



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, do Senador Zequinha Marinho, que *acrescenta o art. 60-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, para definir limite em relação à dívida dos municípios que especifica.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem para deliberação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 224, de 2019, do Senador Zequinha Marinho, que propõe limitar o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida dos municípios com a União.

O PLP é composto por dois artigos. O art. 1º limita o comprometimento anual a 30% da receita própria do município, que deve incluir as transferências constitucionais.

O art. 2º é a cláusula de vigência e estabelece que a lei complementar que resultar do PLP entrará em vigor na data da publicação, mas somente produzirá efeitos no exercício subsequente.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

De acordo com a Justificação, o pagamento das dívidas junto ao governo federal é um dos maiores desafios enfrentados pelos municípios, uma vez que tais pagamentos comprometem seriamente as finanças locais, o que impede as prefeituras de investir na qualidade de vida da população e em áreas essenciais como educação e saúde.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no primeiro trimestre de 2019, 365 municípios tiveram pelo menos um decêndio do valor a ser transferido no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) integralmente retido pela União. A situação é particularmente grave para os municípios menores e mais pobres, cuja principal fonte de receitas são, justamente, as transferências intergovernamentais.

A matéria foi lida em Plenário em 26 de setembro de 2019. Entre as Comissões da Casa, será ouvida unicamente pela CAE antes da deliberação em Plenário. Em 21 de dezembro de 2022, decidiu-se que o PLP continuaria a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno da Casa, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhe são submetidas para apreciação. Adicionalmente, como a CAE será a única Comissão temática a analisar o PLP, cabe também analisar seus aspectos formais.

O PLP está alinhado com os princípios constitucionais e legais. Em particular, destaco que a iniciativa é legítima, pois legisla sobre finanças públicas, tema de competência da União, e que não invade as competências privativas do Presidente da República previstas no § 1º do art. 61 da Constituição. Destaque-se também que a espécie normativa escolhida – lei complementar – é a correta, conforme se depreende do art. 163, I, também



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

da Constituição. Há, contudo, uma possível incompatibilidade – felizmente sanável – com o art. 195, § 11, de nossa Carta e que discutirei adiante.

O projeto está vazado na boa técnica legislativa, obedecendo aos parâmetros previstos na Lei Complementar (LCP) nº 95, de 1998.

No mérito, concordo com o nobre Senador Zequinha Marinho, autor do projeto. As prefeituras formam o elo mais fraco de nosso pacto federativo, sendo a elas incumbidas inúmeras responsabilidades – com destaque para a atenção primária da saúde e ensino fundamental – e poucas fontes de receitas. Daí a dependência de transferências intergovernamentais, notadamente da União. A União, quando retém valores dessas transferências para o pagamento de dívidas, produz, em verdade, um verdadeiro estado de calamidade em vários municípios, asfixiando completamente sua capacidade financeira.

A proposta de limitar o pagamento do serviço da dívida em 30% das receitas municipais é, portanto, bastante razoável. Afinal, 30% já implica um comprometimento das receitas substancialmente elevado. Não há como exigir que um município despenda mais do que isso somente para pagar suas dívidas, e deixar de cumprir com as diversas obrigações que possui junto aos seus habitantes, como oferecer serviços de saúde, educação, segurança e assistência social, entre tantos outros.

Ressalte-se que o limite de 30% estabelecido por este PLP não se confunde com o limite de 11,5% para o comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento do serviço da dívida, previsto no art. 7º, II, da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal. Esse último é calculado com base em previsões de arrecadação e de pagamento de juros, previsões essas que podem não se confirmar. Ademais, as dívidas com a União, objeto deste projeto, podem decorrer de diversos eventos econômicos distintos das operações de crédito, como o não pagamento de contribuições previdenciárias.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, em conjunto com a Lei



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Complementar nº 101, de 4 de maio, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), apresentamos a Nota Técnica elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle nº 99/2023, de 12 de setembro de 2023, a fim de estimar o Impacto Orçamentário e Financeiro do PLP nº 224/2019.

Para estimar os impactos da proposição, levantaram-se as dívidas dos municípios com a União. Os dados dessas dívidas estão reunidos em arquivo PDF anexo, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e elaborado a partir de sistema de dados do Banco do Brasil.

Esse conjunto de dados foi combinado ao das receitas orçamentárias municipais, obtidos no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), igualmente mantido e tornado público pela STN. Os dois conjuntos encontram-se anexos, em arquivo Excel, organizados em sete planilhas distintas. Para fins de consulta, a planilha Dados Gerais sumariza os valores relativos às receitas orçamentárias, aos pagamentos de dívida, a favor da União, feitos pelos municípios e ao peso desses pagamentos, em face de três diferentes conceitos de receita orçamentária.

Os três distintos conceitos de receita orçamentária foram utilizados para tornar a análise tão exaustiva quanto possível. Eles também servem ao propósito de evidenciar que a expressão “receitas próprias” pode dar azo, salvo melhor juízo, a alguma subjetividade. Por isso, trabalha-se com o conceito de receitas brutas (sem qualquer dedução), com o de receitas líquidas (com as deduções discriminadas na planilha Deduções) e, finalmente, com o que se convencionou denominar “receitas próprias” (após o abatimento das receitas provenientes de operações de crédito), esse em estrita atenção aos termos do PLP.

Há o entendimento de que as receitas próprias são todas aquelas que não apenas estejam disponíveis para o pagamento da despesa, mas, também, que não impliquem a constituição de dívida, para efeito de sua arrecadação. Por isso, as receitas próprias, como aqui calculadas, são líquidas tanto de variados elementos, aos quais se dá o nome “deduções”, na



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

terminologia do Siconfí, quanto das receitas decorrentes de operações de crédito (emprestimos e financiamentos). Quer dizer: buscou-se trabalhar com um conceito de receitas próprias que reflita, com rigor e fidedignidade, a capacidade efetiva de pagamento do município.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, apurou-se que o PLP não deverá produzir impactos sobre a arrecadação federal, no sentido de reduzi-la, gerando renúncia fiscal. De acordo com os dados obtidos, o comprometimento de receitas municipais com o pagamento de dívida, junto à União, é, hoje, irrisório. O peso relativo desse comprometimento, segundo a nota da CONORF, encontra-se muito distante dos 30% propostos no PLP.

Após esses esclarecimentos, proponho, entretanto, três alterações.

A primeira é substituir “receitas próprias, incluindo as provenientes de transferências constitucionais” por “receita corrente líquida”, que é o conceito de receita já utilizado na Lei de Responsabilidade Fiscal, que o próprio PLP busca alterar. Além disso, as receitas correntes líquidas podem incluir transferências previstas em lei, mas não na Constituição, sendo, portanto, um conceito mais abrangente do que aquele proposto pelo PLP.

A segunda alteração refere-se à mencionada incompatibilidade com o art. 195, § 11, da Constituição, que veda renegociação ou parcelamento de dívidas previdenciárias por prazos superiores a (60) sessenta meses. Vale ressaltar que esse dispositivo foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, posterior, portanto, à apresentação do PLP.

É possível que o limite de 30% das receitas municipais para o pagamento de dívidas previdenciárias seja insuficiente para quitar a dívida no prazo constitucional de cinco anos. Sendo assim, o regulamento deverá criar formas de impedir que isso ocorra.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A terceira proposta é para incentivar maior controle das finanças públicas. Como regra geral, devemos ser contrários a renegociações de dívidas, pois isso aumenta a insegurança jurídica e pode estimular comportamento fiscalmente irresponsável por parte dos devedores. Não é o caso em tela, onde uma série de problemas, iniciados com a forte recessão de 2015/16, seguida de vários anos de crescimento medíocre e culminando com a pandemia da covid-19, de fato, deterioraram significativamente as finanças municipais.

Contudo, independentemente dos motivos que levaram à atual situação, é necessário tomar as devidas providências para que os municípios recuperem seu equilíbrio fiscal. Por esse motivo, proponho que os municípios que se beneficiarem do disposto neste PLP fiquem impedidos de promover uma série de ações que possam desequilibrar suas contas no futuro, como aquelas contidas nos incisos II, III e VI a X do *caput* do art. 167-A da Constituição e no art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As vedações contidas no art. 167-A da Constituição são relacionadas à criação de cargos, reajustes salariais para servidores, criação de despesas obrigatórias ou reajustá-las acima da inflação e concessão de subsídios ou benefícios fiscais. Já a vedaçāo contida no art. 31 da LRF refere-se à proibição de contratação de operações de crédito. Trata-se de vedações que, reconheço, são duras, porém necessárias para que o município volte a ter suas finanças reequilibradas. Do contrário, estaremos perpetuamente tendo de criar novas renegociações de dívidas, o que somente posterga – e agrava – a solução do problema fundamental, que é a desorganização financeira de alguns entes da Federação.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, com apresentação da seguinte emenda.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Emenda nº – CAE

Dê-se ao art. 60-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, a seguinte redação:

“Art.60-A O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida dos municípios com a União, qualquer seja sua modalidade, não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do montante anual de sua receita corrente líquida.

§ 1º O percentual de 30% (trinta por cento) de que trata o *caput* poderá ser majorado para atender o disposto no § 11 do art. 195 da Constituição Federal, nos termos do regulamento.

§ 2º Para o Município se beneficiar do disposto no *caput*, deverá assinar contrato ou termo de aditivo contratual junto à União, nos termos do regulamento.

§ 3º Enquanto durar o benefício de que trata este artigo, é vedado ao Município beneficiado:

I – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

II – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

III – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

IV – criação de despesa obrigatória;

V – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

VI – criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

VII – concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.”

VIII - realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446
E-mail: sen.esperidiaoamin@senado.leg.br

 Assinado eletronicamente, por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9960542731>