívidas renegociadas junto à União, que é o caso, por exemplo, dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Tendo-se em vista a crise de liquidez dos estados e do Distrito Federal, claramente perceptível nos diversos atrasos dos pagamentos mensais dos salários dos servidores públicos ocorridos em 2015 e 2016, é imprescindível a aprovação do alívio federal de curto prazo proposto a esses entes no tocante à redução do pagamento dos encargos das dívidas renegociadas e das dívidas contraídas com recursos do BNDES. Sem isso, pode haver, simplesmente, o colapso dos serviços básicos de educação, saúde e segurança nas unidades da Federação.

O quadro abaixo combina as informações prestadas recentemente à imprensa pelo atual Ministro de Estado da Fazenda, Henrique Meirelles, com as informações divulgadas pelo Ministro anterior,



Nelson Barbosa, em 29 de março último, na audiência pública da CAE, sobre a estimativa da redução, no curto prazo, do serviço da dívida dos estados e do Distrito Federal em relação: (i) ao alongamento do prazo de pagamento das dívidas da Lei nº 9.496, de 1997, e da MPV nº 2.192-70, de 2001, por vinte anos; (ii) ao alongamento do prazo de pagamento das dívidas vigentes com recursos do BNDES por dez anos, sendo 4 anos de carência do principal; (iii) à redução extraordinária das prestações; e (iv) ao parcelamento das dívidas vencidas e não pagas amparadas por mandados de segurança providos pelo STF, no âmbito da discussão iniciada pelo estado de Santa Catarina em relação à aplicação de juros simples sobre o saldo devedor.

Estimativa de Impacto da Redução do Serviço da Dívida (R\$ bilhões)

	2016	2017	2018	Total
Extensão do Prazo	5,0	9,0	11,0	25,0
BNDES	1,1	2,4	2,4	5,9
Redução das Prestações e Parcelamento das Dívidas Amparadas por Mandados de Segurança	13,9	3,6	1,6	19,1
Total	20,0	15,0	15,0	50,0

Observação: vigência a partir de julho de 2016.

Como a redução dos pagamentos do serviço da dívida pelos estados e pelo Distrito Federal será convertida integralmente em despesas primárias, o déficit primário do setor público consolidado aumentará R\$ 20 bilhões em 2016. Esse valor já foi considerado na previsão de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões neste ano, nos termos da Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016. Nota-se que o maior impacto fiscal do PLC nº 54, de 2016 – Complementar, deve-se à suspensão dos pagamentos das prestações das dívidas refinanciadas por seis meses, entre julho e dezembro de 2016.

Convém, porém, ressaltar que o alívio ao presente problema de liquidez atual não significa a solução definitiva da crise fiscal pela qual passa quase a totalidade das unidades da Federação, que possui ligação direta com o descontrole das despesas de pessoal, incluindo os encargos delas decorrentes, nos últimos anos. Entre 2009 e 2015, as despesas com pessoal da União diminuíram de 4,6% para 4,0% do produto interno bruto (PIB). Já as despesas de pessoal sob responsabilidade dos estados e do Distrito Federal saltaram de 4,8% para 5,4% do PIB no mesmo período.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Isso indica que recentemente esses últimos entes adotaram uma política de pessoal relativamente flexível.

Inclusive, não se pode alegar que a taxa negativa de crescimento do PIB real em 2015 (-3,8%) foi o fator mais importante pela escalada das despesas de pessoal nesse ano, pois a variação dessas despesas foi de apenas 0,1 ponto percentual (p.p.) no caso da União, passando de 4,0% para 4,1% do PIB entre 2014 e 2015, ao passo que no âmbito estadual foi de 0,3 p.p., aumentando de 5,1% para 5,4% do PIB no mesmo período. É bastante provável que o pagamento de parcelas de aumentos contratados nos anos anteriores tenha sido o principal fator dessa escalada mais recente.

Obviamente, apesar de sua maior importância, o crescimento das despesas com pessoal nos estados e no Distrito Federal sozinho não explica a crise fiscal atual. É preciso levar em conta também o aumento da dívida bancária e da dívida externa, principalmente a partir de 2008. No final de 2007, essas dívidas correspondiam a 5,4% do total da dívida estadual e municipal. Já no final de 2014 e de 2015 eram equivalentes a, respectivamente, 26,2% e 30,7% desse total, que também engloba as dívidas com a União (renegociadas e outros débitos) e outras dívidas. Particularmente, a participação das dívidas com a União no total do endividamento diminuiu de 93,3% no final de 2007 para 73,4% e 68,9%, respectivamente, no final de 2014 e de 2015.

O endividamento junto às instituições financeiras internas e externas aumentou acentuadamente, em pontos percentuais, em todas as regiões geográficas. Nas Regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste e Sul cresceu entre os anos de 2007 e 2015, na devida ordem, 44,9 p.p. (de 3,6% para 48,5% da dívida total), 54,4 p.p. (de 16,3% para 70,7%), 52,5 p.p. (27,1% para 79,6%), 20,0 p.p. (de 3,1% para 23,1%) e 24,7 p.p. (de 1,2% para 25,9%).

A contrapartida do aumento da participação dessas dívidas no total do endividamento dos estados e do Distrito Federal foi a elevação da participação do serviço dessas dívidas no serviço do endividamento total. Entre 2014 e 2015, o serviço das dívidas com credores externos e nacionais, exceto a União, saltou de R\$ 11,4 bilhões para R\$ 16,7 bilhões, enquanto o serviço das dívidas com a União aumentou de R\$ 35,9 bilhões para R\$ 37,3 bilhões. Em termos percentuais, o serviço das dívidas com os



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

outros credores, exceto a União, elevou-se de 24,1% para 30,9% do total do serviço das dívidas estaduais. Em geral, o total do serviço das dívidas saltou de R\$ 47,3 bilhões para R\$ 53,9 bilhões nesse período.

Juntando o aumento das despesas de pessoal com os encargos do recente endividamento, tem-se uma diminuição progressiva do grau de liberdade da gestão orçamentária-financeira estadual, sendo que a atual crise econômica, com reflexos negativos sobre o consumo e, conseqüentemente, sobre a arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), apenas trouxe à tona um problema de liquidez que mais cedo ou mais tarde ocorreria, a não ser no improvável cenário de que o ritmo de crescimento das receitas sempre acompanhasse o ritmo de expansão das despesas primárias e financeiras.

Diante disso, a única contrapartida explícita constante do PLC nº 54, de 2016 – Complementar, conforme redação aprovada na Câmara dos Deputados, pode ser entendida como ineficaz para a solução do problema estrutural das contas públicas estaduais, devido ao fato de que a limitação do crescimento das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais aos municípios e Pasep, à taxa de inflação medida pelo IPCA ocorrerá apenas durante dois anos.

Assim, torna-se obrigatório o resgate de algumas contrapartidas inicialmente constantes do PLP nº 257, de 2016, com o intuito de induzir as gestões fiscais estaduais a uma trajetória de sustentabilidade das contas públicas. Isso evitará que daqui a alguns anos ocorra uma nova rodada de renegociação de dívidas, não por causa da queda brusca das receitas disponíveis, mas devido à atual dinâmica explosiva do crescimento das despesas de pessoal. Com isso, será possível expandir o nível dos investimentos públicos, o que contribuirá para a elevação do nível de renda, do nível de emprego e do bem-estar da população de cada estado.

Com isso, são trazidas de volta ao art. 4º do projeto as contrapartidas de, durante 24 meses a contar da data de assinatura do primeiro termo aditivo: (i) vedar a edição de leis ou programas de concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

(ii) suspender a contratação de pessoal, exceto estatais não dependentes, reposições oriundas de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança, bem como de cargos de chefia que não elevem despesas; (iii) reduzir a despesa mensal com cargos de livre provimento em 10% na comparação com o mês de junho de 2014; e (iv) limitar as despesas com publicidade e propaganda a 50% da média dos valores empenhados nos últimos três anos.

Ademais, é recuperada a contrapartida de publicação, em até 180 dias a contar da data de assinatura do primeiro termo aditivo, da lei estadual de responsabilidade fiscal com conteúdo mínimo que preveja a instituição de monitoramento fiscal contínuo das contas do ente, a instituição de critérios para avaliação periódica dos programas do ente, a definição de limite para o acréscimo das despesas orçamentárias não financeiras, deduzidas dos investimentos e das inversões financeiras, ao montante de 80% do crescimento nominal da RCL do exercício financeiro anterior em caso desse tipo de despesas ultrapassar 90% da RCL.

Além disso, essa lei estadual deverá enfrentar um desequilíbrio crônico nas contas públicas. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, entre 2009 e 2015, o crescimento real dos gastos dos estados com o pagamento de aposentadorias e pensões foi de 64%, passando de R\$ 47 bilhões para R\$ 77 bilhões (a preços constantes de 2015). O déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social dos estados equivale a R\$ 2,4 trilhões, ou seja, 41% do PIB de 2015, o que em termos por servidor ou pensionista desses regimes próprios equivale a R\$ 543 mil.

Portanto, prevê-se a instituição de um regime de previdência complementar, caso ainda não tenha sido publicada outra lei com o mesmo efeito, a elevação das contribuições previdenciárias dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social e a reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares, para limitar os benefícios, progressões e vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União.

Importa afirmar que a obrigatoriedade de prestação das contrapartidas do art. 4º abrange também os estados que renegociarem as dívidas com recursos do BNDES. Também é inserido no art. 4º a exigência de contrapartida tendente a melhorar o ambiente tributário das empresas



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

brasileiras. Como se sabe, há uma multiplicidade de exigências fiscais no País que acarreta elevado custo para as empresas. No caso das grandes corporações, existem, muitas vezes, enormes departamentos contábeis e jurídicos para o atendimento das exigências do Fisco, o que apenas eleva as despesas, sem nenhum ganho de produtividade.

No âmbito dos estados, a situação é caótica, mais especificamente quanto ao ICMS. Os Fiscos estaduais exigem obrigações acessórias cujas informações muitas vezes são previamente conhecidas da Administração Tributária. Há inúmeras situações, também, em que o contribuinte é obrigado a entregar declarações cujas informações já foram exigidas em outras obrigações acessórias. Soma-se a isso a inexistência de uniformidade entre as exigências de cada Fisco estadual, o que contribui para o aumento da complexidade tributária no País.

A questão é tão grave que, em trabalho produzido pelo Grupo de Estudos Tributários Aplicados (GETAP), denominado Pesquisa de *Compliance* Tributário Estadual, referente ao ICMS, chegou-se a um dado estarrecedor que revela as distorções do ambiente tributário nos estados: a média nacional de tempo que cada estabelecimento despense para atender às regras inerentes à apuração do imposto e às exigências do Fisco é de 4,7 mil horas por ano. O diagnóstico da distorção do sistema, certamente, é múltiplo. Um dos elementos que compõem esse diagnóstico é a duplicação de informações exigidas pelas Administrações Tributárias em razão, por exemplo, da criação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007.

O SPED tem por objetivo modernizar a sistemática atual de cumprimento de obrigações acessórias. Trata-se de projeto de iniciativa integrada das Administrações Tributárias dos entes federativos e que tem como um de seus mais importantes benefícios a uniformização das informações que o contribuinte presta às diversas unidades federadas. Em razão da competência estadual para instituição do ICMS, cada estado decide se adere às regras do SPED para exigência de obrigações acessórias e quais obrigações continuam a exigir fora da referida sistemática.

Nos casos em que as unidades federadas continuam a exigir as obrigações historicamente previstas para os contribuintes do ICMS é que se revelam as exigências de informações prestadas em duplicidade. O



comparativo elaborado pelo GETAP entre as informações prestadas no EFD-ICMS/IPI, que é a escrituração fiscal digital relativa à apuração desses dois impostos, e nas obrigações acessórias estaduais demonstra a duplicidade de exigências impostas pelos Fiscos:

**Duplicação de informações:
EFD-ICMS/IPI versus Obrigações Acessórias Estaduais**

Premissas adotadas:	
Nível de Aderência	Complexidade para descontinuidade
Acima de 84%	Baixa
Entre 70% e 84%	Média
Abaixo de 70%	Alta

➤ **Abrangência Nacional:**

Obrigação Acessória	% de Aderência	Complexidade para descontinuidade da obrigação fiscal
Guia Nacional de Informação e Apuração do ICMS Substituição Tributária - GIA-ST	100%	Baixa
Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços - SINTEGRA	94%	Baixa
Ficha de Conteúdo de Importação - FCI	89%	Baixa
Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis - SCANC	58%	Alta

Parece justo exigir como contrapartida, no âmbito de projeto que promove a suavização de pagamentos de compromissos financeiros com a União, que os Estados adiram ao SPED e se comprometam a eliminar obrigações acessórias cujas informações estejam abrangidas pela referida sistemática. A eliminação de obrigações acessórias em razão, por exemplo, da adoção da escrituração fiscal digital tem sido verificada em algumas unidades federativas, conforme se evidencia da pesquisa efetivada pelo GETAP:



Duplicação de informações: EFD-ICMS/IPI versus Obrigações Acessórias Estaduais

➤ Obrigações Acessórias já eliminadas:

UF	Obrigações Acessórias dispensadas em virtude da EFD-ICMS/IPI	Vigência da dispensa
CE	Declaração de Informações Econômico-Fiscais – DIEF	A partir de janeiro de 2012
GO	Declaração Periódica de Informação – DPI	A partir de janeiro de 2011
MT	Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA	A partir de janeiro de 2011
MS	Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA	A partir de janeiro de 2014
PB	Guia de Informação Mensal do ICMS – GIM	A partir de setembro de 2013
PR	Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA	A partir de agosto de 2015
PE	Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA*	A partir de janeiro de 2013
RO	Guia de Informação e Apuração Mensal do ICM – GIAM	A partir de julho de 2012
SE	Declaração de Informações do Contribuinte – DIC	A partir de janeiro de 2014

* Substituída pelo Sistema de Escrituração Fiscal – SEF.

Trata-se, assim, de tendência que se pretende impulsionar com a previsão da contrapartida objeto da presente emenda. Com isso, haverá racionalização do sistema tributário e redução da complexidade relativa ao cumprimento de obrigações acessórias do ICMS, o que acarretará a diminuição dos custos de conformidade das empresas e a melhoria do ambiente de negócios no País.

Entre as diversas alterações propostas à LRF pelo PLP nº 257, de 2016, é oportuno recuperar as medidas de controle duradouro das despesas de pessoal de todos os entes da Federação. Ainda que imponham restrições adicionais aos municípios, essas medidas funcionam como uma contrapartida dos entes beneficiados pelo atual processo de renegociação de dívidas junto à União e constituem, sem dúvida, a mais efetiva das medidas para se evitar que no futuro haja a repetição da presente crise fiscal estadual.

Essas medidas são relativas à abrangência do cômputo das despesas com pessoal, à proibição da concessão de aumentos de despesas de pessoal com implementação no mandato subsequente do chefe de Poder ou órgão e à implantação de nova penalidade ao ente que não promover o reenquadramento de suas despesas de pessoal aos respectivos limites nos prazos da LRF.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

As mudanças propostas no art. 18 da LRF pelo PLP nº 257, de 2016, buscam deixar explícito que as despesas com indenizações, auxílios, sentenças judiciais e requisições de pequeno valor serão computadas nos limites por Poder e órgão e que, conjuntamente com as despesas de pessoal de exercícios anteriores, elas serão computadas no limite de despesa total com pessoal do respectivo ente. Da mesma forma, torna-se explícita a ideia de que a apuração das despesas com pessoal deve observar a remuneração bruta do servidor, nela incluídos os valores retidos para pagamentos de tributos.

Como a apuração mais transparente das despesas com pessoal levará boa parte dos entes da Federação a extrapolar de imediato os limites das despesas com pessoal da LRF, há a previsão de uma regra de transição de dez anos. Supondo que determinado ente possua hoje despesas com pessoal da ordem de 80% da RCL, aumente essas despesas anualmente à taxa de inflação medida pelo IPCA e tenha aumentos reais da RCL de 3% ao ano, então a convergência aos atuais limites de despesas com pessoal ocorrerá exatamente em dez anos.

Isso demonstra que a convergência se fará sem a ocorrência de demissões mesmo em um cenário de baixo crescimento econômico. Não há, portanto, a necessidade de criação de privilégios de enquadramento diferenciado para determinado Poder ou órgão. Ao contrário, a sociedade brasileira demanda abrangência na apuração das despesas com o funcionalismo público e previsibilidade na condução da gestão fiscal, e não a realização de ajuste fiscal através do aumento da carga tributária.

Importa dizer que no presente diversas unidades da Federação se utilizam de interpretações dos tribunais de contas e do Poder Judiciário sobre a LRF que contrariam as instruções da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Segundo a STN, em 2015, sete estados (Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Goiás, Rio de Janeiro e Mato Grosso) estavam acima do limite de 60% para a despesa total com pessoal. Por exemplo, o estado do Rio Grande do Sul estava com despesas da ordem de 75,4% ao passo que o estado de Goiás, 63,9%. Esse último ente em uma apuração própria mais abrangente obteve o percentual de 76%.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Ressalta-se que a limitação do crescimento das despesas primárias estaduais à inflação do ano anterior por um período de tempo maior que dois anos possivelmente não constará da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, que trata do Novo Regime Fiscal. Logo, o não fortalecimento das regras de apuração das despesas de pessoal reduzirá o papel das contrapartidas na busca de uma solução satisfatória para o desequilíbrio fiscal dos estados e do Distrito Federal.

Já a alteração promovida no art. 21 da LRF decreta a nulidade do ato que conceda aumento de despesa cujas parcelas sejam implementadas após o final do mandato do atual chefe do respectivo Poder ou órgão. Adicionalmente, a prática desse ato nulo é tipificada como crime contra as finanças públicas.

Por sua parte, a alteração no art. 23 da LRF cria a punição de que o ente não poderá conceder adicionais por tempo de serviço, incorporação de cargo ou função comissionada, progressões e promoções, exceto no caso de militares por ocasião da passagem à reserva, quando estiver com as despesas de pessoal acima dos limites da LRF findo o prazo de convergência de dois quadrimestres, que é contado em dobro quando a taxa de variação real acumulada do PIB é inferior a 1% no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Ademais, o art. 7º da Proposição é modificado para permitir que a redação do § 11º do art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997, tenha o mesmo sentido que a redação inicial proposta pelo PLP nº 257, de 2016. Assim, a nova redação traz de volta a multa de mora de 2% sobre os valores em atraso das prestações.

Por fim, passo a analisar as quatro emendas apresentadas à matéria. A Emenda nº 1 – CAE não deve ser acatada por duas razões. Em primeiro lugar, ela busca excluir do PLC as alterações a serem promovidas nos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal e no Programas de Acompanhamento Fiscal, bem como a contrapartida de limitação do crescimento das despesas primárias já especificadas à variação do IPCA por dois anos, indo na contramão do estabelecimento de regras fiscais claras para o necessário ajuste fiscal estrutural.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Em segundo lugar, a exigência de que somente o estado e o Distrito Federal que já possua lei de responsabilidade fiscal própria poderá assinar o termo aditivo de extensão do prazo das dívidas renegociadas ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e da MPV nº 2.192-70, de 2001, é muito rígida, pois, até meados do mês de julho último, apenas o estado do Rio Grande do Sul possuía lei com esse conteúdo.

Por seu turno, as Emendas nºs 2 e 3 – CAE implicam renúncia tributária para a União. A Emenda nº 2 – CAE possui estimativa de impacto orçamentário-financeiro da ordem de R\$ 212,7 milhões, R\$ 863,1 milhões e R\$ 881 milhões nos exercícios financeiros de 2016, 2017 e 2018, respectivamente, ao passo que a Emenda nº 3 – CAE tem estimativa de R\$ 2,7 bilhões, R\$ 8 bilhões e R\$ 7,9 bilhões nos mesmos exercícios financeiros, na devida ordem. Em conjunto, o impacto alcançará R\$ 2,9 bilhões, R\$ 8,9 bilhões e R\$ 8,8 bilhões, respectivamente, em cada um dos anos do triênio 2016-2018.

Nos termos do art. 14 da LRF, a concessão de benefício de natureza tributária que envolva renúncia de receita precisa estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entre em vigor e nos dois subsequentes, atender as regras da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e cumprir, pelo menos, uma das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita na lei orçamentária anual e não afetará as metas de resultados primários estabelecidas no anexo próprio da LDO; ou estar acompanhada de medidas de compensação antes da entrada em vigência do benefício tributário.

As Emendas nºs 2 e 3 possuem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, mas nada dizem sobre a possibilidade de afetarem adversamente a meta de resultado primário do setor público não financeiro consolidado para o presente ano. Certamente, dada a crise de liquidez pela qual enfrentam diversos entes subnacionais, o incremento de receitas nessas esferas será convertido, em sua maior parte, em despesas primárias, o que elevará o déficit de R\$ 170,5 bilhões previsto para 2016. Como essas emendas tampouco vêm acompanhadas de medidas de incremento da arrecadação tributária federal, elas não merecem prosperar, sob o risco de se prejudicar a retomada do crescimento futuro devido à perda de confiança na política fiscal atual.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

No tocante à Emenda nº 4 – CAE, vislumbro dois argumentos contrários à sua aprovação. Em primeiro lugar, o texto do PLC nº 54, de 2016 – Complementar, reflete o acordo obtido entre os Estados e o Distrito Federal, de um lado, e a União, de outro, sob a tutela do STF, que chancelou a substituição, até o julgamento do mérito, do teor das liminares concedidas nos mandados de segurança relativos à tese do anatocismo pelos termos do acordo federativo de 20 de junho último. Em segundo lugar, a possibilidade de propositura de novas ações judiciais referentes ao citado acordo constituirá um risco à sustentabilidade da dívida pública federal, afetando de modo adverso o montante de receitas financeiras que a União receberá futuramente e, deste modo, aumentando a taxa de crescimento do estoque da dívida bruta, atentando contra o ajuste fiscal em curso.

III – VOTO

Em decorrência do exposto, manifesto voto favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 54, de 2016 – Complementar, nos termos do Substitutivo apresentado, com a rejeição das Emendas nºs 1 a 4 – CAE.

EMENDA Nº 8-CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA nº 54 (SUBSTITUTIVO), DE 2016 – Complementar

Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DO PLANO DE AUXÍLIO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL

Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

§ 1º O aditamento previsto no *caput* está condicionado à celebração do aditivo contratual de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.

§ 2º O novo prazo para pagamento será de até trezentos e sessenta meses, conforme efetivamente definido em cada um dos contratos vigentes, acrescido do prazo de que trata o *caput*, contado a partir da data de celebração do instrumento contratual original e, caso o ente federado tenha firmado um instrumento relativo à Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e outro relativo à Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, será contado a partir da data em que tiver sido celebrado o primeiro dos dois contratos.

§ 3º Para fins do aditamento contratual referido no *caput*, serão considerados os valores consolidados dos saldos devedores das obrigações referentes ao refinanciamento objeto da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos financiamentos de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, quando for o caso.

§ 4º As prestações mensais e consecutivas serão calculadas com base na Tabela Price, afastando-se as disposições contidas nos arts. 5º e 6º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

§ 5º Os efeitos financeiros decorrentes do aditamento de que trata este artigo serão aplicados a partir de 1º de julho de 2016.

§ 6º Estão dispensados, para a assinatura do aditivo de que trata o *caput*, todos os requisitos legais exigidos para a contratação com a União, inclusive os dispostos no art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 7º O prazo para a assinatura do termo aditivo a que se refere o *caput* é de trezentos e sessenta dias, contado da data de publicação desta Lei Complementar.

§ 8º A concessão do prazo adicional de até duzentos e quarenta meses de que trata o *caput* deste artigo e da redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

Art. 2º Ficam dispensados os requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia, exigidos nos arts. 32 e 40 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nas renegociações dos contratos de empréstimos e financiamentos celebrados até 31 de dezembro de 2015 entre as instituições públicas federais e os Estados e o Distrito Federal, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Parágrafo único. Para aplicação do disposto neste artigo, as renegociações deverão ser firmadas em até trezentos e sessenta dias contados da publicação desta Lei Complementar.

Art. 3º Fica a União autorizada a conceder redução extraordinária da prestação mensal das dívidas referidas no art. 1º mediante a celebração de aditivo contratual.

§ 1º O aditamento previsto no *caput* está condicionado à celebração do aditivo contratual de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

§ 2º Os valores pagos à União serão imputados prioritariamente ao pagamento dos juros contratuais, sendo o restante destinado à amortização do principal da dívida.

§ 3º Para os meses de julho a dezembro de 2016, poderá ser concedida redução extraordinária de até 100% (cem por cento) da parcela mensal devida nos termos dos contratos de que trata a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

§ 4º Para os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018, poderá ser concedida redução extraordinária da parcela mensal devida nos termos dos contratos de que trata a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, da seguinte forma:

I - para janeiro de 2017, redução extraordinária de 94,73% (noventa e quatro inteiros e setenta e três centésimos por cento);

II – para fevereiro de 2017, redução extraordinária de 89,47% (oitenta e nove inteiros e quarenta e sete centésimos por cento);

III - para março de 2017, redução extraordinária de 84,21% (oitenta e quatro inteiros e vinte e um centésimos por cento);

IV - para abril de 2017, redução extraordinária de 78,94% (setenta e oito inteiros e noventa e quatro centésimos por cento);

V - para maio de 2017, redução extraordinária de 73,68% (setenta e três inteiros e sessenta e oito centésimos por cento);

VI - para junho de 2017, redução extraordinária de 68,42% (sessenta e oito inteiros e quarenta e dois centésimos por cento);

VII - para julho de 2017, redução extraordinária de 63,15% (sessenta e três inteiros e quinze centésimos por cento);

VIII - para agosto de 2017, redução extraordinária de 57,89% (cinquenta e sete inteiros e oitenta e nove centésimos por cento);



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

IX - para setembro de 2017, redução extraordinária de 52,63% (cinquenta e dois inteiros e sessenta e três centésimos por cento);

X - para outubro de 2017, redução extraordinária de 47,36% (quarenta e sete inteiros e trinta e seis centésimos por cento);

XI - para novembro de 2017, redução extraordinária de 42,10% (quarenta e dois inteiros e dez centésimos por cento);

XII - para dezembro de 2017, redução extraordinária de 36,84% (trinta e seis inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento);

XIII - para janeiro de 2018, redução extraordinária de 31,57% (trinta e um inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento);

XIV - para fevereiro de 2018, redução extraordinária de 26,31% (vinte e seis inteiros e trinta e um centésimos por cento);

XV - para março de 2018, redução extraordinária de 21,05% (vinte e um inteiros e cinco centésimos por cento);

XVI - para abril de 2018, redução extraordinária de 15,78% (quinze inteiros e setenta e oito centésimos por cento);

XVII - para maio de 2018, redução extraordinária de 10,52% (dez inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento); e

XVIII - para junho de 2018, redução extraordinária de 5,26% (cinco inteiros e vinte e seis centésimos por cento).

§ 5º A redução extraordinária de que trata o *caput* fica limitada ao valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), por Estado, para cada prestação mensal.

§ 6º Enquanto perdurar a redução extraordinária das prestações referida no *caput*, fica afastada a incidência de encargos por inadimplemento sobre as parcelas da dívida refinanciada não pagas, assim como o registro do nome do Estado ou do Distrito Federal em cadastros restritivos em decorrência, exclusivamente, dessa redução.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica às situações nas quais houver inadimplemento em relação à parcela da prestação devida.

§ 8º Os valores não pagos correspondentes à redução extraordinária serão apartados e posteriormente incorporados ao saldo devedor em julho de 2018, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

Art. 4º A União poderá celebrar os termos aditivos de que trata os arts. 1º a 3º desta Lei Complementar, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal adotar as necessárias providências para implementar as seguintes contrapartidas:

I – limitar o crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Pasesp, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, durante os vinte e quatro meses subsequentes à assinatura do primeiro termo aditivo previsto nos arts. 1º a 3º desta Lei Complementar;

II – vedar a edição de novas leis ou a criação de programas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira, durante os vinte e quatro meses subsequentes à assinatura do primeiro termo aditivo previsto nos arts. 1º a 3º desta Lei Complementar;

III – suspender admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, inclusive por empresas estatais dependentes, por autarquias e por fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança, bem como as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, em qualquer caso sendo consideradas apenas as vacâncias ocorridas a partir da data de assinatura do termo aditivo, durante os vinte e quatro meses subsequentes à assinatura do primeiro termo aditivo previsto nos arts. 1º a 3º desta Lei Complementar;

IV – reduzir em 10% (dez por cento) a despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

2014, durante os vinte e quatro meses subsequentes à assinatura do primeiro termo aditivo previsto nos arts. 1º a 3º desta Lei Complementar;

V – limitação das despesas com publicidade e propaganda a 50% (cinquenta por cento) da média dos empenhos efetuados nos últimos três exercícios, durante os vinte e quatro meses subsequentes à assinatura do primeiro termo aditivo previsto nos arts. 1º a 3º desta Lei Complementar.

VI - observar, a partir de primeiro de janeiro de 2019, todos os projetos inseridos no âmbito do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, incluídos aqueles regulamentados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e a concomitante eliminação da exigência, por outros meios, de informações abrangidas pela referida sistemática de cumprimento de obrigação acessória; e

VII – publicar, em até cento e oitenta dias, contados da data de assinatura do primeiro termo aditivo previsto nos arts. 1º a 3º desta Lei Complementar, lei que estabeleça normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal do ente, com amparo no Capítulo II do Título VI, combinado com o disposto no art. 24, todos da Constituição Federal, e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e que contenha, no mínimo, os seguintes dispositivos:

a) instituição de monitoramento fiscal contínuo das contas do ente, de modo a propor medidas necessárias para a manutenção do equilíbrio fiscal;

b) instituição de critérios para avaliação periódica dos programas e dos projetos do ente, com vistas a aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da sua manutenção, bem como a relação entre custos e benefícios de suas políticas públicas, devendo o resultado da avaliação ser tornado público;

c) definição de limite máximo para acréscimo da despesa orçamentária não financeira, deduzida dos investimentos e das inversões



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

financeiras, ao montante correspondente a 80% (oitenta por cento) do crescimento nominal da receita corrente líquida do exercício anterior;

d) instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição, caso ainda não tenha publicada outra lei com o mesmo efeito;

e) elevação das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social para 14% (quatorze por cento) e 28% (vinte e oito por cento) respectivamente, podendo ser implementada gradualmente em até 3 (três) anos, até atingir o montante necessário para saldar o déficit atuarial e equiparar as receitas das contribuições e dos recursos vinculados ao regime próprio à totalidade de suas despesas, incluindo as pagas com recursos do Tesouro; e

f) reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares, para limitar os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União.

§ 1º A exigência de que trata a alínea *c* do inciso VIII do *caput* só será aplicável no caso da despesa orçamentária não financeira, deduzida dos investimentos e das inversões financeiras, ultrapassar 90% da receita corrente líquida.

§ 2º O disposto na alínea *e* do inciso VIII do *caput* não impede que o estado ou o Distrito Federal estabeleça alíquotas de contribuição previdenciárias dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social superiores a 14% (quatorze por cento) e 28% (vinte e oito por cento), respectivamente.

§ 3º O não cumprimento das contrapartidas previstas neste artigo implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º, da renegociação dos contratos de que trata o art. 2º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 4º Revogado o prazo adicional de que trata o art. 1º e a renegociação dos contratos de que trata o art. 2º, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União e às instituições públicas federais os correspondentes valores diferidos,



relativos ao prazo adicional ou às renegociações, nas prestações subsequentes à proporção de 1/12 (um doze avos) por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

§ 5º A medida prevista no inciso VII do *caput* não se aplica obrigatoriamente às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), cuja sistemática para exigência de obrigações acessórias e escrituração fiscal digital segue o disposto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 6º A avaliação do cumprimento das contrapartidas previstas neste artigo será regulamentada por ato do Poder Executivo.

Art. 5º Fica a União autorizada a receber as parcelas de dívida vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para efeito do disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, em até vinte e quatro prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, vencendo-se a primeira em julho de 2016, e sempre na data de vencimento estabelecida nos contratos de refinanciamento.

Parágrafo único. As prestações de que trata o *caput* serão apuradas pelo Sistema de Amortização Constante - SAC.

Art. 6º A Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 5º**

§ 1º

.....
I - à dívida consolidada;

.....
III - à despesa com pessoal;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

IV - às receitas de arrecadação própria;

.....

VI - à disponibilidade de caixa.

.....” (NR)

“**Art. 5º-A** A avaliação relativa ao cumprimento das metas ou dos compromissos de que trata o § 1º do art. 5º desta Lei Complementar obedecerá adicionalmente aos seguintes critérios:

I - no caso de cumprimento das metas mencionadas nos incisos I e II do § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, o Estado ou Município de capital será considerado adimplente, para todos os efeitos, em relação ao Programa de Acompanhamento Fiscal, inclusive se ocorrer descumprimento das metas previstas nos incisos III, IV, V ou VI do § 1º do art. 5º;

II - no caso de descumprimento das metas referentes aos incisos I ou II do § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, a avaliação poderá ser revista pelo Ministro de Estado da Fazenda, para todos os efeitos, à vista de justificativa fundamentada apresentada pelo Estado ou Município de capital;

III - as operações de crédito a contratar previstas no Programa de Acompanhamento Fiscal somente poderão ser contratadas se o Estado ou Município de capital estiver adimplente com o Programa de Acompanhamento Fiscal;

IV - adicionalmente, para os Municípios das capitais que tiverem aderido ao Programa de Acompanhamento Fiscal, por meio de termo aditivo ao contrato vigente do refinanciamento de dívidas firmado com a União ao amparo da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001:

a) o descumprimento das metas e dos compromissos fiscais, definidos nos Programas de Acompanhamento Fiscal, implicará a imputação, a título de amortização extraordinária exigida juntamente com a prestação devida, de valor correspondente a 0,20% (vinte centésimos por cento) de 1/12 (um doze avos) da receita corrente líquida, nos termos definidos no art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, correspondente ao exercício imediatamente anterior ao de referência, por meta não cumprida; e

b) a penalidade prevista na alínea *a* será cobrada pelo período de seis meses, contados da notificação, pela União, do descumprimento, e sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de refinanciamento.”



Art. 7º A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**

I - dívida consolidada;

.....
III - despesa com pessoal;

IV - receitas de arrecadação própria;

V - gestão pública; e

VI - disponibilidade de caixa.

Parágrafo único. Os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de que trata esta Lei adotarão os mesmos conceitos e definições contidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.” (NR)

“**Art. 3º**

.....
§ 11. Em caso de atraso nos pagamentos das obrigações mensais, serão aplicados multa de 2% (dois por cento) e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês sobre os valores em atraso, sem prejuízo da execução de garantias e demais cominações previstas na legislação.” (NR)

Art. 8º O art. 26 da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 26.**

Parágrafo único.

.....
I - o descumprimento das metas e dos compromissos fiscais, definidos nos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, implicará a imputação, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de refinanciamento, a título de amortização extraordinária exigida juntamente com a prestação devida, de valor correspondente a 0,20% (vinte centésimos por cento) de 1/12 (um doze avos) da receita corrente líquida, nos termos definidos no art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, correspondente ao exercício imediatamente anterior ao de referência, por meta não cumprida;



.....” (NR)

Art. 9º As alterações a que se referem os arts. 7º a 9º serão processadas mediante assinatura do respectivo termo aditivo.

Art. 10. O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subsequente de cada semestre, relatório do cumprimento dos compromissos e, quando cabíveis, das metas relativas aos contratos de que trata os arts. 1º e 2º pelos Estados e pelo Distrito Federal, evidenciando, no caso de descumprimento, as providências tomadas.

CAPÍTULO II

DAS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL

Art. 11. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 18.**

§ 1º Serão computados como “Outras Despesas de Pessoal” os valores dos contratos de terceirização de mão de obra ou qualquer espécie de contratação de pessoal de forma direta ou indireta, inclusive por posto de trabalho, que atue substituindo servidores e empregados públicos.

.....

§ 3º Será considerada despesa com pessoal, segregada por cada Poder e órgão, dos Poderes e dos órgãos referidos no art. 20 o total da despesa com inativos e pensionistas, mesmo que seja financiada com recursos do Tesouro, inclusive as despesas com inativos e pensionistas que compõem o déficit do Regime Próprio de Previdência Social.

§ 4º Para a apuração da despesa total com pessoal, deverá ser observada a remuneração bruta do servidor, nela incluídos os valores retidos para pagamento de tributos.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

§ 5º As despesas com indenizações e auxílios, ainda que de períodos anteriores ao período de apuração, com sentenças judiciais e com requisições de pequeno valor serão computadas nas despesas com pessoal para fins de aplicação dos limites de que tratam os arts. 19 e 20.

§ 6º A impossibilidade de limitação de empenho ou de movimentação financeira não autoriza o Poder ou o órgão referido no art. 20 a excluir qualquer item previsto no *caput* da apuração da despesa total com pessoal.

§ 7º Para a apuração da despesa total com pessoal, deverão ser acrescidos os valores pagos referentes às despesas de exercícios anteriores, liquidadas no período de apuração.

§ 8º Os valores de que tratam os §§ 4º, 5º, 6º e 7º serão apurados e acrescidos de forma segregada por cada Poder e órgão referidos no art. 20.” (NR)

“**Art. 21.** É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito:

I – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20;

II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.” (NR)

“**Art. 23.**

§ 3º

IV – conceder adicionais por tempo de serviço, incorporação de cargo ou de função comissionada, progressões e promoções nas carreiras e converter em pecúnia quaisquer direitos e vantagens, exceto militares por ocasião de passagem para a reserva ou termo similar.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

§ 5º As restrições do § 3º não se aplicam aos demais Poderes, ou órgãos do ente federativo, quando a extrapolação dos limites ocorrer apenas nos limites específicos de cada Poder ou órgão.”
(NR)

CAPÍTULO III

DA ATUALIZAÇÃO DAS REGRAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Art. 12. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 359-G.** Ordenar, autorizar ou executar ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura, ou ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato ou da legislatura:

.....”(NR)

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 13. Os entes da Federação que estiverem desenquadrados nos limites de despesas com pessoal, referidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na primeira apuração dos limites a partir do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Lei Complementar, terão um período de transição de 10 (dez) anos para se enquadrarem, observada trajetória de redução do excedente, à proporção de 1/10 (um décimo) a cada exercício financeiro da despesa com pessoal sobre receita corrente líquida.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

§ 1º Para a primeira apuração de que trata o *caput* deste artigo, nos termos do art. 18, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as despesas com pessoal deverão ser recalculadas, aplicando-se as alterações realizadas naquele artigo pela presente Lei Complementar.

§ 2º Na hipótese de o ente da Federação não cumprir a trajetória de redução a que se refere o *caput*, aplicam-se as medidas previstas no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em relação ao excedente.

Art. 14. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

I – o inciso IV do § 1º do art. 19;

II – a alínea *c* do inciso VI do § 1º do art. 19; e

III – o § 2º do art. 19.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2016.

Senadora GLEISI HOFFMANN, Presidente

Senador ARMANDO MONTEIRO, Relator



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CAE, 13/12/2016 às 10h - 44ª, Ordinária
Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)		
TITULARES		SUPLENTES
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	1. JOSÉ PIMENTEL
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	2. PAULO ROCHA
LINDBERGH FARIAS	PRESENTE	3. REGINA SOUSA PRESENTE
JORGE VIANA		4. ROBERTO MUNIZ PRESENTE
LASIER MARTINS	PRESENTE	5. CRISTOVAM BUARQUE PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	PRESENTE	6. FÁTIMA BEZERRA PRESENTE
BENEDITO DE LIRA		7. WILDER MORAIS
CIRO NOGUEIRA		8. IVO CASSOL

Maioria (PMDB)		
TITULARES		SUPLENTES
ROMERO JUCÁ		1. VALDIR RAUPP
WALDEMIR MOKA		2. EUNÍCIO OLIVEIRA PRESENTE
RAIMUNDO LIRA		3. VAGO
EDUARDO BRAGA		4. JOSÉ MEDEIROS
RICARDO FERRAÇO		5. JADER BARBALHO
ROBERTO REQUIÃO	PRESENTE	6. MARTA SUPPLY
OMAR AZIZ		7. ROSE DE FREITAS
KÁTIA ABREU	PRESENTE	8. HÉLIO JOSÉ

Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)		
TITULARES		SUPLENTES
JOSÉ AGRIPINO		1. JOSÉ ANÍBAL
VAGO		2. ATÁIDES OLIVEIRA
FLEXA RIBEIRO		3. DALIRIO BEBER
ALVARO DIAS		4. RONALDO CAIADO PRESENTE
TASSO JEREISSATI		5. DAVI ALCOLUMBRE

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)		
TITULARES		SUPLENTES
LÚCIA VÂNIA		1. LÍDICE DA MATA
FERNANDO BEZERRA COELHO		2. ROBERTO ROCHA
VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE	3. ANTONIO CARLOS VALADARES

Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)		
TITULARES		SUPLENTES
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE	1. PEDRO CHAVES PRESENTE
MARCELO CRIVELLA		2. ELMANO FÉRRER
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	3. CIDINHO SANTOS