



PROJETO DE LEI Nº 845, de 2007
(Apensados: PL nº 5.403, de 2009, e PL nº 929, de 2011)

“Institui medidas de estímulo e apoio à reestruturação fiscal dos estados, mediante a não-inclusão, para o cálculo da receita líquida real, dos valores repassados pela União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, referentes à cobrança da Cide – Combustíveis”.

AUTOR: Deputado LELO COIMBRA

RELATOR: Deputado PEPE VARGAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 845, de 2007, pretende que os repasses da União aos Estados e Municípios, à conta de sua participação na arrecadação da CIDE-Combustíveis, não integrem a base de cálculo da receita líquida real (RLR), que serve de referência para fixar o teto do pagamento do serviço de suas dívidas com a União, repactuadas segundo os ditames da Lei nº 8.727 de 1993, da Lei nº 9.496, de 1997, da Lei nº 10.195, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.185, de 2001.

Determina, também, que os valores repassados pela União serão empregados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Finalmente, pretende que a lei oriunda do projeto tenha efeitos retroativos a 10 de janeiro de 2004.

Já o PL nº 5.403, de 2009, apensado, pretende modificar a redação do *caput* do art. 1º-B da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004, para destinar parte dos recursos da arrecadação da CIDE-Combustíveis atribuídos aos Municípios para investimentos e para a manutenção e recuperação das estradas vicinais.

Finalmente, o PL nº 929, de 2011, igualmente apensado, acresce



parágrafos ao art. 1º da Lei n.º 10.336, de 2001, visando: (i) detalhar os investimentos passíveis de serem financiados nos termos do inciso III do atual § 1º do mencionado artigo; e (ii) estabelecer o montante da arrecadação da CIDE-Combustíveis a ser aplicado no mesmo exercício em que se deu a arrecadação, à exceção do arrecadado no mês de dezembro, que poderá ser aplicado no primeiro trimestre do ano seguinte (§ 4º).

O PL nº 929, de 2011, visa, ainda, a modificar a redação do art. 1º-A da Lei n.º 10.336, de 2001, estabelecendo que a totalidade dos recursos entregues pela União aos Estados e ao Distrito Federal seja aplicada no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, na forma prevista no acrescido § 3º do art. 1º, supramencionado.

A matéria vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para exame de mérito e de adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira, devendo, a seguir, ser encaminhada à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição, nesta Comissão.

II - VOTO

Preliminarmente ao exame do mérito, compete a esta Comissão apreciar a matéria quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, aprovada em 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

Deve, ainda, esta Comissão analisar o Projeto à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O Projeto principal, PL nº 845, de 2007, inscreve-se no rol dos que propõem a alteração das condições pactuadas para o refinanciamento de dívidas de Estados e Municípios junto à União, ao amparo, principalmente, da Lei nº



8.727, de 5 de novembro de 1993, e da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. No que concerne à Lei nº 8.727/93, o refinanciamento teve a adesão de 25 estados e 112 municípios, proporcionando um reescalonamento de dívidas da ordem de US\$ 20,8 bilhões. Porém, os débitos que os Estados têm atualmente com a União são oriundos principalmente da renegociação implementada sob a égide da Lei 9.496, de 1997, que contou com a adesão de 26 Estados da Federação, e alcançou o montante de R\$ 132 bilhões.

A Lei 9.496, de 1997, trata da assunção e do refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal: i) dívida pública mobiliária; ii) dívidas decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas líquidas e certas; iii) empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal ao amparo da Resolução nº 70/95, do Senado Federal.

Os Estados que aderiram ao refinanciamento, na sua maioria, firmaram contratos com prazo de pagamento de até 360 prestações mensais (trinta anos), atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros mínimos de 6% a.a. No que diz respeito ao limite máximo de comprometimento das receitas estaduais, a Lei nº 9.496, de 1997, dispõe, no seu art. 5º, que os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR), para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida. Na prática, esses limites foram definidos contratualmente com cada Estado, ficando o percentual máximo de comprometimento da receita entre 11,5% e 15%, tendo sido a maioria fixado em 13%.

O Projeto principal propõe, assim, medida que objetiva reduzir o peso da dívida refinanciada sobre os cofres dos Estados e Municípios, na medida em que modifica o critério de apuração da RLR.

A RLR é utilizada para apurar o limite de pagamento da dívida de Estados e Municípios renegociada com o Tesouro Nacional e para a relação Dívida Financeira / Receita Líquida Real. É também parâmetro dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Estados.¹

O conceito de RLR encontra-se definido na Lei nº 9.496, de 1997, em seu art. 2º, parágrafo único, *in verbis*:

¹ A RLR é apurada a partir dos dados de balancetes enviados pelos Estados e Municípios e obtida deduzindo-se das receitas orçamentárias os valores permitidos pelos contratos. Os valores são calculados e divulgados mensalmente por meio de portaria da Secretaria do Tesouro Nacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

“Parágrafo único. Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.”

Já a Medida Provisória 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, que trata do refinanciamento, pela União, de dívidas de responsabilidade dos Municípios, assim dispõe no seu art. 7º:

“Art. 7º Para os fins desta Medida Provisória, entende-se como RLR a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que ela estiver sendo apurada, observado o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital; e

II - serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que por meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder público, concedidas com base no referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

Parágrafo único. O superávit financeiro das autarquias e fundações, excluídas as de caráter previdenciário, será considerado como receita realizada para fins de cálculo da RLR.”

A Lei nº 10.195, de 2001, com a redação dada pela Lei nº 11.533, de 2007, determinou que o cálculo da RLR exclua da receita realizada as deduções tratadas na Lei nº 9.424, de 1996 (que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF).

Finalmente, a mesma Lei nº 11.533 de 2007 determina em seu art. 5º que:

“Art. 5º Para os fins previstos nas Leis nºs 9.496, de 1997, e 8.727, de 5 de novembro de 1993, na Medida Provisória nº



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e no art. 4º, o cálculo da RLR excluirá da receita realizada quinze por cento dos seguintes recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas "a" e "b", da Constituição, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 87, de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

Parágrafo único. Os cálculos de que trata o caput poderão retroagir a março de 1998, devendo eventuais diferenças, relativas aos Estados e ao Distrito Federal, ser compensadas no serviço da dívida refinanciada ao amparo das respectivas Leis."

Com relação ao impacto orçamentário e financeiro que a modificação pretendida pode implicar para a União, cabe lembrar, inicialmente, que a assunção das obrigações citadas provocou a elevação do estoque da dívida pública federal. Em contrapartida, a União tornou-se credora dos Estados, contabilizando como ativos os haveres provenientes das dívidas refinanciadas. Assim, os créditos decorrentes dos refinanciamentos autorizados pela Lei nº 8.727, de 1993, e pela Lei nº 9.496, de 1997, representam receitas financeiras federais, que são utilizadas em conformidade com os seguintes dispositivos:

- art. 11 da Lei nº 8.727, de 1993: "Os valores efetivamente recebidos pelo Tesouro Nacional à conta dos refinanciamentos previstos nesta lei serão destinados exclusivamente ao pagamento das entidades originalmente credoras, no prazo máximo de dois dias úteis, proporcionalmente ao valor global das prestações previstas nos contratos primitivos";

- art. 12 da Lei nº 9.496, de 1997: "A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será integralmente utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional".

Vê-se que a aprovação do PL 845, de 2007, tal como proposto,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

resultaria em frustração dessas receitas, causando elevação sobre o montante da dívida pública federal.

Finalmente, a Lei n.º 12.309, de 9 de agosto de 2010 – LDO/2011, assim dispõe em seu art. 91:

“Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”²

Acresça-se que o Projeto principal não traz estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da diminuição de receita nele implícito, assim como não apresentada medidas que compensem esta diminuição. Verifica-se, portanto, que ele contradiz dispositivo da LDO/2011, não estando previstos, ainda, seus efeitos na Lei Orçamentária para 2011. Portanto, não pode ser considerado adequado ou compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração.

Dessa forma, fica prejudicado o exame, quanto ao mérito, do Projeto

² Seus parágrafos assim dispõe:

“§ 1º Os Poderes e o MPU, encaminharão, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no §1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput deste artigo.

§ 5º As proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial deverão conter cláusula de vigência de no máximo cinco anos, sendo facultada sua compensação mediante o cancelamento de despesas em valor equivalente.

§ 6º (VETADO)

§ 7º (VETADO)

§ 8º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto no art. 21, XIII e XIV, da Constituição.

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 10. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes e do MPU, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no §1º do art. 14 desta Lei.

§ 11. (VETADO)”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

principal, PL nº 845, de 2007, em função do disposto no art. 10 da citada Norma Interna desta Comissão:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Passando ao exame de adequação financeira e orçamentária do PL nº 5.403, de 2009, apensado, cabe observar, preliminarmente, que, de acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º da citada Norma Interna, aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação em 29 de maio de 1996, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

Tal é o caso do PL nº 5.403, de 2009, cuja aprovação, segundo nosso entendimento, não provocaria impacto sobre o orçamento da União, na medida em que visa apenas a alterar a composição da destinação dos recursos da CIDE-Combustíveis, já alocados aos Municípios.

No que tange ao mérito, entendemos carecer o PL nº 5.403, de 2009, dos requisitos de conveniência e oportunidade essenciais à sua aprovação, tendo em vista que a atual redação do art. 1º-B da Lei nº 10.336, de 2001, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.866, de 2004, ao permitir aos Municípios a aplicação dos recursos de que trata abrangentemente em "programas de infraestrutura de transportes", já contempla a pretendida realização de melhorias de estradas vicinais.

Julgamos, portanto, desnecessário que, na lei regulamentadora da destinação a ser dada ao produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis, seja imposto aos Municípios, como propõe o PL nº 5.403, de 2009, que apliquem uma parcela dos recursos recebidos especificamente no tipo de investimento referido, o que, no nosso entender, somente teria como efeito provocar uma rigidez na aplicação desses recursos de todo prejudicial à programação orçamentária dos Municípios, sem qualquer vantagem previsível.

Quanto ao apenso PL nº 929, de 2011, julgamos que sua aprovação não acarretaria impacto sobre as contas públicas, tendo em vista restringir-se seu escopo ao campo normativo, visando tão-somente a detalhar os tipos de investimentos passíveis de serem financiados pela CIDE, dispor sobre a aplicação temporal de sua arrecadação, e estabelecer critérios para a aplicação, pelos Estados e DF, da parte a eles entregue pela União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

No que tange ao mérito do PL nº 929, de 2011, importa ter inicialmente presente que de acordo com o art. 177, § 4º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal, os recursos da CIDE-Combustíveis devem ser aplicados em “programas de infra-estrutura de transportes”, conceito que ultrapassa largamente o de “malha viária”, à qual pretende o Projeto em comento limitar dita aplicação, fazendo-a “afunilar” somente para esse tipo restrito de investimento, como esclarece a Justificação apresentada pelo nobre Autor da proposição.

Entendemos que a pretendida limitação da aplicação dos recursos deixa de atender ao requisito de conveniência necessário à sua aprovação, não somente por restringir os termos do mandamento constitucional citado, como também por causar impedimento a que os Entes da Federação possam dispor sobre a destinação dos recursos que lhes cabem em suas programações orçamentárias próprias.

Acresça-se que a redação proposta, no Projeto em comento, para o novo § 4º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 2001, ultrapassa inteiramente o escopo desta Lei, ao pretender estabelecer o cumprimento impositivo do orçamento, no que se refere à aplicação do produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis, contrariando, assim, característica essencial do Direito Financeiro e Orçamentário em nosso País.

Diante do exposto, votamos pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 845, de 2007, e pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, da matéria contida nos Projetos de Lei nºs 5.403, de 2009, e 929, de 2011, apensados, não cabendo, portanto, pronunciamento quanto à sua adequação ou compatibilidade financeira e orçamentária. Quanto ao mérito, deixamos de nos manifestar sobre o Projeto de Lei nº 845, de 2007, em face de sua incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira, e somos pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 5.403, de 2009, e 929, de 2011.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2011.

Deputado PEPE VARGAS
Relator