



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

**PARECER Nº                   , DE 2023-CAE**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Emenda nº 2 – Plenário à emenda substitutiva ao Projeto de Lei Complementar nº 35, de 2022, dos Senadores Esperidião Amin, Jorginho Mello e Dário Berger, que 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.

Relatora: Senadora **TEREZA CRISTINA**

**I – RELATÓRIO**

É submetida a esta Comissão a Emenda nº 2 – Plenário ao substitutivo ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 35, de 2022. A proposta original, de iniciativa dos Senadores Esperidião Amin, Jorginho Mello e Dário Berger, foi apresentada em 23 de março de 2022 e distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo ao Senador Luis Carlos Heinze relatá-la. Em 23 de maio do ano passado, o relator se manifestou favoravelmente à matéria nos termos de uma emenda substitutiva. O relatório, contudo, não foi apreciado até o final da Legislatura.

Nos termos do art. 332 do Regimento Interno desta Casa, a proposição continuou tramitando e a relatoria voltou a ser atribuída ao



Senador Heinze. O novo relatório foi aprovado em 23 de maio último e passou a constituir o Parecer (SF) nº 21, de 2023. A emenda substitutiva aprovada transforma o projeto de lei complementar em projeto de lei ordinária.

O substitutivo é composto por seis artigos. O art. 1º reitera o objetivo da proposição, qual seja: dispor sobre a compensação entre, de um lado, valores empregados pelos entes subnacionais com a manutenção de bens de uso comum da União cuja administração lhes tenha sido delegada por prazo certo e, de outro, dívidas desses entes junto à União.

Os arts. 2º a 4º acrescentam novos artigos às Leis nº 8.727, de 1993, e 9.496, de 1997, e à Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001. A primeira norma estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos entes subnacionais. As duas últimas estabelecem critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária, entre outras, de responsabilidade dos entes subnacionais.

Os três acréscimos permitem que sejam debitados do saldo das dívidas refinanciadas pela União os valores empregados pelos entes subnacionais 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.

O art. 5º estipula que as compensações autorizadas serão debitadas das parcelas vincendas das dívidas refinanciadas. O art. 6º, por fim, contém a cláusula de vigência e determina que a nova norma entrará em vigor a partir da data de publicação.

Em 1º de junho, o Senador Amin apresentou a Emenda nº 2 – Plenário e caberá à CAE apreciá-la. Inicialmente, a relatoria coube outra vez ao Senador Heinze, mas este devolveu a matéria, que foi redistribuída para mim.



## II – ANÁLISE

Na forma do art. 277 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o PLP nº 35, de 2022, retorna a esta Comissão para a apreciação da emenda apresentada em Plenário.

A Emenda nº 2 acrescenta parágrafo único ao art. 5º do substitutivo. O novo dispositivo define que as compensações introduzidas nas Leis nºs 8.727, de 1993, e 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, não constituem operações de crédito entre os entes federados.

O Senador Amin sustenta que, *durante as negociações entre Estados Federados e a União em relação à compensação decorrente da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) utilizaram a tese de que a compensação atrairia a incidência das regras inerentes às operações de crédito definidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto que a cláusula quarta do acordo entabulado previu o envio de projeto de lei para a compensação de valores ainda não amparados por (outra) lei autorizativa de operação de crédito.*

A emenda também permite que a compensação pretendida alcance desembolsos que tenham ocorrido nos cinco anos anteriores à publicação da nova norma.

Impõe-se notar que a tese da STN e da PGFN foi formulada exatamente um mês após a apresentação do primeiro relatório pelo Senador Heinze, com o segundo relatório tão somente replicando o anterior do ponto de vista substantivo.

Com efeito, em 5 de junho último, o Supremo Tribunal Federal (STF) homologou o acordo firmado entre a União e os governos estaduais no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.191 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 984.<sup>1</sup> Corroborou-se o entendimento de que caberia ao Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei complementar aperfeiçoando as Leis Complementares nºs 192 e 194, ambas de 2022.

---

<sup>1</sup> Vide: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6430743>.



O objetivo do acordo é disciplinar a compensação a ser paga aos entes subnacionais, mediante abatimentos nas prestações das dívidas públicas refinanciadas, pela redução na arrecadação do ICMS resultante das duas leis complementares. Consequentemente, s.m.j., a compensação em tela efetivamente se assemelha àquela propugnada pelo PLP nº 35, de 2022.

Conforme a Exposição de Motivos nº 85, de 29 de junho de 2023, subscrita pelo Ministro de Estado da Fazenda, compete ao projeto de lei complementar requerido, entre outras exigências, autorizar o aditamento dos contratos de refinanciamento celebrados com a União, para que as compensações acordadas sejam efetivadas, e estabelecer que as incorporações, compensações, deduções e refinanciamentos previstos não constituirão nova operação de crédito.

Dessa forma, em 30 de junho, o Poder Executivo submeteu à apreciação do Congresso Nacional o PLP nº 136, de 2023, que *dispõe sobre a compensação devida pela União, nos termos do disposto nos art. 3º e art. 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; e o tratamento jurídico e contábil aplicável aos pagamentos, às compensações e às vinculações.*

A recém apresentada proposição assim dispõe sobre o *status* jurídico da compensação acordada *vis-à-vis* a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

**Art. 7º** As incorporações, as compensações, as deduções e os refinanciamentos de que trata esta Lei Complementar não constituirão nova operação de crédito, ainda que por equiparação, nos termos do disposto no art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, afastados os requisitos previstos no art. 32 da referida Lei Complementar e os demais requisitos para a sua contratação, e o disposto na Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, na Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001, e na Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007, do Senado Federal. [Grifo nosso.]

Assim, em face do entendimento firmado no âmbito do STF, é cabível a preocupação do Senador Amin acerca da necessidade de se



asseverar, no corpo da nova norma, que a compensação pretendida não se confunde com uma operação de crédito.

No entanto, a apresentação de emenda a um projeto de lei ordinária é insuficiente para que o objetivo perseguido seja alcançado. É necessário que o *status* original de projeto de lei complementar seja restabelecido. Para tanto, proporei subemenda à Emenda nº 2 – Plenário, com alguns ajustes redacionais.

### III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação da Emenda nº 2 – Plenário à Emenda nº 1 – CAE (substitutiva) ao PLP nº 35, de 2022, na forma da subemenda a seguir, restabelecendo-se o seu *status* de projeto de lei complementar:

#### SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 2 – PLENÁRIO

Os arts. 5º e 6º do PLP nº 35, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

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

§ 1º As compensações de que tratam o art. 16-A da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, o art. 8º-A da Lei nº 9.496, 11 de setembro de 1997, e o art. 8º-A da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, mesmo que realizadas de forma prolongada no tempo, não constituirão novas operações de crédito, ainda que por equiparação, nos termos do disposto no art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, afastados os requisitos previstos no art. 32 da referida Lei Complementar e os demais requisitos para a sua contratação, e o disposto nas Resoluções nº 40, de 20 de dezembro de 2001, nº 43, de 21 de dezembro de 2001, e nº 48, de 21 de dezembro de 2007, todas do Senado Federal.

§ 2º As compensações pelos valores empregados por Estados, Distrito Federal e Municípios na manutenção de bens de uso comum da União abrangerão tanto desembolsos a serem realizados, como aqueles efetuados nos 5 (cinco) anos anteriores à publicação desta Lei Complementar.



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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

