

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2010, de autoria do Senador Alfredo Cotait, que *estabelece nova taxa de juros, outro índice de atualização monetária e novos critérios para readequação e recálculo dos contratos de refinanciamento celebrados entre a União e os Municípios com amparo na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.*

RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL

I. RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão, em regime de decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2010, que procede a alterações nas condições financeiras dos contratos de refinanciamento de dívidas municipais celebrados com a União, nos termos da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.

Para tanto, estabelece nova taxa de juros, de 6% ao ano, a incidir sobre os saldos devedores desses passivos, devidamente atualizados com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A aplicação desses novos encargos financeiros deverá retroagir à data de assinatura dos respectivos contratos, devendo os seus novos valores ser recalculados e readequados.

Ademais, determina que os municípios que realizaram amortizações extraordinárias, com vistas a receber o benefício de taxa de juros reduzida, deduzirão esses montantes, devidamente atualizados pelo

IPCA, acrescido de juros de 6% ao ano, em doze parcelas, dos pagamentos mensais devidos por força dos contratos de refinanciamento.

Por fim, mantém as condições e os demais critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, que não conflitem com as novas normas previstas no projeto.

O Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2010, foi distribuído à CAE, em regime de decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II. ANÁLISE

De acordo com o art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

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 lhes respaldam juridicamente. Hoje vigoram, portanto, com plena e total eficácia, não podendo ser prejudicado por lei superveniente.

Portanto, entendemos que quaisquer procedimentos relacionados a processos de ajustes desses contratos não só dependem e se subordinam a nova lei; dependem, e de forma imprescindível, de prévio e voluntário acordo entre as partes envolvidas.

Note-se que o projeto teve origem em iniciativa parlamentar, sem incorporar ou refletir quaisquer indicativos de acordo ou acerto entre as partes envolvidas. E, como se sabe, há questões relacionadas à constitucionalidade das normas de iniciativa parlamentar sobre atos administrativos próprios do Poder Executivo. É controversa a juridicidade e a constitucionalidade de normas dessa natureza. A proposta em exame

determina que o Poder Executivo exerça competência que, por previsão constitucional, lhe é privativa e, por via de consequência, lhe é reservada 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, sobretudo quanto possível vício de iniciativa na apresentação desse tipo de lei, afora provável ausência de efeitos jurídicos.

Em nossa compreensão, e em conformidade com as funções e atribuições que a Constituição confere aos Poderes, aos poderes 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 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 outro 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.

Em suma, o Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2010, além de incorrer em vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade, teria sua eficácia material condicionada a uma prévia anuência entre a União e os municípios.

Relativamente ao mérito, acreditamos que a troca dos encargos financeiros das dívidas envolve aspectos que necessitam de esclarecimentos.

De fato, com a adoção do IGP-DI como indexador de todas as dívidas refinanciadas, acrescido de juros de até 9% ao ano, a ocorrência de variações desse indexador descolada, desvinculada e inclusive acima dos demais índices de preços existentes gera desequilíbrios nas contas públicas municipais, relativamente à projeção de ganhos iniciais esperados com o refinanciamento. Sobretudo quando desvinculadas e superiores à variação dos índices de preços ao consumidor, que expressam mais adequadamente o comportamento da arrecadação dos municípios.

A propósito, o refinanciamento procedido das dívidas municipais engendrou, obviamente, contratos financeiros de longo-prazo, cerca de 30 anos, com fortes expectativas que incorporassem subsídios implícitos, na medida em que nele estão previstos custos diferenciados de financiamento.

E isso tem ocorrido em diversos momentos ao longo desse processo de refinanciamento. Todavia, é preciso ter presente que à troca dos encargos financeiros dessas dívidas estão associadas, também, questões relativas à repartição, entre a União e os Municípios dos custos implícitos nos contratos de refinanciamento.

Simplesmente substituir o IGP-DI, acrescido de juros de até 9% ao ano, pelo IPCA mais juros de 6% ao ano, com incidência retroativa à data de assinatura do contrato, significa transferir à União a responsabilidade de arcar com parcela significativa dos custos envolvidos nessa renegociação de dívidas. Isso porque, como se sabe, os contratos de refinanciamento levaram, também, a União a assumir essa dívida junto aos credores originais dos municípios. Para tanto, a União teve que recorrer a emissões de títulos públicos, sobre os quais incidem remuneração que gira em torno da denominada taxa Selic.

Obviamente, o mecanismo proposto de troca de índice não implica aumento na dívida pública consolidada do setor público, porém impõe a transferência de dívidas municipais para a União.

Assim, a adoção do procedimento previsto no projeto em exame, troca dos encargos financeiros, implica redução da parcela de gastos dos municípios com serviços da dívida refinanciada com a União. Mas isso significa, também, transferência de custo financeiro municipal para a União. Implica, ainda, por outro lado, transferência de parcela dessa dívida para a responsabilidade da União.

III. VOTO

Em face do exposto, entendemos que o Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2010, apresenta vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade e, no mérito, se apresenta inadequado e inoportuno. Somos, assim, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, de maio de 2011.

, Presidente

, Relator