



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.598, DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 96, de 2007, de autoria do Senador Jonas Pinheiro, que altera o art. 11 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para permitir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública, seja no mercado interno ou externo, para amortizar ou quitar dívidas renegociadas com a União.

RELATOR: Senador **EFRAIM MORAIS**

RELATOR "AD HOC": Senador **EDUARDO AZEREDO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 96, de 2007, de autoria do Senador Jonas Pinheiro, altera a redação do art. 11 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, para permitir a emissão de títulos da dívida pública aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Nos termos estabelecidos na Resolução nº 43, de 2001, os referidos entes ficam impedidos de emitir títulos públicos até 31 de dezembro de 2010, com exceção de suas emissões destinadas a promover o refinanciamento de suas obrigações, devidamente atualizadas, representadas por essa espécie de títulos.

Com a redação proposta, ficam possibilitadas novas emissões por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando destinadas a promover a amortização ou quitação de suas dívidas renegociadas com a União.

Conforme a Justificação do autor do projeto, a medida mostra-se oportuna para o aproveitamento da atual disposição dos mercados financeiros e de capitais, tanto nacional quanto internacional, em investir em títulos públicos destinados ao refinanciamento da dívida pública dos entes subnacionais, em condições de taxas de juros e prazos mais favoráveis em relação às praticadas nas renegociações em vigor com a União.

II – ANÁLISE

Dentre o conjunto de atribuições desta Comissão, destaca-se a relativa à apreciação de proposição sobre os limites e condições para a realização de operações de crédito externo e interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde se insere a matéria contida no projeto sob exame, qual seja, emissão de títulos de sua dívida pública, conforme previsão contida nos arts. 99, inciso VI, e 393, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

O PRS nº 96, de 2007, não contém vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Contrariamente, dispõe sobre matéria definida constitucionalmente como de competência privativa do Senado Federal (art. 52, VI, da Constituição Federal). Tampouco merece reparos quanto à técnica legislativa.

No mérito, entretanto, entendemos que se trata de proposição prejudicada, por perda de sua oportunidade.

De fato, por ocasião de sua apresentação, vivia o mercado financeiro, interno e externo, período de profunda euforia e dinamismo. Era clara e possível a possibilidade de reestruturação de suas dívidas com a União, com sua substituição por débitos mais baratos, financiados pelo setor privado ou por instituições multilaterais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os governos estaduais e municipais, aproveitando as portas abertas no sistema financeiro, pressionavam o Tesouro Nacional a aderir à reestruturação pretendida, inclusive discutindo a possibilidade de abatimento em suas dívidas mediante o pagamento, à vista, de parcela desse passivo com recursos a serem obtidos com bancos privados nacionais e internacionais. Também era intensa a movimentação das próprias instituições financeiras, inclusive de bancos estrangeiros dispostos a fazer parte desse novo processo de reestruturação de dívidas estaduais e municipais, que incorporariam operações apelidadas nos bastidores de "Plano Brady 2".

Nesse contexto, caracterizado por expressiva liquidez nos mercados financeiros, pela efetiva possibilidade de se substituir dívida cara e onerosa, de encargos elevados, corrigida pela variação do IGP-DI mais, no mínimo, 6% ao ano, a recriação do mercado de títulos em um novo marco se mostrava desejável e possível. É nessa direção e com esse objetivo que, entendemos, foi apresentado o projeto de resolução em análise: a proposição do Sen. Jonas Pinheiro estava sintonizada com as condições favoráveis com que se apresentava, à época, o mercado financeiro global.

Todavia, com a crise financeira que se instalou após a quebra do mercado de crédito imobiliário nos Estados Unidos, foi engendrada expressiva perda de confiança entre as próprias instituições financeiras, com significativa retração de suas usuais operações de financiamento, inclusive interbancário. A atual crise financeira internacional caracteriza-se por uma necessidade aguda de capital por parte das instituições financeiras, que vendem ativos e restringem o crédito. Há nítida e significativa redução do crédito, nacional e externo. Internamente, até instituições financeiras têm sofrido restrições de acesso ao crédito; o que se tem verificado é que o crédito em geral tem ficado mais escasso e caro.

Conseqüência natural de todos esses impactos financeiros provenientes da crise americana foi o enxugamento da liquidez internacional, com uma parada brusca de crédito, o que inviabiliza novos financiamentos, particularmente daqueles voltados para a reestruturação de passivos públicos. O projeto de Resolução nº 96, de 2008, que objetiva fornecer, ao setor público subnacional, um instrumento eficaz para a obtenção de recursos, encontra-se restrinido e inviabilizado pela crise que se abate sobre o sistema financeiro global e pelo profundo declínio econômico que se observa sobre as mais diversas economias.

Afora esses aspectos restritivos de natureza econômica, há impedimentos legais ao pretendido com o Projeto de Resolução nº 96, de 2007.

Como ressaltado, a faculdade de emissões de novos títulos públicos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, prevista no projeto de resolução em exame, está vinculada à amortização, ainda que parcial, de suas dívidas refinanciadas pela União. Todavia, nos instrumentos legais que regularam esse processo de refinanciamento foram definidas restrições adicionais à emissão de títulos pelos entes subnacionais.

Assim, nos termos definidos no § 5º do art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997, que estabeleceu os critérios para o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, ficou definido, *in verbis*:

Art. 3º.....

§ 5º Enquanto a dívida financeira da unidade da Federação for superior à sua RLR anual, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação:

- a) não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- b) somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa;
- c) não poderá atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários.

E, nos termos do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, que tratou do processo de refinanciamento das dívidas municipais, *in verbis*:

Art. 8º O contrato de refinanciamento de dívidas deverá prever que o Município:

I - somente poderá emitir novos títulos da dívida pública mobiliária municipal interna ou externa, após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento previsto nesta Medida Provisória; e

II - somente poderá contrair novas dívidas, inclusive operações de Antecipação de Receita Orçamentária, se a dívida financeira total do Município for inferior à sua RLR anual.

Note-se, assim, que os contratos de refinanciamentos de dívidas estaduais e municipais contêm, necessariamente, essas cláusulas restritivas ou mesmo impeditivas a novas emissões de títulos da dívida pública desses entes. Esses contratos constituem atos jurídicos perfeitos, nos termos dos instrumentos legais que os fundamentam e lhes respaldam juridicamente, gozando de plena eficácia, assegurada constitucionalmente (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXVI).

Dessa forma, entendemos que quaisquer procedimentos relacionados a processos de ajustes desses contratos, nos quais se insere as novas emissões previstas no Projeto de Resolução nº 96, de 2007, só se mostram pertinentes e capazes de efetividade, quando provenientes de negociações entre a União e os demais entes federados.

III – VOTO

Em face do exposto, entendemos que o Projeto de Resolução nº 96, de 2007, acha-se prejudicado pela perda de sua oportunidade, razão pela qual opinamos pelo seu arquivamento.

Sala da Comissão, em 15 de setembro de 2009.

, Presidente

Relator

Relator “AD HOC”:
Senador EDUARDO AZEREDO

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO N° 96 DE 2007
NÃO TERMINATIVO

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15 / 09 / 09, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: *2009 - Senador Delcídio Amaral, Vice-Presidente no Exercício da Presidência*
RELATOR(A): *Senador Eduardo Azeredo, Relatório "AD HOC"*

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)

EDUARDO SUPLICY (PT)	<i>Eduardo Suplicy</i>	1-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)
DELcíDIO AMARAL (PT)		2-RENATO CASAGRANDE (PSB)
ALOIZIO MERCADANTE (PT)		3-JOÃO PEDRO (PT)
TIÃO VIANA (PT)		4-IDELEI SALVATTI (PT)
MARCELO CRIVELLA (PRB)	<i>Marcelo Crivella</i>	5-ROBERTO CAVALCANTI (PRB)
INÁCIO ARRUDA (PCdoB)		6-EXPEDITO JÚNIOR (PR)
CÉSAR BORGES (PR)		7-JOÃO RIBEIRO (PR)

Maioria (PMDB e PP)

FRANCISCO DORNELLES (PP)	<i>Francisco Dornelles</i>	1- ROMERO JUCÁ (PMDB)
GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB)		2- GILVAM BORGES (PMDB)
GERSON CAMATA (PMDB)	<i>Gerson Camata</i>	3-WELLINGTON SALGADO (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)		4-LEOMAR QUINTANILHA (PMDB)
NEUTO DE CONTO (PMDB)		5-LOBÃO FILHO (PMDB)
PEDRO SIMON (PMDB)		6-PAULO DUQUE (PMDB)
RENAN CALHEIROS (PMDB)		7-ALMEIDA LIMA (PMDB)

Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)

ELISEU RESENDE (DEM)	<i>Eliseu Resende</i>	1-GILBERTO GOELLNER (DEM)
ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM)		2-DEMÓSTENES TORRES (DEM)
EFRAIM MORAIS (DEM)	<i>Efraim Moraes</i>	3-HERÁCLITO FORTES (DEM)
RAIMUNDO COLOMBO (DEM)	<i>Raimundo Colombo</i>	4-ROGALBA CIARLINI (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM)		5-KÁTIA ABREU (DEM)
OSVALDO SOBRINHO (PTB)	<i>Osvaldo Sobrinho</i>	6-JOSÉ AGRIPINO (DEM)
CÍCERO LUCENA (PSDB)	<i>Cícero Lucena</i>	7-ALVARO DIAS (PSDB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)		8-SÉRGIO GUERRA (PSDB)
ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)	<i>Arthur Virgílio</i>	9-FLEXA RIBEIRO (PSDB)
TASSO JEREISSATI (PSDB)	<i>Tasso Jereissati</i>	10-EDUARDO AZEREDO (PSDB)
JOÃO VICENTE CLAUDINO	<i>João Vicente Claudino</i>	PTB
GIM ARGELLO		1-SÉRGIO ZAMBIASI
OSMAR DIAS	<i>Osmar Dias</i>	PDT
		2-FERNANDO COLLOR DE MELO
		1-JEFFERSON PRAIA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

TÍTULO II Dos Direitos e Garantias Fundamentais CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Seção IV DO SENADO FEDERAL

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

LEI N° 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997.

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subsequentes, observadas as seguintes condições:

§ 5º Enquanto a dívida financeira da unidade da Federação for superior à sua RLR anual, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação:

a) não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

b) somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa;

c) não poderá atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários.

MEDIDA PROVISÓRIA N° 2.185-35, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

Art. 8º O contrato de refinanciamento de dívidas deverá prever que o Município:

I - somente poderá emitir novos títulos da dívida pública mobiliária municipal interna ou externa, após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento previsto nesta Medida Provisória; e

II - somente poderá contrair novas dívidas, inclusive operações de Antecipação de Receita Orçamentária, se a dívida financeira total do Município for inferior à sua RLR anual.

Parágrafo único. Excluem-se das vedações a que se refere o inciso II:
I - a contratação de operações de crédito instituídas por programas federais, destinadas à modernização e ao aparelhamento da máquina administrativa dos Municípios;
II - os empréstimos ou financiamentos junto a organismos financeiros multilaterais e a instituições de fomento e cooperação ligadas a governos estrangeiros, que tenham avaliação positiva da agência financiadora, e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, desde que contratados dentro de prazo de três anos contados de 30 de junho de 1999 e destinados exclusivamente à complementação de programas em andamento. (Vide Medida Provisória nº 75, de 24.10.2002) (Vide Medida Provisória nº 94, de 26.12.2002) (Vide Lei nº 10.690, de 16.6.2003)

§ 1º Excluem-se das vedações a que se refere o inciso II do caput deste artigo: (Redação dada pela Lei nº 11.131, de 2005)

I - a contratação de operações de crédito instituídas por programas federais, destinadas à modernização e ao aparelhamento da máquina administrativa dos Municípios; (Redação dada pela Lei nº 11.131, de 2005)

II - os empréstimos ou financiamentos em organismos financeiros multilaterais e em instituições de fomento e cooperação ligadas a governos estrangeiros que tenham avaliação positiva da agência financiadora, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e na Caixa Econômica Federal, desde que contratados dentro de prazo de 7 (sete) anos contados de 30 de junho de 1999 e destinados exclusivamente à complementação de programas em andamento; e (Redação dada pela Lei nº 11.131, de 2005)

~~II – os empréstimos ou financiamentos em organismos financeiros multilaterais e em instituições de fomento e cooperação ligadas a governos estrangeiros que tenham avaliação positiva da agência financiadora, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e na Caixa Econômica Federal, desde que contratados no prazo de 9 (nove) anos contados a partir de 30 de junho de 1999 e destinados exclusivamente à complementação de programas em andamento. (Redação dada pela Lei nº 11.452, de 2007)~~

II – os empréstimos ou financiamentos em organismos financeiros multilaterais e em instituições de fomento e cooperação ligadas a governos estrangeiros que tenham avaliação positiva da agência financiadora, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e na Caixa Econômica Federal, desde que contratados no prazo de 2 (dois) anos contado a partir da publicação da Lei de conversão da Medida Provisória nº 445, de 6 de novembro de 2008, e destinados exclusivamente à complementação de programas em andamento; (Redação dada pela Lei nº 11.922, de 2009)

III – as operações de crédito destinadas à implantação de projeto de melhoria em sistemas de iluminação pública, no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – Reluz. (Incluído pela Lei nº 11.131, de 2005)

§ 2º Os efeitos da exclusão a que se refere o inciso III do § 1º deste artigo retroagem a 29 de junho de 2000. (Incluído pela Lei nº 11.131, de 2005)

Publicado no DSF, de 25/9/2009.