



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER N° , DE 2017

SF/18627.75328-82

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 94, de 2017 – Complementar, da Senadora Rose de Freitas, que *altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências, para instituir o Regime de Juros Simples.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) a proposição em epígrafe, de autoria da Senadora Rose de Freitas, que pretende instituir o regime de juros simples nos contratos de refinanciamento das dívidas celebradas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, na Medida Provisória (MPV) nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na MPV nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

Para tanto, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 94, de 2017 – Complementar, tem três artigos e propõe modificar a Lei Complementar (LCP) nº 148, de 25 de novembro de 2014, com redação dada pela Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015.

O art. 1º dá nova redação ao art. 2º da LCP nº 148, de 2014, basicamente para determinar que sobre os contratos em tela “incidirão juros

calculados e debitados mensalmente, sob o regime de capitalização simples”, mantendo como referência a taxa composta pela variação mensal do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acrescida de uma taxa nominal de 4% a.a. (quatro por cento ao ano), porém “incidentes sobre os saldos líquidos devedores”.

Também são propostas modificações nos parágrafos que compõem o art. 2º da LCP nº 148, de 2014, que são reorganizados de modo a excluir a referência à ideia de acumulação de juros. Adicionalmente, um novo § 3º define:

“§ 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como Regime de Capitalização Simples a metodologia de apuração dos juros devidos realizada por meio da simples somatória das taxas de juros contratuais, não se aplicando a acumulação de juros vencidos e não pagos aos saldos líquidos devedores.”

O art. 1º do PLS nº 94, de 2017 – Complementar, também propõe nova redação para o art. 3º da LCP nº 148, de 2014, de tal modo que os descontos concedidos sobre os saldos devedores dos contratos em tela passarão a corresponder “à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a capitalização simples da taxa de juros Selic desde a assinatura dos respectivos contratos”.

Já o art. 2º da proposição institui para a União a obrigação segundo a qual os valores já pagos a maior ou a menor, uma vez aplicados os novos dispositivos, serão respectivamente abatidos ou acrescidos nos saldos devedores correspondentes.

Por fim, o art. 3º é a cláusula de vigência, pela qual a norma entrará em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a Justificação, o objetivo da proposta é atenuar a dramática situação fiscal dos entes da Federação devedores da União, que resulta muitas vezes em dificuldades até mesmo para honrar o pagamento dos salários de servidores e de suas aposentadorias e pensões.

Em apoio à tese de conveniência da aplicação da capitalização simples, a autora aponta diversas exceções existentes na legislação e na jurisprudência, nas quais é determinada a atualização de valores por tal



SF/18627.75328-82

método, como por exemplo nos parcelamentos tributários, nas contribuições sociais, em condenações judiciais e nos depósitos judiciais.

Além disso, sustenta que, a teor da Súmula nº 596, de 1976, do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da aplicação do Decreto nº 22.626, de 1933, dito “Lei da Usura”, não cabe aplicar a capitalização composta nas relações em que o credor não é uma instituição financeira, mas sim entes públicos, caso da União e dos Estados.

A matéria foi lida em Plenário em 04/04/2017 e encaminhada à CAE, onde o Senador José Serra foi designado relator, em 17/04/2017. Posteriormente devolvida, coube destarte a mim, a partir de 17/08/2017, a honra de relatá-la.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro da matéria.

A proposição trata dos termos da renegociação das dívidas de Estados, Distrito Federal e Municípios com a União, contraídas nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

A matéria é regulada pela Lei Complementar nº 148, de 2014, com redação dada pela Lei Complementar nº 151, de 2015, que se pretende modificar, e pelo Decreto nº 8.616, de 2015, com alterações introduzidas pelos Decretos nºs 8.665, de 2016, e 9.056, de 2017.

O fulcro da matéria é substituir a metodologia de capitalização dos juros dos contratos em questão, de compostos para simples.

Fazendo uma breve digressão, vale lembrar que, no campo jurídico, é longa a controvérsia sobre a aplicabilidade da Lei da Usura, particularmente no que diz respeito à vedação do anatocismo, ou seja, cobrança de juros compostos. Sem avançar pormenorizadamente nesse debate, importa apontar que, em 1963, por meio da Súmula nº 121, o



Supremo Tribunal Federal (STF) determinou ser *vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.*

No entanto, em 1976, o STF editou a Súmula nº 596, segundo a qual *as disposições do Decreto nº 22.626, de 1933, não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.*

Ainda assim, persistiu a interpretação restritiva de que a Súmula nº 596 só se aplicaria à limitação quanto ao montante de juros, ou seja, de que estaria circunscrita ao disposto no art. 1º do Decreto nº 22.626, de 1933, que proíbe taxas “superiores ao dobro da taxa legal”, referenciada ao antigo Código Civil. Vale dizer, segundo esse raciocínio a referida Súmula tão somente afastaria a aplicação do limite de 12% no caso das instituições financeiras, mas não alcançaria a prática de anatocismo.

Nesse contexto de insegurança jurídica, o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou uma medida provisória que, depois de várias reedições, passou a vigorar, de modo permanente, como a Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, cujo art. 5º determina que *nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano.*

Não obstante, o novo dispositivo também foi objeto de contestação junto ao STF, que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.377, em 4 de fevereiro de 2015, decidiu que a MPV nº 2.170-36, de 2001, preenchia os requisitos de relevância e urgência, sendo desse ponto de vista constitucional. Todavia, ainda hoje, o mérito quanto à possibilidade de cobrança de juros compostos com periodicidade inferior a um ano, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.316, não foi julgado.

O mais importante, no contexto da presente análise, é observar que essa persistente incerteza quanto à licitude dos juros compostos deve-se exatamente à existência concomitante de diplomas legais e jurisprudência contraditórios versando sobre a matéria.

Entretanto, objetivamente, cabe chamar a atenção para o fato de que, de modo geral, se a cobrança de juros compostos em contratos de natureza financeira viesse a ser definitivamente proibida, haveria fortes impactos negativos sobre todo o ambiente econômico, pois por certo



SF/18627.75328-82

sobreviria uma avalanche de disputas em torno dos contratos hoje vigentes, majoritariamente denominados em termos compostos.

No âmbito das dívidas ora em foco, a mudança proposta tem o condão de diminuir as obrigações financeiras dos entes subnacionais, que receberiam uma espécie de subsídio de longo prazo, incidente sobre o principal, os juros futuros e até sobre o passado. É óbvio que tal benefício se daria pela transferência do ônus para a União, ou seja, para o conjunto dos contribuintes do País, inclusive daqueles estados em que tais dívidas não são um problema particularmente agudo. Não seria justo.

Ademais, é preciso enfatizar que os termos dos acordos de renegociação hoje vigentes, bastante favoráveis aos estados e municípios, foram pactuados ainda em 2016, inclusive o regime de juros, com o STF tendo servido de mediador. Essencialmente, as condições econômicas de então não sofreram uma mudança fundamental, que justificasse uma revisão como a proposta. Por outro lado, a situação fiscal da União deteriorou-se ainda mais.

Finalmente, sob uma ótica mais estritamente econômica, e com base nos fundamentos da matemática financeira, há razões para contestar o mérito da mudança proposta por meio do PLC nº 94, de 2017 – Complementar, em que pesem seus nobres e válidos objetivos. Isso porque, simplificadamente, em qualquer instrumento de crédito, público ou privado, onde os encargos incorridos não são inteiramente pagos ao final de cada período, recai-se naturalmente na capitalização composta, pois não faz sentido imaginar que um capital mobilizado não será investido e reinvestido, incluindo seus rendimentos.

E de fato, com a exceção de alguns instrumentos financeiros bastante específicos, de curto prazo e que normalmente envolvem um único fluxo de caixa no vencimento, tais como certos títulos, notas promissórias ou determinados compromissos de recompra, prevalece a contabilidade baseada em juros compostos para quase todos os papéis em que são denominadas as dívidas públicas ao redor do mundo.

Vale dizer, a capitalização por juros compostos, e não simples, predomina tanto nos mercados nacionais quanto nas transações internacionais de títulos e valores mobiliários.



SF/18627.75328-82

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 94, de 2017 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

