

## PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar, do Senador Marconi Perillo, que “altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, para permitir o refinanciamento de débitos de Estados e Municípios nas situações que especifica”.

RELATOR: Senador **HUMBERTO COSTA**

### I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, o Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador MARCONI PERILLO, que objetiva alterar o art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *para permitir o refinanciamento de débitos de Estados e Municípios nas situações que especifica*.

Para tanto, dá nova redação ao *caput* do art. 35 da LRF e acrescenta os parágrafos 3º, 4º e 5º, de modo que as operações de novação, refinanciamento ou de postergação de dívida passam a ser admitidas “nas seguintes situações, reconhecidas pelo Senado Federal:

- a) decréscimos acentuados nas cotas-partes dos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal;
- b) mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.”

Fica definido, também, que os montantes anuais das operações acima mencionadas, junto à União, deverão observar, “para cada nível de governo, a distribuição percentual da população de cada ente da Federação... com uma margem de tolerância de mais ou menos dois pontos percentuais.” Por fim, estabelece como pré-requisito para a realização das referidas operações o pleno atendimento das demais exigências da LRF.

Conforme o autor argumenta, a queda na arrecadação tributária federal compartilhada com os estados, o Distrito Federal e os municípios, em razão dos efeitos da crise financeira global, representa uma clara ameaça às finanças públicas dessas esferas de governo, que possuem importantes responsabilidades no campo, por exemplo, da educação e da saúde, essenciais para o bem-estar da população.

A proposição tramitava em conjunto com os PLS nº 245, de 2003, nº 150, de 2005 e nº 90, de 2007 – Complementares, em vista do deferimento, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal e do Ato da Mesa nº 2, de 2009, dos Requerimentos nºs 369 e 1.332, de 2009, e nº 103, de 2010, de autoria, respectivamente, dos Senadores Romero Jucá e Eduardo Suplicy.

Todavia, mediante o Requerimento nº 309, de 6 de abril de 2010, o Senador Gilberto Goellner propôs o desapensamento dos projetos, por versarem sobre matérias distintas, ainda que complementares à Constituição Federal. Em decorrência do deferimento do referido Requerimento, o projeto voltou a tramitar de forma autônoma, restabelecendo-se o despacho inicial, qual seja para o exame desta CAE.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

Constam dos autos os relatórios oferecidos a esta Comissão pelos relatores anteriormente designados, Senadores Gilberto Goellner, Roberto Cavalcanti e Gleisi Hoffmann, o primeiro pela aprovação e os demais pela rejeição da matéria.

O projeto continuou a tramitar, na atual legislatura, nos termos do art. 332, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 10 de agosto de 2011, o Presidente da CAE designou-me relator da matéria.

## **II – ANÁLISE**

A primeira parte da análise que se segue tratará das questões preliminares relativas aos aspectos legais e formais do projeto de lei. A segunda versará sobre o seu mérito.

### **a) constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Consoante o disposto no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe forem submetidas, assim como sobre finanças e dívidas públicas, entre outros assuntos. A presente proposição versa sobre alterações na LRF, diploma legal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Em suma, o objeto da proposição em exame – finanças públicas – insere-se no âmbito da regulação de matéria atinente ao direito financeiro.

Dessa forma, a sua disciplina é de competência legislativa da União (art. 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais à tramitação do referido projeto. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Nesse contexto, o projeto em exame incorpora matéria objeto de lei passível de iniciativa por qualquer membro do Senado Federal, pois não se encontra na reserva de iniciativa de que trata o § 1º do art. 61 da CF.

Assim, o projeto não apresenta vício de inconstitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, seguramente, as referentes ao direito financeiro.

No que diz respeito à técnica legislativa, entendemos que inexistem reparos a fazer ao projeto.

Preliminarmente ao exame de mérito da matéria, permitam-me lembrar que, em novembro de 2005, esta CAE decidiu pela rejeição do PLS nº 89, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Hélio Costa, conforme o Parecer nº 2.199, de 2005. O projeto visava permitir a renegociação de contratos firmados pelos entes federados junto à União, no caso de desequilíbrios causados por perturbações macroeconômicas. Entendeu-se, à época, que o relaxamento da regra contida no art. 35 da LRF permitiria um novo ciclo de endividamento. Considerou-se, ademais, que a LRF tinha poucos anos de vigência e que alterações pontuais poderiam “abrir um precedente pouco desejável.”

## **b) mérito do projeto de lei**

De fato, a LRF veda, em seu art. 35, a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, inclusive sob a forma de novação, refinanciamento ou de postergação de dívida contraída anteriormente.

Com efeito, o projeto sob análise exclui a parte final do *caput* do art. 35 da referida LRF, de modo a permitir a realização de tais operações de crédito, em duas situações previamente reconhecidas pelo Senado Federal: quando houver redução acentuada nas receitas provenientes das cotas-partes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e quando ocorrer mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial.

Por outro lado, determina que a fixação dos montantes dos débitos a serem refinanciados, novados ou postergados observe a distribuição populacional do País, entre os entes federados. Mantém, por fim, o atendimento das demais exigências da LRF para a realização de tais operações de crédito.

Em essência, o projeto permite o refinanciamento de dívidas dos entes federados junto à União, mormente as renegociadas na forma da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.

O próprio autor do projeto reconhece a importância da vedação imposta no art. 35 da LRF para o equacionamento da crise fiscal enfrentada nos anos 90. Entende, todavia, que *é chegada a hora de flexibilizar o rigor original da lei fiscal. Afinal, se a União é hoje o prestador de última instância do setor privado, por que não haveria de desempenhar igual papel em relação aos demais entes da Federação?*

De fato, a LRF foi concebida no bojo de um amplo programa de ajuste fiscal e de reorganização das finanças públicas. Trata-se, sem dúvida, de marco importante em nosso ordenamento jurídico, porquanto alinhado às necessidades fiscais e de ajustamento das finanças públicas que se processaria nos anos seguintes à sua promulgação.

Assim, ao lado da consolidação e refinanciamento de dívidas dos estados e municípios, pela União, na segunda metade dos anos 90, e mediante a adoção de programas de reestruturação e de ajuste fiscal pelos entes refinanciados, foram instituídos pela LRF diversos mecanismos de controle do endividamento público, diretrizes a serem observadas na fixação de limites

da dívida e, sobretudo, vedações a novações, refinanciamentos e postergação de dívidas anteriormente contraídas pelos entes federados.

Vale dizer, o art. 35 da LRF vedou qualquer possibilidade de operação de crédito entre os entes federativos, salvo quando realizada entre instituição financeira estatal e outro ente federativo e desde que os recursos não sejam destinados a financiar despesas correntes ou dívidas outras que não junto à própria instituição concedente.

Inegável que a rigidez instituída exerceu importante papel no ordenamento das finanças públicas, contribuindo para o fiel cumprimento dos contratos de consolidação e refinanciamentos firmados junto à União, sem novações, postergações, ou refinanciamentos. Ademais, possibilitou o ajustamento, em trajetória descendente, da relação dívida/receita dos entes federados.

Inicialmente, cabe observar que as renegociações de dívidas ocorridas na década de 1980 e 1990 – dentre as quais se destacam aquelas decorrentes das Leis nº 7.976/89 e nº 8.727/93 –, culminaram com as renegociações no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da MP nº 2.185-35/2001.

Assim, as renegociações ocorridas no final dos anos 90 e no começo da década de 2000 somente contribuíram para a promoção do equilíbrio fiscal, no longo prazo, devido à inclusão da vedação ao refinanciamento de dívidas entre as esferas de governo, consubstanciada no art. 35 da LRF. Caso não houvesse sido instituída essa proibição na LRF, as pressões políticas para promover flexibilizações nos contratos de refinanciamentos teriam sido imensas e, com elas, haveria incentivos aos entes subnacionais a promoverem novos desajustes fiscais, na certeza de que a União os socorreria, culminando em novos refinanciamentos.

No tocante aos impactos da crise financeira global sobre as finanças municipais, cabe destacar que a Medida Provisória nº 462, editada em 14 de maio de 2009, e convertida na Lei nº 12.058, de 2009, determinou a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do FPM no exercício de 2009. Com efeito, no exercício de 2009, o valor do apoio financeiro da União aos municípios atingiu a cifra de R\$ 1.867,5 milhões.

De igual modo, e também visando minorar os efeitos negativos da crise financeira internacional sobre as receitas estaduais, o governo Federal

– mediante a Medida Provisória nº 484, de 30 de março de 2010, convertida na Lei nº 12.306, de 2010 – concedeu, no exercício de 2010, apoio financeiro aos estados e ao Distrito Federal no valor de R\$ 800 milhões.

Quanto aos encargos dos estados que refinanciaram suas dívidas no âmbito da Lei nº 9.496/97 – que englobam 25 das 27 unidades federadas, com exceção dos Estados do Tocantins e do Amapá – cabe destacar que a maioria dos entes da federação paga o serviço das dívidas limitando o comprometimento entre 13% e 15% da Receita Líquida Real (RLR), sendo este, por si só, fator que reduz o montante das despesas com amortizações e encargos das dívidas, caso ocorra redução da arrecadação tributária, ou das transferências que compõem a RLR.

Ressalte-se, por fim, que, independentemente do mérito, quaisquer proposições que impliquem redução de pagamento das dívidas estaduais ou municipais à União, implicam elevação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e, em consequência, aumento das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Para manter a Dívida Líquida, pelo menos no mesmo patamar, o Governo Federal teria que ajustar o resultado primário do Governo Central na mesma proporção dos benefícios concedidos aos estados e municípios. Nesse sentido, a proposta sob exame imporia esforço fiscal adicional à União com vistas a assegurar o efetivo cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Trata-se, portanto, de proposição que não se coaduna com a política econômica em curso no País, caracterizada pela gestão fiscal responsável, com vistas ao crescimento econômico sustentável, estável e com redistribuição de renda.

Em suma, entendemos que a vedação legal vigente – que impossibilita a novação, o refinanciamento e a postergação de dívidas contraídas junto à União – ainda se justifica, tanto sob a ótica da estabilidade monetária alcançada e da gestão fiscal responsável, como do fiel cumprimento dos contratos, não obstante o inegável esforço de reestruturação e do ajustamento fiscal realizados nos últimos quinze anos.

A exemplo do citado entendimento desta CAE, em novembro de 2005, entendo que “o relaxamento da regra contida no art. 35 da LRF permitiria um novo ciclo de endividamento” e que alterações pontuais poderiam “abrir um precedente pouco desejável.”

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator