SENADO FEDERAL
PARECER
Nº 756, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 17, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, que autoriza a União a repactuar dívidas municipais nos termos em que estabelece e dá outras providências.

RELATOR: Senador **MARCONI PERILLO**

RELATOR "AD HOC": Senador **ANTONIO CARLOS JÚNIOR**

I. RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 17, de 2009, que *autoriza a União a repactuar dívidas municipais nos termos em que estabelece e dá outras providências.*

Para tanto, concede autorização à União para refinanciar todas as dívidas municipais, internas e externas, inclusive as relativas ao INSS, ao FGTS, ao PASEP e as de precatórios, assim como quaisquer outros passivos dos municípios.

Ademais, estabelece percentuais de comprometimento das receitas municipais com o refinanciamento pretendido, que variam de 7% a 11% da receita líquida real, definidos em função da população municipal.

Por fim, assegura que os encargos financeiros oriundos da repactuação autorizada sejam vinculados ao menor valor verificado entre o Índice Geral de Preços (IGP-DI) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).

O projeto foi distribuído à CCJ e à CAE, cabendo a essa última decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II. ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

De imediato, cabe frisar que a União, sob a Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, procedeu ao refinanciamento de dívidas municipais, inclusive mobiliária, dando origem a Contratos de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, celebrados com os Municípios. Esses contratos, na forma do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, constituem atos jurídicos perfeitos, nos termos dos instrumentos legais que os fundamentam e os respaldam juridicamente. Hoje vigoram, portanto, com plena e total eficácia, não podendo ser prejudicados por lei superveniente.

Portanto, entendemos que quaisquer procedimentos relacionados a processos de ajustes desses contratos não só exigem e se subordinam a nova lei; dependem, e de forma imprescindível, de prévio e voluntário acordo entre as partes envolvidas. A proposta em exame contempla a primeira exigência e, assim, busca fornecer sustentação legal aos atos administrativos necessários ao equacionamento pretendido para a matéria. Como se sabe, só é lícito ao administrador público praticar atos previstos em lei, e na exata abrangência de sua delegação.

É de se notar, porém, que o projeto teve origem em iniciativa parlamentar e não incorpora ou reflete quaisquer indicativos de acordo ou acerto entre as partes envolvidas. Afora questões vinculadas à sua constitucionalidade, nesse contexto, é duvidosa ou desprovida de eficácia a norma derivada do projeto em exame. Ela tão-somente autoriza o Executivo a proceder ao refinanciamento.

E, como se sabe, há questões relacionadas à constitucionalidade das normas autorizativas a atos administrativos próprios do Poder Executivo. É controversa a constitucionalidade e a juridicidade de normas que, tão-somente, como a proposta em exame, concedam autorização para o Poder Executivo exercer competência que, por previsão constitucional, lhe é privativa e, por via de conseqüência, lhe reserva a iniciativa para apresentação de projetos de lei, quando necessários à adoção do ato administrativo pertinente.

Trata-se de assunto complexo, objeto de muitas dúvidas. Alguns especialistas veem vício de iniciativa na apresentação desse tipo de lei. Outros apontam, também, a falta de efeitos jurídicos. Discute-se, inclusive, se, uma vez aprovada, tal lei seria passível de sanção.

É verdade que, em resposta a consulta sobre a constitucionalidade e juridicidade de propostas de normas autorizativas, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania proferiu o Parecer nº 527, de 14 de outubro de 1998, de autoria do Senador Josaphat Marinho, que define a orientação a ser seguida por esta Casa no que se refere à apresentação e apreciação dos projetos de lei autorizativos.

Nos termos desse Parecer:

> Descabe a impugnação de toda e qualquer lei dita autorizativa, em geral, sob a análise de sua constitucionalidade e juridicidade. As leis autorizativas administrativas, orçamentárias e tributárias têm apoio doutrinário, jurídico e legal, encontrando confirmação jurisprudencial quanto à sua essência, à sua formação, motivo pelo qual se recomenda a sua admissibilidade...
>
> Obviamente, esse tipo de lei é passível de sanção. Nada exclui de sanção nem de veto...
>
> Pelos fundamentos já enunciados, não há, em princípio, vício de iniciativa. Cumpre, entretanto, observar que o Supremo Tribunal Federal tem súmula, de nº 5, asseverando que "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Esse parecer representa, para todos os efeitos práticos, a posição oficial do Senado Federal sobre os projetos de leis autorizativos.

Devemos, no entanto, observar que a Súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal, mencionada no parecer do Senador Josaphat Marinho, foi revogada durante o julgamento da Rp 890, em 27/03/1974 (RTJ 69/625). O Plenário do STF decidiu, naquela ocasião, que a referida Súmula era aplicável apenas enquanto vigia a Constituição de 1946. O STF entende, assim, que a sanção de lei com vício de iniciativa não a escoima de inconstitucionalidade.

Em nossa compreensão, e em conformidade com as funções e atribuições que a Constituição confere aos Poderes, aos executivos das diversas instâncias da Federação é reservado e privativo o exercício da

administração pública, na qual certamente se insere questões atinentes à dívida pública. A iniciativa de atos próprios da administração pública lhe é constitucionalmente atribuída. Assim sendo, há que se respeitar a exclusividade de seu disciplinamento por lei, que entendemos, deva ser de sua iniciativa.

Ante o exposto, procedimentos referentes à reestruturação de dívidas federais, estaduais, ou municipais, quaisquer que sejam sua natureza e alcance, não podem ser atingidos por meio de lei de iniciativa parlamentar. Em particular, como a União é a credora dessas dívidas, deflui logicamente que a iniciativa legislativa caberia ao Presidente da República.

Por fim, e aqui reside o impedimento fundamental a novos processos de refinanciamentos: há que se considerar os atuais obstáculos legais impostos a quaisquer modalidades de refinanciamentos entre os entes públicos.

Com efeito, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 35, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a União não mais pode promover o refinanciamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *in verbis:*

> **Art. 35.** É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

É de se notar que a vedação imposta pela referida Lei se estende aos mais diversos mecanismos de reestruturação de dívidas, já consolidadas ou não junto à União, inclusive àqueles que implicam tão-somente postergação de seus pagamentos. Vale ressaltar, ademais, que esta Lei de Responsabilidade Fiscal, no §1º de seu art. 29, equipara a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelos entes da Federação a uma operação de crédito.

Portanto, a adoção de procedimentos com vistas a novo equacionamento de débitos de entes da Federação junto à União requer, previamente, alteração desse dispositivo legal, de natureza complementar.

Recentes deliberações do Senado Federal relativamente ao tema são ilustrativas das dificuldades envolvidas na matéria. É exemplificativa dessas dificuldades a decisão da Comissão de Assuntos Econômicos de 15 de dezembro de 2005, que rejeitou, e conseqüentemente arquivou, o Projeto de Lei do Senado nº 89, de 2003 – Complementar, que abria a possibilidade de se proceder a nova etapa de renegociação de dívidas refinanciadas com a União.

O referido projeto de lei, de autoria do Senador Hélio Costa, acrescentava dispositivo ao referido art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com *vistas a permitir a renegociação de contratos, vigentes no momento de promulgação daquela lei, que venham a ter seu equilíbrio econômico-financeiro afetados por perturbação macroeconômica.*

Tem o Congresso Nacional entendido que o art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal é de fundamental importância para o equacionamento da gestão fiscal da União, dos Estados e dos Municípios e que sua flexibilização representaria incentivo a novos ciclos de endividamento, com claros retrocessos nos resultados positivos alcançados, especialmente em termos de responsabilidade fiscal e de estabilidade monetária, nos últimos dez anos.

Em suma, o Projeto de Lei do Senado nº 17, de 2009, além de incorrer em vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade, teria sua eficácia material condicionada a uma prévia anuência entre a União e os municípios.

III. VOTO

Em face do exposto, entendemos que o Projeto de Lei do Senado nº 17, de 2009, deva ser rejeitado em decorrência dos vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade que incorpora.

Sala da Comissão, 2 de junho de 2010.

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 17 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/06/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Senador DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: "ad hoc" Senador Antonio Carlos Júnior	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Publicado no DSF, de 11/6/2010.

Atualizada em: 27/05/2010

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – DF
OS:13169/2010