



COMENTÁRIOS AO PARECER DO SENADOR LUIZ HENRIQUE AO PLC 99/2013

20/2/2014

VERMELHO E SUBLINHADO: COMENTÁRIOS

PARECER Nº , DE 2014 – CCJ

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

RELATOR: Senador **LUIZ
HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 99, de 2013 – Complementar para que as



emendas de Plenário a ele apresentadas possam ser analisadas. O relatório por nós apresentado, favorável ao PLC, com cinco emendas de redação, foi aprovado em reunião conjunta da CCJ e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), realizada no dia 11 de dezembro de 2013.

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

A Emenda nº 6 – PLEN é substitutiva. A redação proposta prevê a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em um prazo de um ano da aprovação da lei, para analisar *os atos e fatos geradores das dívidas dos estados e municípios*.

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

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

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

A Emenda nº 7 – PLEN repete a proposta prevista na emenda anterior de correção monetária do saldo devedor pelo IPCA e ausência de cobrança de juros, desde o início de vigência dos contratos. Isso é feito por meio de



alteração nos arts. 2º e 3º, mantendo-se integralmente todos os demais artigos do texto aprovado na CCJ e na CAE.

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

Pretende-se aqui suprimir nova exceção à exigência de cumprimento das exigências previstas no art. 14 da LRF em caso de concessão de benefícios tributários. Trata-se de exceção aos incentivos fiscais relacionados a bens e serviços não produzidos ou prestados em território nacional e que objetivem a internalização de tecnologia.

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

Já em favor da Emenda nº 8 o argumento é desestimular a guerra fiscal entre estados e a concorrência desleal em prejuízo da indústria nacional. Além da apreciação nesta Comissão, as emendas serão também analisadas pela CAE.

II – ANÁLISE

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

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



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

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

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

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

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

[A Emenda nº 6 não cria a Comissão, mas, conforme diz o próprio relator, apenas determina que o Poder Legislativo institua Comissão Mista, que deverá ser, obviamente, criada por meio de Resolução.](#)

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

Conforme o art. 58, § 3º, da Lei Maior, *as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante*



requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo. Ora, não pode a lei instituir CPI.

A Emenda nº 6 não pretende determinar, em Lei Complementar, que o Congresso crie CPI, mas sim, Comissão Mista, que terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito apenas para os fins de requisição e convocação. Portanto, não se trata de criação de CPI.

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

Na realidade, ilegal é a atual conformação de tais contratos, que permitem a cobrança de juros sobre juros, já julgada ilegal na Súmula 121 do STF. Quando as emendas 6 e 7 alteram o art. 2º do PLC, estão exatamente procurando afastar essa cobrança ilegal, adotando o IPCA como índice de reajuste das dívidas, sem a cobrança de juros.

Além do mais, uma Lei Complementar possui força superior a um contrato.

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

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



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

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

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

A taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) corrige parcela dos títulos mobiliários da União em poder do mercado. Entre 1996 e 2013, ela superou em 29,2% o acumulado da variação do IGP-DI mais taxa de juros de 6% ao ano durante o mesmo período. A equivalência se dá com taxa de juros de 7,5% ao ano.

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

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

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



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

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

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

Tais argumentos não guardam relação com a CCJ, e entram no âmbito econômico. Portanto, tais trechos do Relatório fogem ao escopo desta Comissão. Além do mais, caso fosse cumprido o disposto no art. 26 do ADCT (auditoria da dívida pública), a dívida federal (marcada por diversos crimes e ilegalidades, conforme constataram CPIs anteriores do Congresso Nacional) poderia ser drasticamente reduzida, e tais problemas colocados acima não existiriam.

Os argumentos acima levantados em nada desqualificam a redação do PLC nº 99, de 2013 – Complementar aprovada na CAE e na CCJ. Pelo contrário.

De fato, nos últimos anos, o IGP-DI, somado a taxas de 6%, 7,5% e 9% ao ano, tem ficado com frequência acima da taxa Selic.

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

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



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

Permitir aos estados e municípios a tomada de mais empréstimos só aprofundará o problema do endividamento, enquanto a auditoria das dívidas atuais e o recálculo de tais débitos de acordo com o IPCA – propostos na emenda 6 – reduziriam significativamente o endividamento. Aí sim seriam liberados recursos dos orçamentos dos entes federados para investimentos, sem a necessidade de novos endividamentos que gerariam mais pagamentos de juros e amortizações, além da aplicação das políticas nocivas ditadas pelas instituições multilaterais, como o Banco Mundial.

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

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

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

A emenda visa dificultar que sejam concedidos benefícios fiscais para a importação de bens e serviços estrangeiros, exatamente para estimular que o próprio país produza tais bens e serviços. Quando o PLC diz que tais benefícios fiscais teriam de visar “a internalização de tecnologia em período definido”, ele não estabelece nenhum percentual de conteúdo nacional, permitindo, por exemplo, que meras empresas montadoras de partes importadas aleguem que estariam internalizando tecnologia.



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

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

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

O argumento utilizado para a rejeição das emendas é sempre o mesmo: se elas forem aprovadas, ficaria difícil a aprovação do PLC, pois teria de retornar à Câmara dos Deputados e enfrentaria maior resistência da base do governo.

Em primeiro lugar, cabe comentarmos que tal argumento representa um desrespeito às prerrogativas e competências do Senado Federal, pois passa a ideia de que somente poderia aprovar o que a base do governo e a Presidenta Dilma querem, o que significaria a redução do Senado a mero carimbador de projetos do Palácio do Planalto. A base do governo e a Dilma não querem aprovar sequer o PLC que veio da Câmara, portanto, tal argumento não tem sustentação.

Além do mais, a aprovação do PLC sem as emendas significará o recálculo das dívidas pela Taxa Selic, o que reduziria a dívida total dos estados em apenas 2%, em média, enquanto as emendas fariam o recálculo pelo IPCA, reduzindo as dívidas em 71%.

No caso das 4 maiores dívidas (RS, SP, MG e RJ), que respondem por 87% das dívidas da Lei 9.496/1997, o PLC 99 (sem as emendas) NÃO REDUZIRÁ EM NADA O DESEMBOLSO DOS ESTADOS NOS PRÓXIMOS ANOS. Portanto, o PLC pode esperar mais alguns meses para ser aprovado de uma forma bem mais benéfica aos estados.



Considerando também os demais estados, o PLC permitiria uma redução nos desembolsos dos estados para a União em 2013 de apenas 3%. Por outro lado, se as emendas forem aprovadas, a redução seria de 78%, gerando, aí sim, verdadeira economia de recursos para os estados.

Adicionalmente, o PLC 99 (sem as emendas) apenas AUTORIZA a União a alterar a taxa de juros (para o IPCA + 4%) a partir de 2013, enquanto as emendas OBRIGAM a União a alterar para o IPCA.

As emendas também propõem uma auditoria sobre essas dívidas, que surgiram de FRAUDES e cresceram por meio do mecanismo ILEGAL de juros sobre juros. Os estados já pagaram MUITO MAIS DO QUE DEVIAM, e isso também deve ser reparado.

Muitos dizem que, se as emendas forem aprovadas, o Governo Federal perderá grande parte da receita de juros e amortizações dos estados. Porém, de acordo com a Lei 9.496, que aprovou o refinanciamento nos moldes implementados, a totalidade dos recursos pagos pelos estados à União são obrigatoriamente destinados exclusivamente PARA O PAGAMENTO DA TAMBÉM QUESTIONÁVEL DÍVIDA FEDERAL, REPLETA DE GRAVES INDÍCIOS DE ILEGALIDADES. Portanto, tais recursos NÃO são utilizados pelo governo federal para gastos sociais.

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente
, Relator

SF/14219.88128-00