

Conforme o § 3º, as referidas 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; e

b) mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.”

O proposto § 4º estabelece que na distribuição percentual dos montantes anuais das operações acima mencionadas, junto à União, deverá ser observado, *“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.”*

O § 5º determina o pleno atendimento das demais exigências da LRF para a realização de novação, refinanciamento ou postergação de dívidas anteriormente contraídas.

O art. 2º do projeto fixa a usual cláusula de vigência da lei.

Na Justificação, o autor argumenta que 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 das demais esferas de governo, que possuem importantes responsabilidades no campo, por exemplo, da educação e da saúde, essenciais para o bem-estar da população.*

Com efeito, o projeto permite o refinanciamento de dívidas dos entes federados junto à União, especialmente as renegociadas na forma da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001. Reconhece o papel importante que a vedação imposta no art. 35 da LRF desempenhou no equacionamento da crise fiscal enfrentada nos anos 90, mas entende 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?*

A matéria foi distribuída a esta CAE e, no prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 48, caput, da Constituição Federal, o Congresso Nacional dispõe de competência para legislar sobre todas as matérias de competência da União. Dentre essas matérias, figura no art. 24, inciso I, da Lei Maior, as relativas ao direito financeiro.

Desse modo, é constitucionalmente cabível a iniciativa parlamentar para tratar dos assuntos relacionados às finanças públicas, tal como se apresenta no projeto de lei sob exame.

Do ponto de vista material, cabe ressaltar, inicialmente, que a Lei de Responsabilidade Fiscal 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 entre os 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. Entre dezembro de 2002 e abril de 2009, essa relação diminuiu ininterruptamente, de 1,95 para 1,09. Ademais, a partir de 2000, a grande maioria dos estados gerou superávits primários crescentes, evoluindo no total de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 24,3 bilhões em 2007, e R\$ 27,3 bilhões em 2008. No biênio 2007-2008, todos os estados contribuíram para a obtenção dos excelentes resultados primários.

Registre-se, a propósito, que esta Comissão rejeitou, em 2005, o PLS nº 89, de 2003, de autoria do Senador HÉLIO COSTA, que propunha também a flexibilização do art. 35 da LRF. Na época, entendeu-se que a LRF tinha poucos anos de vigência e *alterações prematuras nesse diploma legal ... poderiam abrir um precedente pouco desejável*. (Parecer CAE nº 2.199, de 2005).

O fato é que em pouco mais de uma década do início da reestruturação e do ajuste fiscal e de nove anos de vigência da LRF, as condições econômicas reais, no Brasil e no mundo, passaram por profundas mudanças. No plano interno, garantiu-se a geração de superávits fiscais e a estabilidade monetária com a retomada do crescimento econômico. Como visto, os entes federados e suas entidades – em seu conjunto – contribuíram para esses resultados favoráveis.

No plano externo, os fluxos comerciais e de capitais foram igualmente favoráveis ao País durante esses anos de ajustamento fiscal. Todavia, a atual crise financeira global, que atingiu inicialmente os Estados Unidos e os países da União Européia, como não poderia deixar de ser, afetou a economia dos países emergentes, dentre as quais a economia brasileira. Com efeito, houve retração da atividade econômica e, com ela, diminuição na arrecadação tributária, especialmente do IPI e do IR – tributos federais compartilhados com os estados, o Distrito Federal e os municípios mediante os fundos de participação.

Além da queda na arrecadação tributária, em razão da diminuição no ritmo de atividade econômica, o governo federal implementou uma série de medidas fiscais anticíclicas que afetaram e continuarão afetando diretamente os recursos destinados aos fundos de participação. Vale dizer, a redução do IPI, destinada a estimular a aquisição de automóveis e o consumo de eletrodomésticos, penaliza as receitas dos demais entes federativos.

Mais ainda, as medidas compensatórias recentemente adotadas, a exemplo da Medida Provisória nº 462, em maio de 2009, visando recompor as receitas dos municípios oriundas das transferências constitucionais, por meio de auxílio financeiro, representam providências temporárias e de curto prazo e, assim, não atacam as reais dificuldades financeiras dos estados e municípios.

Para ilustrar, registre-se que, somente em 2008, conforme dados dos balanços consolidados relativos a execução financeira, os estados despenderam R\$ 159,4 bilhões com pessoal; R\$ 16,6 bilhões com juros e R\$ 13,5 bilhões com amortizações. Esses três componentes da despesa totalizaram, portanto, R\$ 189,5 bilhões, o que representam 61,7% das receitas correntes líquidas estaduais. É evidente que enquanto não houver a redefinição dos limites de gastos com o serviço das dívidas pretéritas, especialmente junto à União, a distribuição dos dispêndios na equação ideal do gasto público não será atingida. O ajuste continuará sendo feito, obviamente, nas outras despesas de custeio e de capital – mormente sobre os investimentos – e na precarização da quantidade e da qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Trata-se de um quadro insustentável, sobretudo em um país onde o Estado extrai da população, mediante carga tributária, cerca de 38% de toda a renda gerada anualmente.

O projeto em comento apenas abre a possibilidade de a União renegociar, novar ou mesmo postergar dívidas anteriormente contratadas com os estados e municípios, conforme a Lei nº 9.496, de 1997, e Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, respectivamente. Conforme dados do Tesouro Nacional, os saldos devedores desses haveres atingiram, em julho de 2009, o valor de R\$ 316,8 bilhões e R\$ 50,1 bilhões, respectivamente. Representam, assim, 83,2% do total de haveres financeiros da União, administrados pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (COAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional.

A proposição visa flexibilizar, de fato, o rigor fiscal originalmente concebido pela LRF. **Mas nada impõe às partes envolvidas, mesmo porque as dívidas renegociadas no bojo desses diplomas legais estão consolidadas em contratos firmados entre as partes.** Afinal de contas, esses contratos são atos jurídicos perfeitos e, assim, não podem ser atingidos por lei posterior à sua celebração. O respeito aos contratos firmados – *pacta sunt servanda* – é norma constitucional fundamental em nosso ordenamento e vital para a segurança jurídica e a estabilidade democrática. Desse modo, **as operações de crédito somente seriam realizadas mediante a livre manifestação de vontade da União – ente**

credor na relação – e do estado ou município devedor, e a sua aprovação pelo Senado Federal.

Ademais, a proposição restringe a possibilidade de realização das referidas operações de crédito a duas situações específicas, e também reconhecidas pelo Senado Federal: em caso de queda brusca das receitas dos fundos de participação e de mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.

Além disso, o projeto tem o mérito de estabelecer critério equitativo na distribuição anual dos montantes das operações de crédito, com base na participação relativa da população da unidade federativa na população total do País.

Em suma, a vedação imposta na LRF à possibilidade de novação, refinanciamento e postergação de dívidas contraídas não mais se justifica em face da reestruturação e do ajustamento fiscal realizados nos últimos doze anos. Adicionem-se, os efeitos negativos da crise econômica global sobre a arrecadação tributária federal compartilhada com os estados e os municípios. O subsequente desequilíbrio nas relações contratuais põe em evidência a cláusula *rebus sic stantibus*, que implicitamente confere o direito à revisão de cláusulas contratuais que, em razão de fatos supervenientes, as tornem excessivamente onerosos. Com efeito, a flexibilização do rigor fiscal, nos termos propostos, atualiza o sentido das normas e objetivos contidos na própria LRF, na medida em que preserva os rigores da responsabilidade fiscal e que poderá criar, mediante as renegociações, novos limites de comprometimento de receitas estaduais e municipais com os serviços de suas dívidas junto à União. O projeto é consentâneo, portanto, com as tendências baixistas nas taxas de juros e com a necessidade de alargamento de parcelas das finanças públicas estaduais e municipais a serem destinadas ao atendimento das demandas de serviço público pela população.

III – VOTO

Em face das razões expostas, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator