



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 35, DE 2022

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.

AUTORIA: Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Jorginho Mello (PL/SC)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2022

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a compensação de créditos entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no âmbito das operações de consolidação e reescalonamento das dívidas mobiliária e contratual interna.

Art. 2º O art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 35.**
.....

§ 3º A vedação do *caput* deste artigo não se aplica à 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.



SF/22099.32771-56



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

§ 4º A compensação disposta no § 3º deste artigo 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.” (NR)

Art. 3º 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 remanescente dos refinanciamentos celebrados na forma desta Lei os 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.”

Art. 4º A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

“**Art. 8º-A.** Serão debitados 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 tenha sido regularmente delegada aos Estados ou ao Distrito Federal por prazo certo.”

Art. 5º A Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

“**Art. 8º-A.** Serão debitados do saldo remanescente dos refinanciamentos celebrados na forma desta Medida Provisória os valores empregados na manutenção de bens de uso comum de titularidade da União, cuja administração tenha sido delegada por prazo certo aos Municípios.”

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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de Lei Complementar trata de regime extraordinário de amortização, mirando o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e iniciativas porvindouras.

É inegável o suporte prestado pelo governo central na consolidação e reescalonamento dos compromissos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dotando-os de meios para mais bem conduzir os interesses regionais e locais. Entretanto, ao enfrentar os desafios de desenvolvimento endógeno às suas áreas de influência, os entes subnacionais se veem compelidos a intervir mesmo em áreas de competência da União, e sobre patrimônio de jurisdição e gestão desta.

Fato é que sob o manto do novo Texto Constitucional, o Brasil assistiu à afirmação da sua tendência municipalista. Do quadriênio de 1976/1980 para o de 1996/1999, a participação dos Municípios na receita tributária disponível subiu de 9% para 17%, segundo Varsano (1997 *apud* GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). Nada obstante, os encargos foram transferidos junto com os recursos, especialmente com o desenvolvimento do ensino básico e com a atenção básica e especializada em saúde. Giambiagi e Além (2011) apontam que a tendência à urbanização e à concentração de pobreza nas regiões metropolitanas apresentam um quadro de difícil solução para os governantes locais, requerendo intervenção dos demais entes.

Fernando Rezende (2011, p. 47-48), por seu turno, destaca que vai se ampliar o abismo entre a capacidade de arrecadação e as demandas em nível local. Para o autor, a própria expansão econômica tem importado em maior urbanização e na consequente escalada de gastos em nível local, cujo atendimento é comprometido pelos limites impostos pelo ajuste fiscal à capacidade arrecadatória.

É consabido, aditando complexidade ao tema, que a situação fiscal dos Estados é particularmente delicada. Por um lado, a União goza de competência tributária residual, empregada na instituição de contribuições não previstas na Constituição para financiamento da seguridade social,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

ademais da possibilidade de emitir títulos ou moeda para financiar a atividade estatal, a depender dos fundamentos adotados na condução da política monetária. Por outro, os Municípios contam com a repartição do produto da arrecadação de tributos federais e mesmo estaduais, de alguma sorte anulando os efeitos da repartição da União com os Estados.

Isso seguramente contribuiu de forma determinante para que os Estados tenham outrora recorrido aos bancos controlados, descompassado as finanças públicas e justificado as consolidações e refinanciamentos das dívidas contratuais e mobiliárias.

Mesmo com o contexto desfavorável, mas não se furtando a facejar o encargo de fomentar o desenvolvimento regional, os Estados têm assumido a contingência de promover intervenções para qualificar próprios públicos de uso comum de competência da União. Isso é particularmente notório na manutenção dos ativos federais de infraestrutura econômica, de sorte a manter ou mesmo adequar as condições de trafegabilidade das vias públicas, com conforto e segurança.

Quando um ente federado prioriza aportar recursos seus para “reforçar” a execução de obras federais – conduzidas pelo próprio governo federal – pactuando forma de cooperação, é justo que os valores aportados sejam abatidos dos compromissos da unidade federada com a União no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e em demais créditos passíveis de compensação.

É o caso de Santa Catarina. Para agilizar obras federais vitais para o estado, que estão sendo realizadas em ritmo insatisfatório, o Governo de Santa Catarina pactuou com o Ministério de Infraestrutura o aporte de R\$ 465 milhões para que o DNIT aplique esses valores – fruto da poupança do ente federado – em obras federais. São R\$ 300 milhões para custear as obras na BR-470, R\$ 100 milhões para a BR-163, R\$ 50 milhões aportados na BR-280 e o valor remanescente de R\$ 15 milhões na BR-285.

Com o sentimento de justiça federativa, parece-nos adequado autorizar a União a considerar os investimentos realizados para amortizar os



SF/22099.32771-56

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

saldos devedores dos refinanciamentos. Nesta vereda, propomos aperfeiçoamento na Lei de Responsabilidade Fiscal, de sorte a aclarar a possibilidade de novação da dívida mediante abatimento dos valores empregados pelos entes subnacionais em obras públicas de responsabilidade da União.

Outro é o caso de ativos regularmente delegados, ao amparo da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, ou de certificados normativos similares. Os bens delegados por tempo certo, de titularidade da União, presumivelmente retornarão à administração desta. Foram assumidos pela Administração regional por dificuldade fiscal da União para, nestes casos, conduzir de forma satisfatória o interesse coletivo, motivando a celebração de instrumentos de parceria público-pública.

Neste caso, remanesceria a incumbência da União pela manutenção do seu ativo no caso de inação dos governos estadual ou municipal. E seriam gravosos os efeitos deletérios do não reinvestimento durante a vida útil dos empreendimentos, demandando reconstrução, com os custos correspondentes, defluente do esgotamento do pavimento ou de perecimento de outros equipamentos de infraestrutura. Portanto, propomos a equiparação dos investimentos na infraestrutura delegada a uma obrigação certa, tornando-a passível de compensação na forma da lei civilista. Esta compensação, amparada nas intervenções autorizadas ou não vedadas nos convênios de delegação, independeria da livre manifestação de vontades, bastando apuração do valor líquido a promover a compensação das obrigações recíprocas.

Portanto, este projeto de lei complementar visa permitir às unidades federadas que apórtam recursos para incrementar o andamento de obras de responsabilidade do governo federal, abatendo-se esses valores do montante de suas dívidas.

Todos sabemos que o governo federal vive momentos de aperto orçamentário, especialmente no concernente a recursos para obras federais que requerem dotações próprias.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Quando um ente federado prioriza aportar recursos seus para “reforçar” a execução de obras federais – conduzidas pelo próprio governo federal – pactuando forma de cooperação, é justo que os valores aportados sejam abatidos dos compromissos da unidade federada com a União no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e demais créditos possíveis de compensação.

Ora, seria descabido que uma unidade da federação contribuísse com recursos financeiros para a União investir e não abatesse esses valores do montante da sua dívida com a própria União.

Consoante dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposição legislativa voltada a promover renúncia de receita deve se fazer acompanhar de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Em regulamentação infraconstitucional, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estatui que a projeção de impacto aborde o exercício financeiro em que a norma deva entrar em vigor e os dois subsequentes, atente ao que dispõe a lei de diretrizes orçamentárias e promova compensação dos valores nos casos previstos no mesmo dispositivo.

Com efeito, o art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – LDO 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) estabelece para o proponente a responsabilidade pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo de impacto. Nesses termos, assumimos a contingência por dispor *ex ante* sobre o impacto da proposição.

A esse propósito, impende preliminarmente assentar que a receita objeto de renúncia é de natureza financeira, correspondente à amortização dos compromissos dos entes subnacionais com a União. O corolário disso é que nenhum impacto será provocado no resultado primário, formado exclusivamente pelo rebatimento de despesas não financeiras sobre as receitas também não financeiras.

Nada obstante, o art. 4º, § 1º, da LRF assenta que o Anexo de Metas Fiscais constante da LDO contenha similarmente meta para o





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

resultado nominal no exercício financeiro de referência e indicação do resultado para os dois seguintes. A LRF inclusive elege ambas as metas de resultado primário e nominal como métricas a se observar para fins de limitação de empenho e de movimentação financeira, “segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (art. 9º, *caput*).

A esse respeito, convém aclarar que a prática consolidada nas LDOs de todo o setor público é de considerar apenas a meta de resultado primário como critério para limitação de empenho e de movimentação financeira. As demais metas, embora declaradas na LDO, não se traduzem em fatores que influenciam a gestão fiscal.

Ainda assim, estribado no princípio da prudência e considerando o comando do art. 9º da LRF, merecem consideração alguns apontamentos. O resultado nominal corresponde ao cálculo da necessidade de financiamento do setor público. Importa estabelecer que medida legislativa tendente a comprimir receitas nominais e, com isso, ampliar o déficit nominal tem o condão de potencialmente comprometer a trajetória da gestão da dívida consolidada.

Na proposta presente, a redução da dívida dos entes subnacionais levaria ao pagamento a menor de juros e encargos da dívida ao longo do tempo, uma ínfima parcela de receita renunciada que entra no cálculo da projeção do resultado nominal. A amortização do principal per si, não entra. Além disso, o abatimento dos juros e encargos ativos dar-se-ia ao longo dos anos do contrato, em que o compromisso deverá ser honrado, diluindo o impacto para muito além do exercício financeiro em que a novel norma entrar em vigor e dos dois subsequentes.

Ademais, os valores ressaltados do pagamento do PAF serão empregados no financiamento de despesas da União com a manutenção dos seus ativos. Logo, à não receita (financeira) provocada pela renúncia fiscal corresponde uma não despesa (primária) com os investimentos realizados pelos outros entes federativos. Sob essa perspectiva, pois, a iniciativa legislativa que ora apresentamos tem impacto fiscal positivo, pois as receitas renunciadas não afetam o primário, mas as despesas desobrigadas, sim.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Importa destacar que não é possível antever quais serão os objetos de delegação pela União, e quais os compromissos dos tesouros estaduais e municipais, em cada caso, relativos aos investimentos a realizar. Se tomarmos o exemplo do Estado de Santa Catarina, os R\$ 465 milhões de investimentos projetados correspondem a não mais do que 3,6% da dívida do ente junto à União, correspondente a R\$ 12.730 milhões em 2019. Este valor evitará despesas primárias da União na mesma monta, e apenas uma diminuta parcela, atinente aos juros e encargos incidentes sobre o valor compensado, não será computada na conta de juros nominais líquidos, quase não comprometendo o resultado nominal.

Por derradeiro, os investimentos realizados por entes subnacionais em bens da União aumentam seu estoque de capital. Assim, há lógica em que esse aumento seja compensado por redução dos ativos financeiros da União junto a esses mesmos entes. Nesse sentir, a proposta é sustentável não apenas sob a ótica de fluxos e resultados financeiros, mas igualmente no tocante às contas patrimoniais

Assim, conclamamos os pares a apoiar esta iniciativa, de sorte a estimular fonte alternativa para os investimentos de interesse convergente das administrações central, regionais e locais, e na mesma senda promover equidade federativa na gestão fiscal e na condução da trajetória da dívida pública.

Sala das Sessões,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
 - art113
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
 - art35
- Lei nº 8.727, de 5 de Novembro de 1993 - LEI-8727-1993-11-05 - 8727/93
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993;8727>
- Lei nº 9.277, de 10 de Maio de 1996 - LEI-9277-1996-05-10 - 9277/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9277>
- Lei nº 9.496, de 11 de Setembro de 1997 - LEI-9496-1997-09-11 - 9496/97
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9496>
- Lei nº 14.194 de 20/08/2021 - LEI-14194-2021-08-20 - 14194/21
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2021;14194>
- Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de Agosto de 2001 - MPV-2185-35-2001-08-24 - 2185-35/01
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2001;2185-35>