

## **PARECER Nº , DE 2011**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2009, que  
altera a Lei nº 9.496, de 1997, a fim de socorrer  
emergencialmente os Estados e o Distrito Federal em  
face da crise econômica mundial.

RELATOR: Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**

### **1. Relatório**

É submetido à apreciação desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2009, de autoria do então Senador Raimundo Colombo, que altera a Lei nº 9.496, de 1997, para possibilitar novo financiamento das dívidas estaduais e do Distrito Federal, já refinanciadas pela União ao amparo dessa Lei.

Para tanto, prevê que montante, no mínimo, equivalente a 10% do total da dívida refinanciada possa ser repactuado com a União, alterando-se suas condições financeiras e seus prazos de amortização. Esse montante, a

critério da Secretaria do Tesouro Nacional, poderá ser aumentado, sem, contudo, ultrapassar o limite máximo de 25%.

Assegura ainda que o valor refinanciado seja pago, conforme prestações repactuadas, ao final do vencimento do contrato original.

*Conforme expresso em sua justificação, o presente projeto de lei busca criar um mecanismo pelo qual a União possa extraordinariamente auxiliar os demais entes da federação, a fim de impedir uma verdadeira catástrofe financeira. Tal mecanismo passa pelo refinanciamento das dívidas que a União cobra dos Estados e do Distrito Federal. Com tal refinanciamento, os demais entes da federação teriam um alívio para poderem continuar administrando as demandas da sociedade, sem que as mesmas sofram problemas com qualquer solução de continuidade. De fato, somente atacando o problema da dívida é que se poderá minorar a crise nos demais entes da federação. Ressalte-se que não se trata de calote, mas de refinanciamento, com postergação de pagamento.*

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **2. Análise**

A União, em conformidade com a Lei nº 9.496, de 1997, procedeu ao refinanciamento de dívidas estaduais, inclusive mobiliária, dando origem a Contratos de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, celebrados com 24 Estados e com o Distrito Federal. Esses contratos, na forma do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, constituem atos jurídicos perfeitos, com plena e total eficácia nos termos dos instrumentos legais que os fundamentam e lhes respaldam juridicamente.

Dessa forma, quaisquer procedimentos de ajustes desses contratos, nos quais se insere a repactuação pretendida, exigiriam, como condição imprescindível a sua eficácia material e legal, prévio acordo entre as partes envolvidas.

Note-se que o projeto teve origem em iniciativa parlamentar, sem incorporar ou refletir indicativos de acordo ou acordo entre as partes envolvidas.

Há ainda 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 seria 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 a possível vício de iniciativa na apresentação desse tipo de lei, afora a provável ausência de seus efeitos jurídicos.

Por outro lado, e aqui reside um impedimento fundamental à proposta, no ordenamento jurídico brasileiro vigente são vedadas quaisquer modalidades de financiamentos entre os entes públicos. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 2000), não mais é possível a realização de operações de crédito entre os entes da Federação, inclusive o refinanciamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pela União, *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.

Mudanças nos prazos de pagamentos, nos juros e demais encargos incidentes, ainda que limitadas a parcela de dívida já consolidada, constituem, de fato e de direito, novo processo de financiamento da União aos Estados e ao Distrito Federal, procedimento expressamente vedado pela referida norma complementar. Com efeito, o próprio projeto em exame explicita esse propósito, inclusive com clara determinação de postergação de seus pagamentos, que ocorreriam ao final do vencimento do contrato original.

Portanto, fica evidente que o projeto trata de nova avença a ser firmada pela União com os Estados e com o Distrito Federal, impedida explicitamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo na hipótese de prévio ajuste ou acordo entre as partes que integram o contrato original.

No que nos interessa relativamente à vedação referida na LRF, a presente proposta implica, ainda que parcialmente, a substituição convencional de parcela de uma dívida refinanciada por outra nova, onde são instituídas novas obrigações em substituição às anteriores, que se extinguem, vinculando as partes ao seu efetivo cumprimento.

Enfatize-se: a adoção de procedimentos com vistas a novo equacionamento de débitos de entes da Federação junto à União, ainda que acordado, só é possível, assim, quando precedido de alteração desse dispositivo legal, de natureza complementar.

Tem o Congresso Nacional entendido que o art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal é de fundamental importância para o equacionamento da gestão fiscal dos Estados e Municípios e que sua flexibilização representaria incentivo a novos ciclos de endividamento, com claros retrocessos no processo de ajuste fiscal do País.

Por fim, não se pode desconsiderar que a União é responsável pela absorção de parcela dos custos envolvidos nos processos de refinanciamento públicos promovidos ao longo dos últimos anos. Como se sabe, os respectivos contratos de refinanciamento levaram, também, a União a assumir essas dívidas junto aos credores originais dos Estados e dos Municípios. Para tanto, a União teve que recorrer a emissões de títulos públicos, sobre os quais incidem, entre outros gravames, remuneração vinculada à taxa Selic.

Assim sendo, à adoção de quaisquer procedimentos que impliquem novos financiamentos ou mesmo redução da parcela dos serviços da dívida já refinanciada, ainda que restrita no tempo, estão associadas, também, questões relativas à repartição, entre a União e os entes federados, dos custos implícitos nos contratos de refinanciamento. Medidas dessa natureza só se mostram pertinentes e capazes de efetividade, face às atuais

restrições legais, quando provenientes de negociações entre a União e os demais entes federados.

Em suma, o Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2009, além de incorrer em vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade, tem sua eficácia material condicionada a uma prévia anuência entre a União e os Estados.

### **3. VOTO**

Face ao exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator