

**Nota Técnica 02/2025**

## **VETOS DO PRESIDENTE À LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE PLENO PAGAMENTO DE DÍVIDAS DOS ESTADOS (PROPAG)**

O Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), instituído pelo Projeto de Lei Complementar nº 121/2024, foi sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no dia 13 de janeiro de 2025, dando origem à Lei Complementar nº 212/2025. A proposta foi sancionada parcialmente, pois o documento sofreu 13 vetos em diversos artigos e incisos. O Governo Federal defende que tais vetos são necessários, pois, caso fossem aprovados, poderiam acarretar prejuízos ao resultado primário das contas da União.

Entre os pontos vetados pelo presidente Lula, destacam-se: a possibilidade de os Estados violarem os limites de gastos com funcionários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a dispensa do cumprimento de metas e compromissos previstos no Regime de Recuperação Fiscal no momento da adesão ao PROPAG; a protelação do pagamento da dívida dos entes subnacionais afetados por desastres, no que se refere ao aporte de recursos no Fundo de Equalização Fiscal. Outro ponto vetado foi o artigo que retirava o limite de crescimento dos gastos primários dos Estados e a proposta que permitiria a dedução do valor das parcelas da dívida, considerando os recursos transferidos do Estado para a União nos três últimos anos.

O presidente apresentou as seguintes razões de veto: necessidade de comprometimento da função distributiva no Fundo de Equalização Fiscal, insegurança jurídica, inconstitucionalidades, além da concessão de um duplo benefício aos entes que usufruírem tanto do Regime de Recuperação Fiscal quanto do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas. A maior preocupação da equipe econômica do Governo são os possíveis impactos fiscais do PROPAG sobre as contas da União.

O Observatório de Orçamento e Finanças Públicas (OFIP) preparou uma listagem dos vetos, indicando os artigos, parágrafos e incisos vetados, a justificativa apontada para cada veto e suas consequências.

#### 1. Art. 2º, § 3º, Inciso II

**Resumo do texto:** Trata da dispensa do aporte ao Fundo de Equalização Fiscal para os Estados beneficiados pela Lei Complementar nº 206/2024, que autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Além disso, esses estados teriam o pagamento da dívida escalonado após o término das postergações da vigência da lei citada acima.

**Justificativa do veto:** O governo alegou que o inciso cria assimetria de tratamento entre os estados, além de comprometer a função redistributiva do Fundo de Equalização Fiscal ao prever que os estados beneficiados pela Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024, não precisariam aportar recursos no Fundo, mas usufruiriam do recebimento desses recursos pelo período de vigência do PROPAG.

**Consequências do veto:** Com o veto, os estados beneficiados pela Lei Complementar nº 206/2024, ao aderirem ao PROPAG, deixaram de usufruir da postergação de 36 meses no pagamento da dívida prevista em lei. Ou seja, na prática, voltarão a pagar a dívida. O Estado do Rio Grande do Sul será impactado por esse veto.

#### 2. Art. 2º, § 3º, Incisos III e IV

**Resumo do texto:** A possibilidade de preservação das prerrogativas da Lei Complementar nº 159/2017, que tratam da União pagar parcela de contratos com agências multilaterais realizados pelos estados afetados por calamidade pública; e a incorporação de valores ao saldo devedor do contrato de refinanciamento do PROPAG.

**Justificativa do veto:** O governo alegou que os incisos contrariam o interesse público ao gerar conflitos com a Lei Complementar nº 206/2024, causando insegurança jurídica.

**Consequências do veto:** Com o texto vetado, os estados em calamidade pública terão que arcar no curto prazo, com maiores parcelas da dívida, pois perderão os benefícios do escalonamento do pagamento do serviço da dívida acordado no Regime de Recuperação Fiscal.

### 3. Art. 3º, Inciso VIII e § 7º

**Resumo do texto:** Permite a cessão de recebíveis do Estado junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para pagamento de dívidas já contraídas.

**Justificativa do veto:** Os dispositivos foram considerados inconstitucionais por violarem o § 1º do art. 159-A da Constituição, que proíbe a retenção ou a restrição ao recebimento de recursos do FNDR.

**Consequências do veto:** Com o veto, os estados ficam impedidos de utilizar os recebíveis futuros do FNDR para amortizar suas dívidas com a União, limitando as opções de ativos disponíveis para a quitação de seus débitos e a redução da taxa de juros.

### 4. Art. 4º, § 4º

**Resumo do texto:** Autoriza amortizações extraordinárias da dívida por meio da prestação de serviços de cooperação federativa em áreas de interesse da União.

**Justificativa do veto:** O governo alegou que o texto contraria o interesse público ao permitir um duplo benefício aos estados: a taxa de juros reduzida e a amortização das dívidas, o que violaria o art. 113 do ADCT.

**Consequências do veto:** Os estados não poderão realizar amortizações extraordinárias mediante a prestação dos serviços mencionados, mantendo-se as restrições da LRF e evitando o aumento do impacto fiscal para a União.

5. **Art. 4º, § 7º**

**Resumo do texto:** Estabelece normas para a compatibilização da dívida dos estados com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) vigente e o contrato do PROPAG.

**Justificativa do veto:** O governo alegou que o parágrafo possibilita o acúmulo de benefícios fiscais do RRF com os benefícios do PROPAG, aumentando o impacto fiscal para a União, descumprindo o art. 113 do ADCT e reduzindo os incentivos para uma gestão fiscal responsável por parte dos estados.

**Consequências do veto:** Os estados participantes do RRF não poderão acumular os benefícios desse regime com os do PROPAG, devendo optar por um dos programas para a reestruturação de suas dívidas.

6. **Art. 4º, § 8º**

**Resumo do texto:** Suspende as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e permite que a União pague dívidas com o sistema financeiro e organismos multilaterais, com garantias federais, dos estados, com posterior compensação.

**Justificativa do veto:** O governo alegou que o parágrafo amplia o impacto fiscal do PROPAG para a União e reduz incentivos à gestão fiscal responsável por parte dos estados. Isso porque a medida desobrigaria os estados de cumprirem as restrições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em caso de violação aos limites de despesas de pessoal e permitiria que a União efetuasse o pagamento das prestações das dívidas dos Estados e as incorporasse ao seu saldo devedor.

**Consequências do veto:** Os estados que estão sob as normas do Regime de Recuperação Fiscal estarão sujeitos às prerrogativas e limites estabelecidos pela LRF e não poderão contar com a ajuda da União, no que tange ao pagamento de suas dívidas com agentes financeiros externos. Isso significa que será necessário fazer ajustes em suas contas para realizar o pagamento das parcelas de tais contratos no valor integral.

### 7. Art. 7º, § 7º

**Resumo do texto:** Dispensa os estados que aderirem ao PROPAG da verificação de metas e compromissos do Regime de Recuperação Fiscal no ano da adesão.

**Justificativa do veto:** O dispositivo foi vetado por contrariar o interesse público ao dispensar, de forma automática e sem necessidade de regulamentação, os estados que solicitarem adesão ao PROPAG do cumprimento das metas, compromissos e obrigações estabelecidas no Regime de Recuperação Fiscal (RRF). O governo alegou que essa dispensa poderia comprometer a gestão fiscal responsável e a sustentabilidade das contas públicas dos estados. Além disso, a medida poderia reduzir os incentivos para que os estados mantivessem práticas fiscais prudentes, essenciais para o equilíbrio financeiro a longo prazo.

**Consequências do veto:** Os estados terão que cumprir as metas e compromissos do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), mesmo no ano em que aderirem ao PROPAG. Assim, em vez de uma isenção no primeiro ano de adesão, os estados terão que seguir os critérios e exigências fiscais do RRF desde o início, o que pode aumentar a pressão fiscal e dificultar o processo de recuperação financeira para aqueles que optarem por aderir ao programa.

### 8. Art. 7º, § 8º

**Resumo do texto:** Dispensa a limitação do crescimento de despesas para os estados que apresentem determinados índices entre despesas e receitas correntes.

**Justificativa do veto:** O governo alegou que o parágrafo reduz as contrapartidas necessárias para que o programa induza a gestão fiscal responsável e a sustentabilidade das contas públicas dos estados e do Distrito Federal, comprometendo a efetividade do PROPAG.

**Consequências do veto:** Os estados não poderão ser dispensados das limitações previstas com base na relação entre despesas correntes e receitas correntes, mantendo-se essas exigências para a adesão ao PROPAG.

#### 9. Art. 8º

**Resumo do texto:** Estabelece prazo de 60 dias para que o Poder Executivo regulamente as metas relacionadas à execução do PROPAG.

**Justificativa do veto:** O texto incorre em vício de inconstitucionalidade ao violar o princípio da separação de poderes, nos termos do art. 2º e do inciso IV do art. 84 da Constituição, ao impor um prazo ao Poder Executivo federal para regulamentação, o que não é compatível com a autonomia dos poderes.

**Consequências do veto:** Não há um prazo definido para que o Poder Executivo federal estabeleça as metas mencionadas, ficando a regulamentação sujeita à discricionariedade do Executivo.

#### 10. Art. 15

**Resumo do texto:** Permite a aplicação de recursos de operações de crédito interno em obras de infraestrutura logística.

**Justificativa do veto:** O governo alegou vício de inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo, previsto no art. 18 da Constituição Federal, ao permitir que os estados utilizassem recursos de operações de crédito para finalidades específicas sem a devida regulamentação, o que poderia interferir indevidamente nas prerrogativas do Poder Executivo federal.

**Consequências do Veto:** Os estados ficam impedidos de utilizar recursos provenientes de operações de crédito interno junto a instituições públicas federais para a execução de obras de infraestrutura logística. As operações de crédito devem ser realizadas de forma compatível com a autonomia e as competências dos entes federativos.

## 11. Art. 16

**Resumo do texto:** Autoriza a dedução de parcelas da dívida dos estados com a União, considerando recursos transferidos pelo ente federado para a execução de obras federais entre 2021 e 2023.

**Justificativa do veto:** De acordo com o governo, o texto incorre em vício de inconstitucionalidade ao permitir que a União assuma obrigações de exercícios passados sem a formalização prévia de acordos, gerando insegurança jurídica e renúncia de receitas, o que comprometeria o equilíbrio financeiro da União. Também foi apontado que a falta de clareza na divisão de competências entre os entes federativos, especialmente em relação às obras de competência compartilhada, dificultaria a identificação das atribuições e da participação de cada um na execução dessas obras.

**Consequência do veto:** Os estados não poderão usar os recursos transferidos para obras federais como forma de deduzir suas dívidas com a União. Isso dificulta a possibilidade de alívio financeiro para estados que realizaram tais transferências entre 2021 e 2023.

### Conclusão

Os pontos vetados pelo presidente Lula geraram grande repercussão entre os governadores dos estados, principalmente Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, entes que já participam do Regime de Recuperação Fiscal. Eles argumentam que os vetos presidenciais removem elementos essenciais do PROPAG que foram negociados para proporcionar alívio fiscal e viabilizar a recuperação econômica dos estados. Para eles, sem esses dispositivos, o programa perde parte de sua eficácia, tornando mais difícil para os estados administrarem suas dívidas e realizarem os investimentos necessários em áreas críticas.

A principal preocupação é que os vetos impeçam mecanismos que permitiriam aos estados reduzir suas obrigações financeiras com a União, comprometendo a capacidade de investimento em setores fundamentais para o desenvolvimento regional. Diante disso, os governadores estão articulando junto às bancadas federais de seus respectivos estados a derrubada dos vetos no Congresso Nacional, visando restabelecer as condições originalmente acordadas no PROPAG.

**Elaboração:**

Rodrigo Rodriguez, Camila Callegario e Luísa Canazarro

**Supervisão e coordenação:**

Karine Vargas e Rodrigo Rodriguez

**Site:** [www.observatorioofip.com](http://www.observatorioofip.com)

**Instagram:** @observatorioofip

**E-mail:** observatoriodefincaspublicas@gmail.com

