



André Martins: Adiar repactuação de dívidas pode gerar novas ações

De olho no apoio de prefeitos e de governadores no pleito presidencial do ano passado, os congressistas aprovaram um projeto de lei renegociando o indexador das dívidas daqueles entes públicos. A dívida dos municípios que seria reajustada pelo IGP-DI mais juros de 6% a 9% ao ano passaria a ser corrigida pela variação do IPCA mais juros de 4% ao ano, conforme a Lei Complementar 148.

Neste ano, necessitando o governo de fazer um ajuste fiscal, veio ele a entender que não seria possível aplicar a lei imediatamente, o que levou o município do Rio de Janeiro a ingressar em juízo, obtendo decisão liminar autorizando a depositar os valores devidos de acordo com o estipulado na Lei Complementar 148.

Por outro lado, a Câmara dos Deputados já aprovou em tempo recorde um projeto regulamentando a mencionada lei complementar, demonstrando que concorda com a intenção do governo de adiar a aplicação da lei.

Pelo que se vê, é grande o desgaste do governo em não querer cumprir a lei, pois os atingidos por ela também tem poder, pois são membros da federação e resolveram não aceitar a mudança do que fora combinado com a União e que virara lei.

Assim, torna-se bastante interessante conhecer a decisão de tutela antecipada proferida pelo ministro Luis Roberto Barroso na Ação Cível Originária 2.178 proposta pelo Espírito Santo em face da União Federal, para ver quão inglória é a tarefa do governo de querer adiar a incidência da Lei Complementar 148. A aludida ação trata de litígio entre estado e a União e faz acurada interpretação das regras de correção da dívida à luz dos princípios que regem a federação, para concluir pela ilegalidade do reajuste convencionado face à onerosidade excessiva na aplicação da correção pactuada no contrato de cessão de royalties de petróleo e gás natural.

Transcrevemos alguns tópicos da fundamentação da decisão, que socorreu o estado-membro e considerou onerosamente excessiva a correção pactuada.

“No âmbito da Federação brasileira, União e Estados relacionam-se entre si tendo por objetivo a realização dos fins constitucionais da República, inspirados pelo melhor atendimento possível do interesse público. Suas relações não podem ser regidas pela lógica privada e, sobretudo, capitalista, baseada na equação risco-lucro, sem qualquer temperamento.”



Por certo, pessoas jurídicas de direito público podem almejar a obtenção de lucro na celebração de negócios jurídicos, inclusive entre si. No entanto, o ganho exacerbado de um dos entes, em detrimento do outro, não pode ser visto como um mero efeito colateral do sistema de livre mercado. Em rigor, como se sabe, o desequilíbrio grave já não é tolerado nem mesmo nas relações privadas. Com muito mais razão não poderá ser aceito com naturalidade na relação entre entes federativos. Ao contrário, tal relação é condicionada pela Constituição e há de ser movida por objetivos comuns de atendimento à população, prestação de serviços públicos adequados e desenvolvimento harmonioso. A lógica de ganhos e perdas do sistema privado não se transplanta acriticamente para as relações entre União e Estados.

Tal circunstância se torna tanto mais relevante quanto se observa que o próprio sistema constitucional já proporciona à União Federal uma posição privilegiada. Com efeito, além de uma concentração tributária relevante e da arrecadação de inúmeros fundos geradores de recursos extras (FGTS, FAT), cabe à União, ainda, definir e conduzir a política econômica do país. Sem mencionar o poder de emitir moeda. Nesse contexto, não parece razoável que a União possa impor a Estados cronicamente fragilizados condições contratuais draconianas ou agravadoras de desequilíbrios.

Observo, ainda, para declinar um último elemento de minha pré-compreensão acerca da questão, que o federalismo fiscal brasileiro vive um momento delicado, marcado por insuficiências e desequilíbrios. Para tal situação contribuem, entre outros fatores, o centralismo tributário da União, a desoneração tributária que produz impactos sobre o Fundo de Participação dos Estados, uma guerra fiscal de todos contra todos e as obrigações de amortização da dívida dos Estados com a União. A interpretação de normas e contratos entre os entes federativos não pode desconsiderar essa realidade fática, cujo equacionamento mereceu, inclusive, a instituição de uma Comissão Especial Externa do Senado Federal, que estudou amplamente a matéria e apresentou inúmeras sugestões relevantes.

Em suma: os entes que compõem o Estado federal não são competidores ou oponentes; ao contrário, são entidades constituídas para exercer o poder político em nome do mesmo conjunto de cidadãos. Isso torna no mínimo questionável que o ente central e maior se comporte como se fosse um agente econômico atuando em um mercado competitivo, em busca do maior ganho possível, às expensas do ente menor. Justamente ao contrário, União e Estado devem conduzir-se como parceiros em busca de objetivos comuns, que correspondem, em essência, à realização do interesse público primário. A busca de cada ente por ganhos financeiros – correspondente ao interesse público secundário, relevante para o próprio financiamento da atividade estatal – não pode se sobrepor a essas exigências, sob pena de se colocarem os meios acima dos fins”.

Parece que se o governo insistir em descumprir o que prometeu aos outros membros da federação, veremos uma enxurrada de ações judiciais entre municípios e a União Federal. Isto somente não ocorrerá caso sancionado o projeto de repactuação das dívidas aprovado esta semana na Câmara dos Deputados, pois ao contrário dos eleitores que acreditaram nas promessas eleitorais e tem que esperar quatro anos para reagir a promessas descumpridas, já há município o fazendo, apesar da ação legislativa. Desgaste desnecessário que somente revela a incompreensão da União Federal quanto ao que é uma federação.

Date Created



01/04/2015