



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 35, de 2022, do Senador Esperidião Amin, do Senador Jorginho Mello e do Senador Dário Berger, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, para estabelecer a compensação entre valores empregados na manutenção de bens de uso comum da União e as dívidas refinanciadas dos entes subnacionais.*

Relator: Senador **LUIS CARLOS HEINZE**

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 35, de 2022, de autoria dos Senadores Esperidião Amin, Jorginho Mello e Dário Berger, com a ementa em epígrafe. O projeto é composto de seis artigos.

O art. 1º informa o objetivo da proposição, que é dispor sobre a compensação de créditos entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

no âmbito das operações de consolidação e reescalonamento das dívidas mobiliária e contratual interna.

O art. 2º acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Esse artigo veda a realização de operações de crédito ente entes federados, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

O buscado § 3º do art. 35 da LRF cria uma nova exceção à vedação. Trata-se da compensação do saldo das operações de consolidação, assunção e refinanciamento pela União da dívida pública mobiliária e contratual interna dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de demais obrigações compensáveis, com os valores despendidos por estes na manutenção consentida de bens de uso comum de titularidade da União.

O intentado novo § 4º do art. 35 da LRF estabelece que a compensação prevista no acima citado § 3º independe da manifestação da vontade das partes nos casos em que a administração ou exploração do bem objeto de intervenção tiver sido delegada pela União por prazo certo, mediante convênio ou instrumento congênere.

O art. 3º do PLP nº 35, de 2022, introduz o art. 16-A na Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, pela qual se estabelecem diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esse novo art. 16-A da Lei nº 8.727, de 1993, determinará que o saldo remanescente dos refinanciamentos celebrados na forma da referida Lei seja debitado dos valores empregados na manutenção de bens de uso comum de titularidade da União, cuja administração tenha sido delegada por prazo certo aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios.

O art. 4º da proposição introduz o art. 8-A na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Essa lei estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

O pretendido art. 8-A da Lei nº 9.496, de 1997, tem a mesma redação do art. 16-A da Lei nº 8.727, de 1993, introduzido por intermédio do art. 3º da proposição, só que aplicado às dívidas reguladas pela Lei nº 9.496, de 1997, restrita aos Estados e ao Distrito Federal.

O art. 5º do PLP nº 35, de 2022, introduz o art. 8-A na Medida Provisória (MPV) nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, norma legal que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

O novo art. 8-A da MPV, caso aprovado, terá a mesma redação dos artigos introduzidos em outros diplomas pelos arts. 3º e 4º da proposição, mas restrito às dívidas reguladas pela MPV nº 2.185-35, aplicada apenas aos Municípios.

O art. 6º contém a cláusula de vigência: a partir da data de publicação da lei.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II - ANÁLISE

Nos termos do art. 99, I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre a matéria.

Compulsando a proposição, entende-se que trata de direito civil, ainda que envolva entes estatais, pois dispõe acerca de compensação, instituto indubitavelmente desse campo do direito, e sobre o qual compete à União legislar privativamente, consoante o inciso I do art. 22 da Constituição Federal (CF). Bem assim, compete ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (*caput* do art. 48 da CF).

O tema do projeto não se submete à reserva de iniciativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, CF).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Vale destacar também que a proposição não promove aumento direto de despesa primária ou diminuição direta de receita primária do Orçamento Geral da União (OGU) e atende aos preceitos das normas orçamentárias e fiscais em vigor.

Não se observa problemas de regimentalidade na proposição. Contudo, identificamos oportunidade de aprimoramento quanto à juridicidade e à técnica legislativa.

O objetivo da proposição é dispor sobre compensação de créditos entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A compensação é a extinção de duas obrigações, cujos credores são ao mesmo tempo devedores um do outro.

Assim como no pagamento, a compensação adimple e extingue obrigação. Simploriamente, a grande diferença entre pagamento e compensação é o fato de que no primeiro não há encontro de obrigações de ambos os lados a serem simultaneamente adimplidas e extintas. Por sua vez, a segunda adimple e extingue obrigações mútuas. Portanto, **a compensação assemelha-se a pagamento, não podendo, de forma alguma, ser qualificada como operação de crédito.**

O art. 2º inclui parágrafos no art. 35 da LRF para, em suma, excluir da vedação que a cabeça do artigo estabelece a compensação (que **não é operação de crédito** e cujo fim é adimplir e extinguir obrigações **mútuas**) de saldo de dívidas com valores despendidos pelos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na manutenção consentida de bens de uso comum de titularidade da União.

O art. 35 da LRF, contudo, **veda a realização de operações de crédito ente entes federados**, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. O artigo esclarece que estão vedadas operações de crédito ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida. A compensação não é vedada no *caput* do art. 35 da LRF e nem se assemelha a nenhum dos institutos nele citados.

O inciso III do *caput* do art. 29 da LRF define operação de crédito para os seus fins: “compromisso financeiro assumido em razão de **mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada** de bens, **recebimento**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, **arrendamento mercantil** e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

O § 1º do mesmo art. 29, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16, **equipara a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação.

Pelo inciso V do *caput* do art. 29 da LRF, refinanciamento da dívida mobiliária é a “emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária”.

A toda evidência, compensação não se enquadra também em nenhuma das definições do art. 29 da LRF, o que ratifica a certeza de que, nem mesmo para os fins da responsabilidade fiscal, o instituto seria considerado operação de crédito.

Tendo isso em mente, alerta-se que as vedações legais são taxativas. Especialmente, mas não apenas, porque o princípio da legalidade geral, do inciso II do art. 5º da Carta Política, estatui que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Assim, sem descurar da certeza de que compensação não é operação de crédito, não há falar em privação da liberdade de agir, em proibição de fazer ou deixar de fazer por similaridade ou extensão discricionária e livre de intérprete da lei.

Noutro giro, o princípio da legalidade administrativa (art. 37 da CF), que é estrita, determina que a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina ou autoriza.

Nesse sentido, ao tempo em que é despicienda a alteração no art. 35 da LRF, são adequadas e necessárias as disposições dos arts. 3º, 4º e 5º do PLP, que autorizam Estados, DF e Municípios a fazer o abatimento (débito) do saldo remanescente dos refinanciamentos celebrados na forma desta Lei os valores empregados na manutenção de bens de uso comum de titularidade da União, cuja administração lhes tenha sido regularmente delegada por prazo certo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Imaginar que seria necessário excluir estas ações da vedação do art. 35 da LRF configura imprecisão técnica, pois significaria dizer que também seria preciso afastar da proibição o ato de pagar em espécie os valores devidos, pois o pagamento é outra das formas de quitar a dívida (adimplir e extinguir). Consoante indicado anteriormente, compensação e pagamento são espécies do gênero adimplemento.

Assim, a despeito de necessárias as alterações na legislação ordinária (Lei nº 8.727, de 1993, Lei nº 9.496, de 1997, e MPV nº 2.185-35, de 2001), não vemos qualquer razão para que se promova as modificações no art. 35 da LRF, pois o dispositivo trata de operações de crédito, nada tendo a ver com pagamento ou compensação.

O que a proposição faz, em verdade, é estatuir em lei que Estados, Distrito Federal e Municípios têm o direito de cobrar da União – para quem, simultaneamente, é criada uma obrigação de pagar – que gera uma “dívida”, um “haver” – os valores que empreguem na manutenção de bens de uso comum de titularidade da União e cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo. Portanto, trata-se da criação de uma obrigação de natureza civil – direito civil –, como o são a indenização, o aluguel e o pagamento por um serviço.

Noutro giro, a proposição define como será adimplida – “paga” – essa obrigação – “dívida”, “haver” –: por meio do instituto da compensação. A compensação, assim como o pagamento *stricto sensu*, é forma de adimplir e extinguir obrigações, e, diferentemente da novação, a compensação não cria uma nova obrigação para extinguir outra. Ela apenas extingue a existente. Na novação, nunca é demais lembrar também, não existe pagamento e quitação, ou satisfação do crédito.

O adimplemento por ambas as partes – União e o ente federado – será feito por meio de compensação utilizando débitos no saldo remanescente dos refinanciamentos celebrados entre a União e o ente credor da obrigação que está sendo criada.

Na forma indicada no início desta análise, ainda que envolva entidades públicas, a matéria é de direito civil. Não se trata de direito financeiro, finanças públicas, responsabilidade fiscal, dívida pública, orçamento ou qualquer outro tema eminentemente público.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Observamos, ainda, que, pela característica de ser uma compensação legal – criada pela lei –, na qual as partes não interferem e se opera em pleno direito, entendemos que o projeto deveria delimitá-la com mais precisão. Conforme está no projeto, diante do conceito excessivamente aberto de “valores empregados na manutenção de bens de uso comum”, nos parece indubitosa a possibilidade do enquadramento de algumas despesas cuja transferência para os cofres federais configuraria poder ser abusiva.

Começamos por eventuais benfeitorias feitas no bem. Benfeitorias podem ser necessárias, úteis ou voluptuárias - art. 96 do CCB. Benfeitorias voluptuárias são as que criam luxo, conforto ou deleite, não aumentando o seu uso habitual, mesmo que o torne mais agradável ou lhe eleve o valor. Benfeitorias necessárias têm como finalidade a conservação do imóvel, ou evitar se deteriore. As úteis são aquelas que aumentam ou facilitam o uso do bem.

As despesas que, na emenda substitutiva que apresentamos, se sugere vedar são mais de interesse do usuário de momento do que da própria União. Limpeza e conservação e segurança patrimonial, por exemplo, não são contratações intrínsecas a bens móveis de uso comum e, nos bens imóveis com esse tipo de uso, quando necessárias, visam a dar condições higiênicas de uso pelo ente que opera e a evitar roubos e furtos de outros bens e equipamentos que o guardam - normalmente, da pessoa jurídica que o está utilizando - ou que atinjam pessoas que nele estejam, servidores estaduais, municipais ou do Distrito Federal a trabalho e usuários dos serviços públicos por eles prestados. O bem imóvel, em si, não carece de segurança patrimonial.

Outra situação que serve de exemplo são os sistemas de câmeras de circuito interno de televisão e os serviços associados de instalação, operação e manutenção. Tais equipamentos e serviços são do e para o ente federado usuário, não se incorporando ao bem em uso ou valorizando-o, logo não há lógica em permitir que despesas a eles associadas entrem na compensação.

Assim, em nosso sentir, não se deveria poder compensar gastos que são do proveito do ente que utiliza o bem e não do interesse da União. Pensamos ser adequada, e assim propomos, a seguinte delimitação: valores empregados **em obras e serviços, inclusive de engenharia, comprovadamente** necessários à manutenção de bens de uso comum, **exceto benfeitorias voluptuárias, equipamentos que não se**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

incorporem ao bem e os respectivos serviços de instalação, operação e manutenção, bem como serviços de limpeza e conservação, de segurança patrimonial, de bombeiro civil e similares.

Inclui-se a palavra “**comprovadamente**” porque os créditos devem ser **certos** e a **exigíveis** para uma compensação poder ser feita. A característica da exigibilidade será dada exatamente pela nova lei.

Outro detalhe é o momento a partir do qual as despesas incorridas poderão ser compensadas. Tendo em conta que se está **criando na futura lei um direito** para Estados, Distrito Federal e Municípios - de cobrar e de fazer uso da compensação para o adimplemento -, com **uma correspondente obrigação para a União**, somente são compensáveis despesas incorridas **a partir da vigência da lei**.

Avaliamos, agora, a via eleita: lei complementar.

Somente o art. 2º da proposição altera uma lei complementar: a LRF. Os arts. 3º e 4º alteram leis ordinárias e o art. 5º, uma medida provisória anterior a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que continua em vigência com força de lei ordinária.

Afirmamos, com base na maior parte da doutrina, não existir hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. Ambas retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. O que há é a definição de ritos e quóruns diferenciados para uma e outra (aspecto formal), bem como reserva constitucional para matérias que devem ser dispostas em lei complementar - aspecto material. Todas as demais que não estejam neste rol e sejam matéria de lei, serão veiculadas em lei ordinária. Noutras palavras, há atuações distintas para uma e outra, ou seja, competências distintas para cada uma delas.

Assim, a lei complementar caracteriza-se por dois principais aspectos: pelo campo obrigatório de atuação expressamente delineado pelo legislador constituinte e pelo quórum especial para a sua aprovação - maioria absoluta -, diferente daquele exigido para a aprovação da lei ordinária - maioria simples.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

A tese prevalente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF – é também a da não existência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, não existindo hierarquia entre elas, cuja distinção se afere em face da Constituição, considerando o campo de atuação de cada uma.

Como dissemos, no que toca ao aspecto formal, a diferença entre lei ordinária e lei complementar está realmente apenas no quórum de aprovação do projeto de lei. A lei complementar exige aprovação pela maioria absoluta dos membros de cada casa legislativa, ao passo que a lei ordinária é aprovada por.

Quanto ao aspecto material, a Carta de 1988 exige lei complementar para determinados temas. Portanto, somente se usa lei complementar quando a matéria o exigir.

Considerando que, com base no explicitado neste Relatório, são absolutamente desnecessárias as alterações no art. 35 da LRF, o veículo adequado para promover as mudanças na Lei nº 8.727, de 1993, na Lei nº 9.496, de 1997, e na MPV nº 2.185-35, de 2001, é um projeto de lei ordinária.

Nesse diapasão, alvitramos pela conversão da proposição em projeto de lei ordinária, na forma da emenda substitutiva integral proposta ao final, na qual são feitas as necessárias adequações ao texto original, a começar por não mais conter disposição equivalente à do seu art. 2º. Em que pese a aparente abrangência da mudança, em nada muda a essência da matéria proposta.

No mais, quanto ao mérito, a proposição merece nosso total apoio. Estados, Distrito Federal e Municípios recebem crescentes atribuições no bojo de nosso federalismo, sem que a participação na apropriação da receita se ajuste proporcionalmente. Uma das incumbências assumidas em certos casos é a manutenção de bens de uso comum da União. Seria justo que essa despesa fosse compensada de algum modo.

A opção pelo desconto do saldo devedor dos entes subnacionais junto à União é interessante para as partes envolvidas. Não há impacto fiscal primário imediato sobre a União. Ocorre, sim, redução do saldo do crédito junto aos demais entes e, ao longo do tempo, diminuição das receitas financeiras na forma de juros.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Há que se considerar ainda que a providência incentiva os entes subnacionais a assumirem despesas primárias da União, caso dos gastos com a manutenção dos seus ativos. Assim, a compensação poderá até reduzir a despesa primária da União ao longo do tempo.

Por fim, especifica-se que a delegação de uso dos bens pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios deva ter sido formal, feita por meio de convênios e instrumentos congêneres.

III – VOTO

Em razão do exposto, o meu voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 35, de 2022, na forma de projeto de lei ordinária e conforme o Substitutivo a seguir:

EMENDA Nº - CAE - SUBSTITUTIVA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, para estabelecer a compensação entre os valores empregados por Estados, Distrito Federal e Municípios com a manutenção de bens de uso comum da União cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo e as dívidas que especifica, desses entes subnacionais junto à União.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a compensação entre os valores empregados por Estados, Distrito Federal e Municípios com a manutenção de bens de uso comum da União cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo e as dívidas que especifica, desses entes subnacionais junto à União.

Art. 2º A Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 16-A:

“Art. 16-A. Serão debitados do saldo da dívida regulada na forma desta Lei, mediante compensação, os valores empregados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em obras e serviços, inclusive de engenharia, comprovadamente necessários à manutenção de bens de uso comum de titularidade da União, cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo, mediante convênio ou instrumento congênere, exceto benfeitorias voluptuárias, equipamentos que não se incorporem ao bem e os respectivos serviços de instalação, operação e manutenção, bem como serviços de limpeza e conservação, de segurança patrimonial, de bombeiro civil e similares.”

Art. 3º A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

“Art. 8º-A. Serão debitadas do saldo da dívida regulada na forma desta Lei os valores empregados pelos Estados e pelo Distrito Federal em obras e serviços, inclusive de engenharia, comprovadamente necessários à manutenção de bens de uso comum de titularidade da União, cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo, mediante convênio ou instrumento congênere, exceto benfeitorias voluptuárias, equipamentos que não se incorporem ao bem e os respectivos serviços de instalação, operação e manutenção, bem como serviços de limpeza e conservação, de segurança patrimonial, de bombeiro civil e similares.”

Art. 4º A Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

“Art. 8º-A. Serão debitados do saldo da dívida regulada na forma desta Medida Provisória os valores empregados pelos Estados e pelo Distrito Federal em obras e serviços, inclusive de engenharia, comprovadamente necessários à manutenção de bens de uso comum de titularidade da União, cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo, mediante convênio ou instrumento congênere, exceto benfeitorias voluptuárias, equipamentos que não se incorporem ao bem e os respectivos serviços de instalação, operação e manutenção, bem como serviços de limpeza e conservação, de segurança patrimonial, de bombeiro civil e similares.”

Art. 5º Os valores empregados, na forma desta Lei, serão compensados a partir das parcelas vincendas do respectivo saldo da dívida.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão em, 15 de maio de 2023

Senador VANDERLAN CARDOSO, Presidente

Senador LUIS CARLOS HEINZE, Relator

CSC