

PARECER Nº , DE 2015

Da Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 24, de 2014, que “altera a Resolução nº40, de 2001, para dispor sobre a redução temporária do limite da Dívida Consolidada dos Estados e do Distrito Federal”.

RELATOR: Senador WALTER PINHEIRO

I - RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 24, de 2014, de autoria do Senador RICARDO FERRAÇO, que “altera a Resolução nº40, de 2001, para dispor sobre a redução temporária do limite da Dívida Consolidada dos Estados e do Distrito Federal”.

O art. 1º do PRS acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 3º da referida Resolução nº 40, de 2001, para estabelecer que – no período de 2017 a 2026 – “o montante da dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal será de 1,5 vezes a receita corrente líquida”. O ente federado que apresentar valor superior deverá, já a partir de 2017, proceder a reduções anuais de, no mínimo, um quinto do valor excedente em cada exercício financeiro até o final do ano de 2021.

Consoante o proposto § 2º, a inobservância da trajetória de ajuste implicará impedimento automático de novas contratações de operações de crédito e esta sanção perdurará até que seja cumprido o limite.



SF/15196.56033-70

Com a redação proposta para o § 3º, o PRS mantém a vigente sujeição dos entes que inobservarem os seus limites de dívida consolidada às disposições contidas no art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O art. 2º do Projeto dá nova redação ao caput, aos incisos I e IV, e à alínea “b” do inciso IV, do art. 4º da Resolução nº 40, de 2001, para compatibilizar as atuais regras de ajuste da trajetória estabelecidas no referido art. 4º (ajuste para o limite de duas vezes a receita corrente líquida - RCL, em 15 anos após 2002) com o novo limite e a nova trajetória de ajuste transitório proposto pelo PRS (ajuste para o limite de 1,5 vezes a RCL, entre 2017 e 2026).

O art. 3º do PRS propõe a inclusão do art. 4ª-A à citada Resolução, com o objetivo de determinar a apuração quadrimestral da relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a RCL e a sua consignação no Relatório de Gestão fiscal a que se refere o art. 54 da LRF.

Por fim, o projeto estabelece a usual cláusula de vigência, para que a norma entre em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor retrata a consolidação e o refinanciamento, pela União, das dívidas estaduais e municipais no bojo do processo de estabilização monetária e de ajuste fiscal a partir da adoção do Plano Real. Em seguida argumenta que, a despeito dos avanços obtidos com a redução das dívidas dos entes federados em relação ao PIB – especialmente ao longo da primeira década deste século –, observa-se a retomada de endividamento mediante a concessão de aval da União para empréstimos externos e a expansão de crédito pelos bancos oficiais. Aduz, ainda, que “a promoção de investimentos nos Estados por meio de um novo ciclo de endividamento constitui mecanismo perverso, tendente a recolocar novos desequilíbrios nas finanças estaduais e, em consequência, na própria sustentação de seus investimentos”.

Distribuído o PRS a esta Comissão de Assuntos Econômicos, o Presidente honrou-me com a designação para a relatoria, conforme despacho de 12 de agosto de 2014.



No prazo regimental não foram oferecidas emendas ao projeto.

Passo, assim, ao exame da proposição legislativa.

II – ANÁLISE

O projeto foi distribuído a esta Comissão, a quem compete, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre o aspecto econômico e financeiro da proposição.

Como a matéria foi distribuída unicamente a esta Comissão, examino, preliminarmente, as condições de admissibilidade, especificamente quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Em seguida, analisarei as questões de mérito para, então, concluir o presente relatório com o meu voto.

a) Sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Constituição Federal estabelece competência privativa ao Senado Federal para fixar, sob a condição de iniciativa do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes federados. Vejamos, assim, o que reza a Lei Maior em seu art. 52, inciso IV, *verbis*:

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;

.....

Por outro lado, independe de manifestação presidencial – *a priori* ou *a posteriori* – o exercício da competência privativa do Senado Federal no que diz respeito à fixação de limites e condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes da federação. Sujeitam-se a essa



competência senatorial “as demais entidades controladas pelo poder público federal”, assim como a observância dos limites e condições para a que a União conceda garantias nas referidas operações de crédito, conforme dispõem o art. 52, incisos VII e VIII, da CF, *verbis*:

Art. 52.

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

Em suma, a iniciativa de proposição legislativa destinada a fixar limites para a dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios processa-se mediante proposta do Presidente da República. Assim determinaram os constituintes originários de 1987/1988, sem que tenha havido qualquer modificação nesse ponto até o presente momento.

O projeto não fere a hierarquia das normas, trata de matéria apropriada à forma de resolução senatorial e, do ponto de vista material, condiz com o ordenamento jurídico.

Contudo, o PRS incorre, a meu ver, em vício formal de inconstitucionalidade insanável, porquanto usurpa competência estabelecida para outra esfera de poder constituído, qual seja, competência de iniciativa reservada ao Presidente da República.

Conclui-se, assim, que do ponto de vista constitucional, jurídico e regimental, a matéria de que trata o PRS subsume-se às cláusulas fechadas e previstas em nosso ordenamento constitucional para a competência privativa do Senado Federal.



Todavia, como dito acima, o projeto peca pelo vício insanável de iniciativa, ao usurpar competência reservada ao titular do Poder Executivo.

Não há reparos a fazer quanto à técnica legislativa.

b) Sobre o mérito da proposição

Não obstante a análise acima pela inadmissibilidade, passo a examinar o mérito do projeto.

Com efeito, no que diz respeito ao mérito, ao propor redução no limite de DCL de 2,0 vezes a RCL dos estados e do Distrito Federal para 1,5 vezes, a partir de 2017, o PRS oprime a possibilidade de financiamento do desenvolvimento via empréstimos pelos entes federados. Depreende-se que a proposta tem natureza pro-cíclica e, portanto, aprofundaria os efeitos negativos da crise global que severamente já afeta a economia brasileira e seus resultados macroeconômicos em termos de produção, geração de emprego e inflação.

Sabe-se que os estados, assim como os municípios, participaram ativamente do esforço fiscal empreendido nos últimos 15 anos. Eles, de fato, contribuíram para o reordenamento das finanças públicas do País, sendo que os estados, com dívida líquida total igual a 17,5% do PIB em dezembro de 2002, alcançaram o nível de endividamento correspondente a 10,0% em dezembro de 2013. E, em julho de 2014, esse percentual foi reduzido para 9,9% do PIB.

No caso da DCL dos Estados, objeto da presente proposição, vale ressaltar que ao final de 2001, a relação DCL/RCL situava-se em 1,70. Desde então, essa relação diminuiu de forma contínua para 0,95 em agosto de 2013. Embora o indicador tenha subido levemente para 1,03 no período restante do ano passado, não houve alteração da trajetória de ajuste. Com efeito, em abril de 2014, a referida relação atingiu 0,99, conforme cálculo elaborado por esta Relatoria.

A rigor, os dados coligidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e já disponibilizados para a posição de 30 de abril de 2014 informam

que apenas os Estados de Minas Gerais (1,71), Rio de Janeiro (1,56) e Rio Grande do Sul (2,08) encontram-se acima do proposto limite de DCL igual a 1,5 vezes a RCL. Os Estados de Alagoas e de São Paulo registram, respectivamente, a relação DCL/RCL de 1,42 e 1,37, e todos os demais entes subnacionais estão com a referida relação abaixo de 1,0. Em suma, com exceção do Estado do Rio Grande do Sul, todos os demais estados já se ajustaram ao limite de 2,0 permitido pelas normas do Senado e da LRF que regem a matéria.

Além da recente diminuição do nível de atividade econômica no País, a questão que sufoca os entes sub-nacionais respeita, sobretudo, à elevada taxa de juros incidente sobre o estoque de dívidas renegociadas com o governo federal, no bojo do programa de ajuste fiscal e implementado a partir de final dos anos 90. Inegável o papel desempenhado pelo amplo esforço fiscal dos entes federados, sob a liderança e consolidação de dívidas efetivadas pela União. Todavia, tanto a taxa de juros como o indexador utilizado nos contratos penalizaram, e ainda constroem fortemente os entes devedores.

Assim, depreende-se que apertar ainda mais a capacidade de endividamento dos estados e do Distrito Federal, especialmente no momento de redução no nível de atividade econômica, significa agravar a combalida capacidade de provisão de bens e serviços públicos à população. Vale dizer, a medida sacrificaria a grande maioria da população, sobretudo a parcela mais pobre, que depende da oferta de serviços públicos de educação, saúde, saneamento, e de transporte público decente, entre tantas outras carências.

Com todo o respeito ao digníssimo autor, e às inegavelmente boas intenções de Sua Excelência, entendo que o setor público brasileiro requer novo ciclo de ajustes para promover não apenas o desenvolvimento sustentável da capacidade produtiva do País, mas também o demandado melhoramento nas condições gerais de vida das massas sofridas, especialmente as que vivem nas zonas conurbanas.

Creio que uma nova trajetória de crescimento da produção e do emprego seja possível com o aumento da taxa de poupança interna, inclusive dos governos nos três níveis da federação, e do subsequente aumento da taxa

de formação de capital fixo – isto é, da expansão dos investimentos na economia como um todo. Mas, para tanto, é preciso reequacionar as condições financeiras da atual dívida estadual, repactuada com o governo federal, como dito, no bojo do programa de ajuste fiscal: em vez de alterações no vigente limite da relação DCL/RCL dos estados, seria muito mais adequada a repactuação da referida consolidação promovida há uma década e meia, ajustando-a às atuais condições financeiras internas e externas vigentes.

Em suma, a proposição sob exame contribui inegavelmente para o enriquecimento dos debates e análises sobre a matéria no Senado Federal. Contudo, em razão do vício incorrigível e da correspondente mácula indelével de inconstitucionalidade do PRS – caracterizados pela usurpação de iniciativa legislativa – e, do ponto de vista material, em razão do impacto negativo que causaria na capacidade de oferta de bens e serviços públicos pelos estados e pelo Distrito Federal, manifesto-me, *data vênia*, contrariamente à aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 24, de 2014.

III - VOTO

Ante o exposto, e em conformidade com o disposto no art. 133, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, voto pela rejeição do Projeto de Resolução do Senado nº 24, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator