



**Presidência da República**  
**Secretaria-Geral**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**MENSAGEM Nº 324, DE 23 DE JUNHO DE 2022**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar nº 18, de 2022, que “Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017”.

Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei Complementar:

**§ 1º, § 4º, § 5º e § 6º do art. 3º do Projeto de Lei Complementar**

“§ 1º O total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou do Distrito Federal irá compor o saldo a ser deduzido pela União.”

“§ 4º A compensação pelos Estados e pelo Distrito Federal das perdas de arrecadação de que trata o caput deste artigo será realizada por esses entes e abrangerá as parcelas do serviço da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e, adicionalmente ao disposto no caput deste artigo, poderão os Estados e o Distrito Federal desincumbir-se da obrigação de pagamento das parcelas do serviço da dívida com quaisquer credores, em operações celebradas internamente ou externamente ao País, em que haja garantia da União, independentemente de formalização de aditivo contratual, no montante equivalente à diferença negativa entre a arrecadação de ICMS observada a cada mês e a arrecadação observada no mesmo período no ano anterior.”

“§ 5º Na hipótese de o Estado ou o Distrito Federal não ter contrato de dívida administrada com a Secretaria do Tesouro Nacional ou com garantia da União, ou se o saldo dessas dívidas não for suficiente para compensar integralmente a perda, nos termos do § 3º e do § 4º deste artigo, a compensação poderá ser feita no exercício de 2023, por meio da apropriação da parcela da União relativa à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) até o limite do valor da perda.”

“§ 6º Os entes federativos referidos no § 5º deste artigo, bem como aqueles cuja lei estadual ou distrital relativa ao ICMS já atenda aos limites estabelecidos no inciso I do § 1º do art. 32-A da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para ao menos 1 (uma) das operações ou prestações relacionadas no caput do referido artigo, terão prioridade na contratação de empréstimos no exercício de 2022.”

**§ 2º do art. 4º do Projeto de Lei Complementar**

“§ 2º As parcelas relativas à quota-parte do ICMS, conforme previsto no inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal, serão transferidas pelos Estados aos Municípios na proporção da dedução dos contratos de dívida com aval da União, bem como na proporção da parcela de CFEM apropriada, nos termos do art. 3º desta Lei Complementar.”

**Razões dos vetos**

“A proposição legislativa dispõe que o total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou do Distrito Federal comporia o saldo a ser deduzido pela União. Também institui que a compensação pelos Estados e pelo Distrito Federal das perdas de arrecadação de que trata o **caput** do artigo 3º desta Lei Complementar seria realizada por esses entes e abrangeria as parcelas do serviço da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia e que, adicionalmente ao disposto no **caput** do referido artigo, os Estados e o Distrito Federal poderiam desincumbir-se da obrigação de pagamento das parcelas do serviço da dívida com quaisquer credores, em operações celebradas internamente ou externamente ao País, em que haja garantia da União, independentemente de formalização de aditivo contratual, no montante equivalente à diferença negativa entre a arrecadação de ICMS observada a cada mês e a arrecadação observada no mesmo período no ano anterior.

A proposição legislativa estabelece, ainda, que, na hipótese de o Estado ou o Distrito Federal não ter contrato de dívida administrada com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia ou com garantia da União, ou se o saldo dessas dívidas não for suficiente para compensar integralmente a perda, nos termos do § 3º e do § 4º do art. 3º, a compensação poderia ser feita no exercício de 2023, por meio da apropriação da parcela da União relativa à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM até o limite do valor da perda.

Outrossim, a proposição legislativa institui que os entes federativos referidos no § 5º do art. 3º, bem como aqueles cuja lei estadual ou distrital relativa ao ICMS já atenda aos limites estabelecidos no inciso I do § 1º do art. 32-A da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para ao menos uma das operações ou prestações relacionadas no **caput** do referido artigo, teriam prioridade na contratação de empréstimos no exercício de 2022.

Ademais, estabelece que as parcelas relativas à quota-parte do ICMS, conforme previsto no inciso IV do **caput** do art. 158 da Constituição, seriam transferidas pelos Estados aos Municípios na proporção da dedução dos contratos de dívida com aval da União, bem como na proporção da parcela de CFEM apropriada, nos termos do art. 3º do Projeto de Lei Complementar.

Todavia, em que pese o mérito da proposta, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois ampliaria o escopo da compensação pela União, para o total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou do Distrito Federal, e também determinaria que fossem honradas garantias da União em operações de Estados e do Distrito Federal, com quaisquer credores, celebradas internamente ou externamente ao País, bem como ante a perda de arrecadação relativa à CFEM, com impacto fiscal, especialmente, em 2023.

Além disso, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que criaria compensações para a União de maior complexidade e de custo financeiro sem real efetividade, haja vista que, a despeito do ambiente de pandemia, nos últimos dois anos foi observada melhora significativa na situação fiscal de Estados e Municípios, especialmente em decorrência do crescimento da arrecadação de ICMS, tendo as perdas de arrecadação dos entes subnacionais sido menores do que as inicialmente previstas e amplamente superadas pelos efeitos financeiros das compensações, instituídas em nível federal em 2020, e que foram seguidas por um forte crescimento da arrecadação após 2021.

O ano de 2022 iniciou-se com dinâmica similar à dos dois anos anteriores para Estados e Municípios, com o superávit primário dos governos regionais, acumulado em doze meses até abril deste ano, alcançando 1,45% do Produto Interno Bruto - PIB, além da retomada da atividade econômica e de uma elevação generalizada dos preços dos bens e serviços sujeitos ao ICMS, especialmente energia elétrica e combustíveis. Essa melhora da situação do agregado dos Estados e Municípios entre 2020 e 2021, com melhora dos resultados primários dos governos regionais, resultou em um acelerado acúmulo de ativos financeiros por parte desses governos, que alcançou o valor de R\$ 226.000.000.000 (duzentos e vinte e seis bilhões de reais) em abril de 2022 (equivalente a 2,5% do PIB).

Nesse sentido, quase a totalidade do conjunto dos Estados e Municípios conseguirão ter suas contas estabilizadas, sem maiores dificuldades. Situações pontuais poderão demandar renegociações das condições do Regime de Recuperação Fiscal de cada ente que não consiga reequilibrar suas finanças.”

#### **Art. 5º do Projeto de Lei Complementar**

“Art. 5º As vinculações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), previstas nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, bem como as receitas vinculadas às ações e aos serviços de saúde, previstas nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, serão mantidas pelos Estados e pelos Municípios, conforme o caso, na proporção da dedução dos contratos de dívida dos Estados administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional ou dos contratos de dívida com aval da União, bem como na proporção da parcela de CFEM apropriada.”

#### **Razões do veto**

“A proposição legislativa estabelece que as vinculações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, previstas nos art. 212 e art. 212-A da Constituição, bem como as receitas vinculadas às ações e aos serviços de saúde, previstas nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição, seriam mantidas pelos Estados e pelos Municípios, conforme o caso, na proporção da dedução dos contratos de dívida dos Estados administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia ou dos contratos de dívida com aval da União, bem como na proporção da parcela de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM apropriada.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público, devido ao impacto fiscal de perda de receita primária da União relativa à CFEM, de forma que geraria impacto fiscal, especialmente, em 2023.

Ademais, a proposição contraria o interesse público, pois criaria compensações para a União ou despesas para os Estados e Municípios que ampliariam possíveis desequilíbrios financeiros.”

**Art. 10 do Projeto de Lei Complementar, na parte em que acresce o § 7º ao art. 9º da Lei Complementar nº 192, de 11 de março e 2022**

“§ 7º Aplica-se o disposto no § 6º deste artigo aos insumos naftas, com Nomenclatura Comum do Mercosul/Sistema Harmonizado - NCM/SH 2710.12.49, outras misturas (aromáticos), NCM/SH 2707.99.90, óleo de petróleo parcialmente refinado, NCM 2710.19.99, outros óleos brutos de petróleo ou minerais (condensados), NCM 2709.00.10, e N-Metilanilina, NCM/SH 2921.42.90.”

**Razões do veto**

“A proposição legislativa estabelece que seria aplicado o disposto no § 6º do art. 9º da Lei Complementar nº 192, de 11 de março e 2022, aos insumos naftas, com Nomenclatura Comum do Mercosul/Sistema Harmonizado - NCM/SH 2710.12.49, outras misturas (aromáticos), NCM/SH 2707.99.90, óleo de petróleo parcialmente refinado, NCM 2710.19.99, outros óleos brutos de petróleo ou minerais (condensados), NCM 2709.00.10, e N-Metilanilina, NCM/SH 2921.42.90.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, pois suspenderia a incidência da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins sobre diversos produtos. Restaria indefinido se os produtos de que trata este parágrafo deveriam acompanhar a destinação do § 6º do mesmo artigo, qual seja, a produção de combustíveis. Isso poderia levar à interpretação de que essa suspensão alcançaria todas as aquisições dos produtos, indiferentemente da sua destinação, o que traria como consequência uma possível judicialização da matéria.

Nesse sentido, poderia haver perdas de arrecadação não necessárias para o atendimento dos objetivos da legislação proposta, ou seja, a redução do preço dos combustíveis nesse momento de crise.”

**Art. 11 do Projeto de Lei Complementar**

“Art. 11. O art. 6º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 6º Os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, órgãos do Ministério da Economia, serão compostos de 3 (três) membros titulares com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos.

.....

§ 4º Os membros titulares do Conselho de Supervisão serão investidos no prazo de 30 (trinta) dias em regime de dedicação exclusiva, em:

I - Cargo Comissionado Executivo ou Função Comissionada Executiva, de nível 17, ou equivalente, para o membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia;

II - cargo ou função do quadro do Tribunal de Contas da União, de nível hierárquico equivalente ao do membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia, para o membro escolhido entre auditores federais de controle externo indicado pelo Tribunal de Contas da União;

III - cargo ou função do quadro do Estado, de nível hierárquico equivalente ao do membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia, para o membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

.....’ (NR)”

**Razões do veto**

“A proposição legislativa altera o **caput** do art. 6º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, o qual disporia que os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, órgãos do Ministério da Economia, seriam compostos de 3 (três) membros titulares com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos.

Estabelece, ainda, que o § 4º do referido dispositivo passaria a vigorar com as seguintes alterações: os membros titulares do Conselho de Supervisão serão investidos no prazo de 30 (trinta) dias em regime de dedicação exclusiva, em: I - cargo Comissionado Executivo ou Função Comissionada Executiva, de nível 17, ou equivalente, para o membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia; II - cargo ou função do quadro do Tribunal de Contas da União, de nível hierárquico equivalente ao do membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia, para o membro escolhido entre auditores federais de controle externo indicado pelo Tribunal de Contas da União; III - cargo ou função do quadro do Estado, de nível hierárquico equivalente ao do membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia, para o membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

A proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois versa sobre organização de unidade administrativa do Poder Executivo federal, em violação ao disposto na alínea 'e' do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição.”

#### **Art. 14 do Projeto de Lei Complementar**

“Art. 14. Em caso de perda de recursos ocasionada por esta Lei Complementar, observado o disposto nos arts. 3º e 4º, a União compensará os demais entes da Federação para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios beneficiários do disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei Complementar deverão manter a execução proporcional de gastos mínimos constitucionais em saúde e em educação, inclusive quanto à destinação de recursos ao Fundeb, na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.”

#### **Razões do veto**

“A proposição legislativa estabelece que, em caso de perda de recursos ocasionada por esta Lei Complementar, observado o disposto nos art. 3º e art. 4º, a União compensaria os demais entes da Federação para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb tivessem as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar. Ademais, estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios beneficiários do disposto nos art. 3º e art. 4º desta Lei Complementar deveriam manter a execução proporcional de gastos mínimos constitucionais em saúde e em educação, inclusive quanto à destinação de recursos ao Fundeb, na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.

Entretanto, em que pese o mérito da proposta, a proposição legislativa contraria o interesse público, ao permitir a criação de despesa pública de caráter continuado, diferente das medidas temporárias aprovadas nos outros artigos da mesma proposição, bem como ao estabelecer que a União compensaria os entes da federação, sem prazo definido, para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tivessem as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes da Lei Complementar.

Ademais, a proposição criaria compensações para a União e despesas para os Estados e Municípios que poderiam ampliar possíveis desequilíbrios financeiros.”

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei Complementar em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

**Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.6.2022 - Edição extra**