

PARECER Nº 152, DE 2023 – PLEN-SF

De PLENÁRIO, em substituição à Comissão de Assuntos Econômicos, sobre Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2023, do Presidente da República, que *dispõe sobre a compensação devida pela União nos termos dos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, a dedução das parcelas dos contratos de dívida, a transferência direta de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, a incorporação do excesso compensado judicialmente em saldo devedor de contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, o tratamento jurídico e contábil aplicável aos pagamentos, às compensações e às vinculações, as transferências de recursos aos Municípios em razão da redução das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as transferências de recursos aos Estados e ao Distrito Federal em razão da redução das receitas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e as regras relativas ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e revoga dispositivo da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e das Leis Complementares nºs 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e 192, de 11 de março de 2022.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação do Plenário o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 136, de 2023, estabelecendo equacionamento aos impactos financeiros causados pela redução da arrecadação de Imposto sobre Circulação

de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos entes federativos decorrentes da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

O projeto é composto por 19 artigos.

O art. 1º estabelece o escopo da Lei, incluindo, além da compensação financeira, dedução de parcelas de dívidas, transferências diretas de recursos, compensação de dívidas, transferências de recursos aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, e regras do ICMS.

O art. 2º estipula compensação monetária de R\$ 27,01 bilhões que a União deverá realizar aos Estados e ao Distrito Federal, para quitação total da redução de ICMS ocasionada pela referida Lei Complementar, com abatimento de valores eventualmente já compensados judicialmente.

O art. 3º determina a antecipação das compensações previstas para o exercício de 2024 ainda em 2023, detalhando as condições.

O art. 4º trata de situações em que os Estados e o Distrito Federal foram compensados em valores superiores ao previsto e como devem proceder nesses casos.

O art. 5º aborda as compensações considerando dívidas administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional e as vinculações constitucionais e legais relacionadas à saúde, educação e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O art. 6º define as obrigações dos estados em relação à transferência de recursos aos municípios e ao Fundeb, assim como os gastos vinculados.

O art. 7º estabelece a comprovação mensal da transferência aos municípios e as penalidades em caso de não cumprimento.

O art. 8º dispõe sobre a contabilização e a natureza das operações previstas, não enquadradas como nova operação de crédito, observando-se a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e demais normas aplicáveis de direito financeiro.

O art. 9º prevê a manutenção no respectivo exercício dos efeitos financeiros e impactos nas estatísticas fiscais de 2022, decorrentes de liminares judiciais.

O art. 10 determina a baixa do ativo da União em decorrência do cumprimento das liminares concedidas em 2022.

Por sua vez, os arts. 11 a 16 disciplinam as transferências e compensações específicas relacionadas a fundos e receitas entre os entes federativos.

Finalmente, o art. 17 define exceções aos limites de contabilização e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, seguido das cláusulas de revogação no art. 18 e vigência, que é imediata, no 19.

A proposição foi despachada inicialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), seguida pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Na CCJ foi exarado parecer no dia 04 de outubro de 2023, tendo sido aprovado requerimento de urgência em Plenário, motivo pelo qual profere-se o presente parecer em substituição à Comissão de Assuntos Econômicos

No prazo regimental, foi apresentada a Emenda nº 2-Plen.

II – ANÁLISE

A proposição preenche os requisitos de juridicidade, a saber: inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e imperatividade.

A matéria objeto do projeto de lei complementar não vulnera a Constituição Federal. Destaca-se que os temas nele tratados estão no rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, e, tendo sido apresentado pelo Presidente da República, obedece às regras de iniciativa legislativa prevista no art. 61 da Constituição Federal.

A técnica legislativa empregada observa os ditames das Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Do ponto de vista orçamentário-financeiro, a implementação das medidas propostas implicará compensação de R\$ 18,21 bilhões no período 2023 a 2025: R\$ 15,64 bilhões mediante abatimentos nos valores das prestações das dívidas administradas pela STN e R\$ 2,57 bilhões por meio de transferências diretas aos Estados e ao Distrito Federal.

Segundo o art. 2º da proposição, as transferências diretas previstas para este ano ocorrerão mediante a abertura de crédito extraordinário. Isso também valerá para as compensações programadas para 2024, que serão antecipadas. Essa previsão é reforçada pelo art. 17, que estabelece que as novas obrigações não serão consideradas na aferição do cumprimento dos limites para as despesas primárias.

No mérito, entende-se que o PLP nº 136, de 2023, apresenta uma proposta bastante substancial visando a equilibrar as relações financeiras entre a União e os estados, além de garantir uma compensação justa e necessária para os entes federativos em face da redução de arrecadação do ICMS decorrente das alterações legais preconizadas por legislação anterior.

Em 2022, o país se defrontou com um choque inflacionário decorrente, em certo grau, da Guerra da Ucrânia e pelos efeitos da pandemia, sem olvidarmos as consequências provenientes de decisões políticas adotadas.

O impacto dos preços dos combustíveis e de outros bens e serviços geraram uma espiral inflacionária que pôs em risco a estabilidade econômica. Naquela oportunidade, o Congresso Nacional posicionou-se favoravelmente – entendendo a gravidade do momento e identificando a oportunidade para votar algumas matérias de natureza tributária – a uma série de iniciativas visando desonerar a carga incidente sobre diversos desses bens.

Em relação aos combustíveis, especificamente, a edição da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, obrigou os Estados a reduzirem as alíquotas aplicáveis a bens considerados essenciais (combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo). Na mesma Lei, o Senado inseriu medidas de compensação a Estados e Municípios. No entanto, essas compensações foram rechaçadas pela Casa iniciadora ou foram objeto de veto pelo então Presidente da República.

Como consequência, a forma de compensação das perdas de arrecadação incorridas pelos Estados e o Distrito Federal prevista no diploma suscitou o ajuizamento, perante o Supremo Tribunal Federal, de 15 ações

judiciais e a determinação, por parte daquela Corte – em 11 dessas reclamações – da compensação imediata das perdas, mediante dedução nas prestações de dívidas estaduais administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional ou nas prestações de dívidas estaduais garantidas pela União.

Ao fim, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.191-DF, foi celebrado acordo entre Estados e União para encerrar o litígio e disciplinar a forma como a compensação seria feita. Eis, portanto, o propósito do PLP nº 136, de 2023: cumprir a cláusula quarta do acordo referido. Qual seja:

o Poder Executivo da União encaminhará, em até trinta dias contados da homologação do presente Acordo, Projeto de Lei Complementar que autorizará o aditamento dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com a União e criará transferência temporária, nos termos da Cláusula Segunda, inclusive observando os aspectos financeiros e os registros contábeis e nas estatísticas fiscais definidos na citada Cláusula.

Para tanto, o presente PLP prevê as seguintes medidas:

a) definição do valor total das perdas, a ser compensado nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, que será de aproximadamente R\$ 27 bilhões, e o valor atribuído a cada Estado e o Distrito Federal;

b) estabelecimento do modo de compensação das perdas, que consistirá, primordialmente, na dedução do valor atribuído a cada Estado e ao Distrito Federal dos valores das prestações das respectivas dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, do art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, e do art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 2021, conforme o caso;

c) previsão de transferências diretas da União para os Estados e o Distrito Federal caso os valores das prestações das dívidas sejam insuficientes para compensar os valores a eles atribuídos ou não possuam contrato de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo crédito pertença à União;

d) estabelecimento do tratamento contábil e orçamentário a ser dispensado às compensações e às transferências diretas;

e) autorização para baixa do ativo da União das pendências geradas no exercício de 2022 pela compensação, por força de decisão judicial, de R\$ 9,05 bilhões;

f) definição do tratamento que os Estados e o Distrito Federal deverão dispensar aos valores compensados para efeito das vinculações às ações de saúde e educação e ao FUNDEB, e das transferências por eles devidas aos seus Municípios, tendo em vista que os recursos ora discutidos precisam ter a mesma repartição e as mesmas vinculações aplicáveis ao ICMS;

g) obrigatoriedade de comprovação da transferência aos municípios de 25% do valor reconhecido a cada Estado;

h) estabelecimento de que as incorporações, compensações, deduções e refinanciamentos nela tratadas não constituirão nova operação de crédito;

i) permissão para que a União celebre contratos, termos aditivos, e convênios, conforme o caso, para que se efetivem as compensações acordadas;

j) autorização para que o Ministro de Estado da Fazenda regule a implementação das compensações acordadas; e

k) revogação de dispositivos que limitam a alteração das alíquotas do ICMS-combustíveis e preveem que as alíquotas máximas de bens e serviços considerados essenciais para o fim da incidência do imposto não poderão ser superiores à vigente por ocasião da publicação da LC nº 194/2023.

Aprimorando o texto original da matéria, a Câmara dos Deputados, com a concordância do Poder Executivo da União, promoveu alterações pontuais.

Essas medidas atendem aos Estados, ao Distrito Federal e, em particular, aos Municípios, que têm sido impactados com quedas na arrecadação e nas transferências legais em virtude de medidas como a correção da tabela do Imposto de Renda.

Para tanto, a Câmara acresceu dispositivo para que a União antecipe as compensações, mediante a entrega de valores previstos para o exercício de 2024, nos termos de ato do Ministro de Estado da Fazenda; e, também, incluiu disposição com vistas a cobrir as perdas reais do FPE e do FPM.

A antecipação dos valores não alterará o cronograma previsto para 2025, poderá ter seu valor reduzido em função dos montantes já compensados nas ações judiciais movidas pelos entes e ocorrerá por meio de transferência direta da União, independentemente da existência de contrato de dívida administrado pela STN com o respectivo Estado.

Já no tocante ao FPM, o dispositivo acrescido compensa as perdas nos meses de julho, agosto e setembro de 2023. A União transferirá a diferença entre os valores creditados em 2023 e em 2022, corrigidos monetariamente.

Ademais, ao término de 2023, a União complementarará os recursos do FPM caso se constate redução real do repasse quando considerado todo o exercício, nos termos de ato do Ministro da Fazenda.

Para o FPE, as perdas dos meses de julho e agosto de 2023 serão cobertas, cabendo à União transferir a diferença entre os valores creditados em 2023 e em 2022, sem correção, e anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza

Conforme cálculos do Poder Executivo, a antecipação da compensação representará crédito imediato para os entes no valor de R\$ R\$ 10 bilhões, dos quais a quarta parte caberá especificamente aos Municípios. A compensação pela redução dos repasses, por sua vez, será de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, para o FPM, e de R\$ 1,6 bilhões, para o FPE.

Outra alteração, meramente redacional, serve para certificar que os Municípios também deverão observar, para os recursos recebidos em virtude do presente acordo, as mesmas vinculações aplicáveis à cota parte de ICMS.

Entre os pontos positivos do PLP, destacam-se a clareza em definir os objetivos e escopo da Lei, garantindo a transparência e facilitando sua implementação. O projeto propõe soluções para a compensação financeira, dedução de dívidas, transferências diretas e outras medidas que proporcionam

um ajuste financeiro bastante robusto para mitigar os efeitos negativos da redução de arrecadação do ICMS.

Além disso, o projeto considera a necessidade de manter as vinculações constitucionais e legais relativas à saúde, à educação e ao Fundeb, demonstrando sensibilidade para garantir investimentos em áreas essenciais.

Garante, ainda, o repasse dos recursos devidos pelos Estados aos seus Municípios, prevendo a necessidade da dessa transferência, sob pena de serem cessados os abatimentos de dívida e as transferências diretas decorrentes do acordo.

O PLP nº 136, de 2023, também busca manter a responsabilidade fiscal, não constituindo novas operações de crédito e estabelecendo diretrizes para a contabilização adequada das compensações e transferências.

Portanto, considerando os aspectos positivos apresentados pelo PLP, este parecer é favorável à sua aprovação, ressaltando a importância de contribuir para um equilíbrio financeiro justo e responsável entre os entes federativos, promovendo o desenvolvimento econômico e social de todo o país.

Quanto à Emenda nº 2-Plen, de autoria do Senador Hamilton Mourão, seremos obrigados a opinar por sua rejeição.

A alteração procura cumprir a parte do acordo celebrado nos autos da ADPF 984 e da ADI 7.191, retirando a gasolina do rol de produtos essenciais não sujeitos ao tratamento de produtos supérfluos no que tange ao ICMS – o que é meritório.

Contudo, a presente proposta objetiva cumprir especificamente a cláusula quarta do referido acordo, de modo que o dispositivo que se pretende inserir foge a seu escopo.

Ademais, a urgência na liberação dos recursos dos repasses da União aos entes subnacionais é incompatível com o retorno desta matéria à Câmara dos Deputados, para manifestação sobre alterações.

Aproveitamos a oportunidade para cumprimentar todos os agentes públicos envolvidos nas negociações que precederam a apresentação do projeto que ora analisamos. O Ministério da Fazenda, a Advocacia-Geral da União,

bem como os governos estaduais e distrital, por meio de suas procuradorias, tiveram altivez e espírito público para a construção de um acordo maduro e equilibrado, que foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal e honrado neste projeto pela União. A proposição já contou com o beneplácito da Câmara dos Deputados e, no Senado Federal, foi recebido com o cuidado e o sentimento de urgência que o tema demanda.

Afinal, cremos que os nobres Pares podem votar favoravelmente à aprovação da matéria, com segurança e tranquilidade, certos de que estão contribuindo com a hígidez das contas públicas dos Estados que representam e seus Municípios.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2023, e pela **rejeição** da Emenda nº 2-Plen.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator