

Pronferido em Plenário, em 09/6/09,
as 17h03 min

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO ÀS EMENDAS DO
SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº
10, DE 2009 (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 457, DE 2009)**

**EMENDAS DO SENADO AO
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 10, DE 2009**

Altera os arts. 96 e 102 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada ROSE DE FREITAS

I - RELATÓRIO

Com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, o Exmo. Sr. Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da Mensagem nº 60/2009, a Medida Provisória nº 457, de 2009, que “ altera os arts. 96 e 102 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.”

A Câmara dos Deputados, ao apreciar a matéria, adotou o Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009, que substituiu o texto original da citada Medida Provisória.

O Senado Federal, atuando como Casa Revisora, aprovou o Parecer do Relator-revisor, Senador Válter Pereira, tendo sido incorporadas ao Projeto de Lei de Conversão doze emendas.

A Emenda nº 1 altera a ementa do Projeto de Lei de Conversão em virtude de terem sido apresentadas, no Senado, emendas que alteram outras normas legais além daquelas originalmente previstas no Projeto de Lei de Conversão aprovado na Câmara dos Deputados.

A Emenda nº 2 permite que as contribuições sociais a cargo do empregador possam ser parceladas em, no mínimo, cento e vinte e, no máximo, duzentas e quarenta prestações mensais. Nesse sentido, a Emenda dá nova redação ao inciso I do *caput* do art. 96 e ao inciso I do art. 98 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

A Emenda nº 3 exclui os débitos parcelados com base na Lei nº 9.639, de 1998, do rol das obrigações passíveis de novo parcelamento, por tratarem de dívidas que estão sendo pagas regularmente. Com esse objetivo, esta Emenda substitui o termo “inclusive” pelo termo “exceto” na redação dada pelo Projeto de Lei de Conversão ao § 1º do art. 96 da Lei do 11.196, de 2005.

A Emenda nº 4 substitui a expressão “certidão negativa” por “Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa” na redação dada pelo Projeto de Conversão ao § 9º do art. 96 da Lei nº 11.196, de 2005. Além disso, desvincula a emissão de Certidões Positivas de Débito com Efeito de Negativa da comprovação da regularização dos débitos e do ato de formalização da opção pelo parcelamento, permitindo que o prazo para a mencionada emissão conte a partir da data de adesão do Município ao parcelamento.

A Emenda nº 5 aperfeiçoa a redação dada pelo Projeto de Conversão ao inciso II do art. 103-A da Lei nº 11.196, de 2005, ao explicitar que a constitucionalidade da alínea “h” do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do

Recurso Extraordinário nº 351.717-1-Paraná, tendo a sua execução suspensa pela Resolução do Senado Federal nº 26, de 2005,

A Emenda nº 6 suprime os §§ 4º e 6º do art. 103-A da Lei nº 11.196, de 2005. Os referidos dispositivos dispõem, respectivamente, sobre a obrigatoriedade do encontro de contas entre débitos e créditos previdenciários da União e dos Municípios ser conclusivo quanto à interpretação de conceitos indeterminados do direito ou à identificação e relevância do fato e sobre a obrigatoriedade de desconsiderar, para efeito do cumprimento da Súmula Vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal, interrupções e suspensões relativas à decadência e à prescrição.

A Emenda nº 7 limita-se a renumerar o dispositivo incluído pelo art. 3º do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009. Assim sendo, ao invés de incluir § 4º ao art. 1º da Lei nº 9.639, de 25 de maio de 1998, passa-se a acrescer § 8º ao art. 1º da mencionada Lei.

A Emenda nº 8 dispensa a manifestação prévia da Fazenda Pública quando houver decisão de arquivar cobranças judiciais cujos valores sejam considerados inexpressivos, assim considerados aqueles inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O Relator-revisor argumenta que esta alteração simplificará o tratamento dado às cobranças judiciais da dívida ativa.

A Emenda nº 9 determina que, nas condenações impostas à Fazenda Pública, para fins de atualização monetária, remuneração de capital e compensação de mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança. Tal medida, segundo o Relator-revisor objetiva uniformizar a atualização monetária e os juros incidentes sobre todas as condenações impostas à Fazenda Pública. Argumenta, ainda, que considera que o índice aplicado às cadernetas de poupança seja suficiente para garantir a atualização da dívida, a remuneração do capital e a compensação de mora.

A Emenda nº 10 prorroga para até 31 de dezembro de 2010 o prazo para que o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte – DNIT possa utilizar recursos federais para executar estudos e projetos de engenharia, bem como obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização de rodovias cujas transferências aos Estados estavam autorizadas pela Medida Provisória nº 82, de 2002. Autoriza, ainda, a referida Emenda, que as obras sejam executadas independentemente

de solicitação ou de celebração de convênios com as unidades da Federação que foram contempladas com os trechos federais previstos na Medida Provisória nº 82, de 2002. Finalmente, permite que o DNIT realize pagamentos pelas obras e serviços efetivamente realizados até 31 de maio de 2009.

A Emenda nº 11 prorroga para até 30 de setembro de 2009 o prazo para adesão, pelos mutuários de créditos rurais inscritos na Dívida Ativa da União, ao parcelamento previsto no art. 8º da Lei nº 11.775, de 2008. O Relator-revisor justifica a medida pelo fato da operacionalização deste parcelamento só ter se iniciado a partir de 15 de maio de 2009, ou seja, apenas quarenta e cinco dias antes da data-limite original.

A Emenda nº 12 acrescenta artigo 8º ao Projeto de Lei de Conversão para caracterizar o ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro Ente da Federação, a título de transferência voluntária, como o momento da assinatura: i) do respectivo convênio ou contrato de repasse de recursos; ii) dos correspondentes aditamentos de valor, não se confundindo com as liberações financeiras de recursos, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse. Objetiva, com isso, desburocratizar o processo administrativo contratual entre os entes da federação.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Inicialmente, cabe salientar que as doze Emendas apresentadas pelo Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009, não incorrem em vício de constitucionalidade, conformando-se com o ordenamento jurídico vigente e com os parâmetros da boa técnica legislativa.

As referidas Emendas também estão de acordo com os fundamentos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, razão pela qual julgamos que não apresentam incompatibilidade ou inadequação financeira e orçamentária.



No que se refere ao mérito, consideramos que algumas das Emendas merecer prosperar, uma vez que aperfeiçoam o texto aprovado nesta Casa.

De fato, a **Emenda nº 1** limita-se a alterar a redação da ementa do Projeto de Lei de Conversão em virtude da necessidade de serem ali mencionados outros diplomas legais que estão sendo alterados por força das Emendas apresentadas no Senado Federal.

A **Emenda nº 2**, por sua vez, eleva de 60 para 120 o número mínimo de prestações mensais do parcelamento das contribuições previdenciárias patronais.

As **Emendas nºs 5 e 7** objetivam, apenas, aperfeiçoar o texto aprovado na Câmara dos Deputados.

A **Emenda nº 6** suprime os §§ 4º e 6º do art. 103-A, acrescentados pelo Projeto de Lei de Conversão da Câmara à Lei nº 11.196, de 2005, por, nas palavras do Relator-revisor, considerar que a redação do primeiro dispositivo restringe, indevidamente, a faculdade de recorrer de decisões administrativas, enquanto a redação do segundo dispositivo invade competência de lei complementar, haja vista o disposto no art. 5º, inciso XXXV, e 146, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal, que determinam, expressamente, que lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão e que cabe à Lei Complementar dispor sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários. Julgamos que as justificativas apresentadas para a supressão do § 6º são, de fato, contundentes, o mesmo não ocorrendo em relação à supressão do § 4º do art. 103-A. Dessa forma, acolhemos parcialmente a **Emenda nº 6**, aprovando, em termos específicos, a supressão do § 6º do art. 103-A, incluído pelo Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009, à Lei nº 11.196, de 2005.

A **Emenda nº 8** trata da hipótese do reconhecimento *ex officio*, pelo juiz competente, da prescrição intercorrente na execução fiscal, de que trata o §4º do art. 40 da Lei nº 6.830, de 1980, introduzido pela Lei nº 11.051, de 2004.

O mencionado § 4º do art. 40 da Lei nº 6.830, de 1980, concede ao Juiz a possibilidade de reconhecer a prescrição *ex officio*, sem a

provocação do sujeito passivo. Para isso, entretanto, o dispositivo exige a prévia manifestação da Procuradoria da Fazenda Nacional – PGFN.

A Emenda nº 8 dispensa a PGFN de manifestar-se, nessas situações, em relação a processos de execução fiscal considerados de pequeno valor por ato do Ministro de Estado da Fazenda. De forma que a alteração proposta caminha no sentido da economia processual, restringindo a quantidade de processos em que a PGFN deve se manifestar para aqueles de valores mais significativos. Para processos de menor valor caberá à autoridade judicial avaliar se ocorreu a prescrição.

Consideramos, portanto, meritória a Emenda apresentada, no que se refere à inclusão do § 5º ao art. 40 da Lei nº 6.830, de 1980. Não vemos razão, entretanto, para a manutenção do § 6º acrescentado pela Emenda nº 8, uma vez que a redação dada ao dispositivo autoriza, de imediato, a dispensa da manifestação da PGFN em cobranças judiciais em valores iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Dessa forma, votamos pela aprovação parcial da Emenda nº 8, na parte em que insere o § 5º no art. 40 da Lei nº 6.830, de 1990, rejeitando, porém, a inclusão do § 6º no mesmo dispositivo.

A Emenda nº 10 altera a Lei nº 11.314, de 2006, para prorrogar, até 31 de dezembro de 2010, o prazo para que o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT utilize recursos federais para a manutenção da malha rodoviária que foi transferida aos Estados com base na Medida Provisória nº 82, de 2002. Cabe destacar que durante a tramitação da referida Medida Provisória no Congresso Nacional foram assinados os termos de transferência de rodovias com 14 Estados, de tal sorte que, aproximadamente, 14 mil quilômetros de estradas foram transferidos para o âmbito estadual. Aprovada pelo Congresso Nacional na forma de um Projeto de Lei de Conversão, a matéria foi vetada em maio de 2003.

Com o veto, foram geradas muitas controvérsias quanto à validade dos termos de transferência, uma vez que o Congresso Nacional deixou de editar o decreto legislativo regulamentando os atos praticados durante a vigência da Medida Provisória nº 82, de 2002. Com isso, a extensa malha rodoviária transferida ficou, por muito tempo, sem qualquer assistência por parte dos Estados. Em virtude da falta de assistência na execução de obras nos trechos transferidos e em decorrência das dúvidas surgidas acerca

da possibilidade da União poder realizar investimentos naqueles trechos, foi sancionada a Lei nº 11.314, de 2006, que autorizou a União a utilizar recursos federais, até 31 de dezembro de 2008, para efetuar tais investimentos.

Uma vez que muitos investimentos ainda estão em andamento, a Medida Provisória nº 452, de 2008, prorrogou, para até 31 de dezembro de 2010, a autorização legislativa para que a União, através do DNIT, pudesse continuar executando obras nas rodovias transferidas aos Estados, independentemente de solicitação ou celebração de convênios.

De ressaltar, no entanto, que a prorrogação contida na Medida Provisória nº 452, de 2008, perdeu seus efeitos juntamente com o vencimento do prazo de validade desta Medida Provisória sem que tenha sido concluída sua tramitação pelo Congresso Nacional.

A Emenda nº 10, portanto, reedita a prorrogação do prazo em que a União possa aplicar recursos federais nas rodovias transferidas sob a égide da Medida Provisória nº 82, de 2002. Mostra-se, portanto, essencial a aprovação da Emenda proposta para que sejam mantidas as obras necessárias para a conclusão do processo de transferência de domínio das rodovias aos Estados, com a devida segurança do tráfego para os usuários dessas vias.

A Emenda nº 11 objetiva prorrogar, para até 30 de setembro de 2009, o prazo para que os mutuários de créditos rurais inscritos na Dívida Ativa da União possam optar pelo parcelamento previsto na Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008. Trata-se de medida justa tendo em vista que a operacionalização deste parcelamento somente iniciou-se em 15 de maio último, ou seja, apenas quarenta e cinco dias antes de findar o prazo originalmente concedido para que os mutuários optassem pelo parcelamento.

A Emenda nº 12 busca, nas palavras do Relator-revisor, desburocratizar o processo administrativo contratual entre os entes da Federação no que se refere à celebração de contratos e convênios para o repasse de recursos.

As Emendas nºs 3, 4 e 9, por sua vez, não devem prosperar, haja vista que vão de encontro ao entendimento alcançado durante a tramitação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei de Conversão nº

10, de 2009, resultado de prolongado processo de negociação entre o Governo, os demais Pares e setores da sociedade.

A Emenda nº 3, substitui o termo “inclusive” pelo termo “exceto” no § 1º do art. 96 da Lei nº 11.196, de 2005. Essa mudança é prejudicial para os Municípios, uma vez que inviabilizará a opção pelo reparcelamento das dívidas já parceladas na forma da Lei nº 9.639, de 1998. Dessa forma, votamos pela rejeição da Emenda nº 3 apresentada pelo Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009.

A Emenda nº 4 desvincula a emissão de Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa da comprovação da regularização dos débitos e do ato de formalização da opção pelo parcelamento, como previa o texto aprovado na Câmara dos Deputados, e passa a vincular o prazo de dois dias úteis para a sua emissão à data de adesão ao parcelamento. Em que pesem os argumentos do Relator-revisor, julgamos que a redação dada pela Câmara dos Deputados ao dispositivo ora sob comentário, isto é, o § 9º do art. 96 da Lei nº 11.196, de 2005, é mais abrangente, inclusive porque condiciona a emissão da certidão negativa de débito à comprovação da regularização dos débitos previdenciários. Votamos, portanto, pela rejeição da Emenda nº 4.

A Emenda nº 9 altera a redação do art.1º-F da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.

Cabe destacar, inicialmente, que a redação atualmente em vigor desse dispositivo limita-se a estabelecer o valor dos juros de mora aplicados às condenações impostas à Fazenda Pública em processos que reivindiquem o pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos. De forma que o dispositivo não trata, hoje, de atualização monetária, nem abrange as condenações da Fazenda Pública relacionadas a outras rubricas, como os débitos tributários, por exemplo.

Já o texto da referida emenda estabelece como limite para cálculo de juros de mora, atualização monetária e remuneração de capital, o índice pago às aplicações na caderneta de poupança, atualmente 0,5% ao mês mais a Taxa Referencial-TR, para todas as condenações impostas à Fazenda Pública. Ou seja, em qualquer condenação em que a Fazenda Pública estiver obrigada a pagar ou indenizar a outra parte, os juros de mora e a atualização monetária seriam equivalentes aos recebidos por aplicações na caderneta de poupança.

Trata-se de tentativa de uniformizar a cobrança dos juros incidentes sobre as condenações impostas à Fazenda Pública em razão de não haver regra única e clara sobre o assunto. Ressalte-se que já há, no entanto, regra legal aplicável à atualização monetária dos precatórios, contida no § 6º do art. 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que fixa o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, como indexador.

Porém, em relação à incidência de juros moratórios, compensatórios ou remuneratórios em condenações contra a Fazenda Pública não há taxa definida na legislação para débitos não abrangidos pelo supracitado art. 1º-F.

O dispositivo alterado pela emenda, entretanto, trata apenas das hipóteses em que a Fazenda sofre condenação. Para os casos em que a mesma atua no pólo ativo da cobrança, caso tenha êxito na demanda, permaneceria a regra em vigor, que para créditos tributários, determina a correção pela taxa SELIC, conforme o art. 13 da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, combinado com o art. 84 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, e o art. 30, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Cabe ressaltar, ainda, que a Emenda determina a aplicação do referido índice até o efetivo pagamento da dívida, alterando, desse modo, a forma de correção dos débitos inscritos em precatórios. Sobre a utilização da TR como índice de correção monetária, convém mencionar o que afirmou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 493-DF, Relator Ministro Moreira Alves:

“A taxa referencial (TR), não é índice de correção monetária, pois, refletindo as variações do custo primário da captação dos depósitos a prazo fixo, não constitui índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda”

Adicionalmente, o texto da emenda não estabelece de forma objetiva como será aplicado o índice estabelecido. A redação determina que o mesmo incidirá, uma única vez, até o efetivo pagamento. Além de não estar devidamente preciso o que significa o termo “uma única vez” no âmbito tributário, permanece a dúvida se o índice será aplicado a partir da ocorrência do recolhimento indevido. Essa hipótese não está clara no dispositivo, o que poderá resultar em diversas demandas judiciais até que seja firmada jurisprudência sobre o assunto.

Por essas razões, optamos pela rejeição da Emenda nº 9 apresentada pelo Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009.

Por todo o exposto, votamos:

I - pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária das doze Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2009;

II - no mérito:

- a) pela aprovação integral das Emendas nºs 1, 2, 5, 7; 10, 11 e 12
- b) pela aprovação parcial da Emenda nº 6, na parte em que suprime o § 6º do art. 103-A acrescentado pelo Projeto de Lei de Conversão à Lei nº 11.196, de 2005;
- c) pela aprovação parcial da Emenda nº 8, na parte em que inclui § 5º ao art. 40 da Lei nº 6.830, de 1980,
- d) pela rejeição das Emendas nºs 3, 4 e 9.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2009.

Deputado ROSE DE FREITAS
Relatora