

O PLEITO DO ESTADO DE SANTA CATARINA JUNTO AO STF PARA REVISÃO DE SUA DÍVIDA COM A UNIÃO

Marcos José Mendes¹

Daniel Melo Nunes de Carvalho²

O Estado de Santa Catarina impetrou o Mandado de Segurança nº 34023 no Supremo Tribunal Federal (STF), no qual requereu os seguintes direitos:

- 1) Gozo imediato das novas e mais favoráveis condições contratuais de sua dívida junto à União, nos termos dispostos na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 (LCP nº 148), sem a necessidade de prévia assinatura de termo aditivo ou qualquer outro procedimento que impeça ou retarde a adoção dos novos parâmetros financeiros definidos pela citada Lei Complementar, evitando-se a caracterização de inadimplência do Estado se assim proceder, bem como impedindo a execução das penalidades contratuais por inadimplência; e
- 2) Recálculo de sua dívida, desde o início do contrato (31/03/1998) com base na taxa Selic capitalizada pelo método de juros simples, com a imediata redução do saldo devedor decorrente desse recálculo.

Em 7 de abril deste ano, o STF concedeu liminar favorável ao pleito, que está agora pendente de decisão definitiva. Outros estados obtiverem liminar na sequência.

Tendo em vista as amplas consequências que uma decisão de mérito pode acarretar, o presente texto tem por objetivo analisar o mérito da questão. Primeiramente, faremos um breve histórico das dívidas dos Estados com a União e as seções seguintes teceremos argumentos que visam justamente a contrapor a solicitação de recálculo da dívida por meio do método dos juros simples.

¹ Consultor Legislativo. Doutor em Economia.

² Consultor Legislativo. Ex-Procurador da Fazenda Nacional.

As conclusões a que chegamos são de que:

- 1) A demanda de número 1 é meritória e está em pleno acordo com a LCP nº 148;
- 2) A demanda de número 2 carece de mérito, pois: *a)* almeja enriquecimento sem causa do erário catarinense às custas da federação (vale dizer, do contribuinte federal); *b)* não tem embasamento jurídico sólido; *c)* pode gerar crise fiscal e financeira de monta; e *d)* ameaça a segurança jurídica dos contratos de financiamento públicos e privados, podendo levar ao caso extremo de confisco de poupança das famílias.

1 Breve Histórico do Refinanciamento da Dívida dos Estados

Em 1997 os estados brasileiros viviam forte crise financeira, decorrente de seguidos anos de indisciplina fiscal. O regime de alta inflação, prevalecente até 1995 permitia que aqueles entes federados expandissem suas despesas, sobretudo de pessoal, sem muita preocupação com as contas públicas. Afinal, o reajuste salarial concedido em um dia era rapidamente corroído a partir do dia seguinte pela acelerada ascensão dos preços. Por outro lado, as receitas tributárias reagiam à inflação mais rápido que a despesa. Dado que a principal fonte de arrecadação dos estados é o ICMS, cuja base de cálculo é, em regra, o valor das operações ou o preço dos serviços sobre os quais incide, reajustes nos preços se refletiam de imediato na arrecadação. Já a despesa reagia com defasagem: mesmo com reajustes mensais das remunerações, a folha de pagamento sofria depreciação ao longo do mês.

No momento em que houve a abrupta derrubada da inflação, em decorrência do Plano Real, a folha de pagamento e demais despesas dos estados pararam de sofrer queda em seus valores reais. Deixou-se de contar com a corrosão inflacionária para conter a despesa, ao mesmo tempo em que se extinguiu o mecanismo em que a receita crescia mais rápido que a despesa.

Havia, portanto, a necessidade de um ajuste fiscal que fizesse com que a folha de pagamento e demais despesas passassem a ser compatíveis com a nova realidade da arrecadação. A maioria dos estados, contudo, optou por ampliar o endividamento e, com isso, sustentar um orçamento desequilibrado. O estoque da dívida estadual cresceu rapidamente, levando a maioria daquelas unidades federadas à insolvência. Os estados mais desenvolvidos, com acesso facilitado ao mercado de capitais, foram os que mais se endividaram.

Tendo em vista o risco que a crise financeira dos estados representava para a estabilidade fiscal da Federação e para a consolidação do Plano Real, o Governo Federal propôs um acordo aos Estados, que consistia em oferecer-lhes ajuda financeira para reescalonar suas dívidas. Em troca, os estados promoveriam um programa de ajuste fiscal buscando equilibrar suas contas de forma estrutural.

Esse acordo foi viabilizado pela edição da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Com base nos parâmetros fixados nessa lei, cada um dos estados interessados em obter o auxílio para o equacionamento de suas dívidas assinou um contrato específico com a União.

A maior parte da dívida estadual era com o setor privado. Assim, a União assumiu essa dívida, passando a ser a devedora junto aos credores originais e, ao mesmo tempo, passou a cobrar dos estados o ressarcimento por tal pagamento, **em condições bastante favorecidas para os estados.**

Parte substancial da dívida, antes do refinanciamento, era composta por títulos públicos, que precisavam ser rolados diariamente em mercado. Ou seja, o **prazo de vencimento da dívida era de um dia.** Com o refinanciamento, os estados ganharam **trinta anos** para pagar o débito, livrando-se de grande pressão financeira.

Os **juros estabelecidos no contrato de financiamento também favoreceram os estados.** Antes do refinanciamento, eles pagavam a taxa do *overnight* (taxa Selic) mais um *spread* pelo risco de crédito que representavam. A taxa Selic à época era muito elevada, bastante superior à atual. Para que se tenha ideia, no dia em que o Estado de Santa Catarina assinou o seu contrato de refinanciamento (31/3/1998), a taxa básica estava em 19,75% ao ano, para uma inflação, medida pelo IGP-DI, anualizada de 2,8%, resultado em uma taxa real de absurdos 16,5% ao ano. Pelo contrato de refinanciamento, Santa Catarina teve os juros de sua dívida derrubados para 6% ao ano.

A nova regra era: taxa de juros fixa de 6% ao ano mais correção monetária pelo IGP-DI, **capitalizados de forma composta, como se faz em qualquer contrato de empréstimo e financiamento.**

Além da redução de juros e ampliação de prazo, foi concedido o benefício de não ser preciso pagar integralmente as prestações. Se o valor devido em uma parcela mensal ultrapassasse um determinado percentual da receita líquida do estado, o pagamento ficaria limitado àquele teto, com a parte não paga sendo incorporada ao principal da dívida. No caso de Santa Catarina, os pagamentos ficaram limitados a 13% da receita líquida real.

A consequência disso é que os estados que utilizassem essa prerrogativa teriam um alívio no curto prazo (pagariam prestações menores), porém as suas dívidas decresceriam mais devagar, pois estariam pagando menos que o necessário para quitar o débito dentro do prazo de 30 anos. A consequência lógica seria a existência de um saldo devedor não pago ao final do contrato. Por isso, previu-se um prazo adicional de 10 anos para quitação desse resíduo.

Não há dúvida de que o refinanciamento foi favorável aos estados em geral e a Santa Catarina em particular. O compromisso de cada estado para receber o benefício foi se comprometer com um programa de ajuste fiscal. O descumprimento de tal programa implicava restrições ao estado como, por exemplo, não receber aval da União para obter empréstimos externos. Já nos casos de inadimplência, a Lei 9.496/97 e os respectivos contratos previam a possibilidade de bloqueio dos recursos na conta bancária do ente devedor.

Para reforçar o incentivo aos estados para que mantivessem o equilíbrio fiscal, estabeleceu-se no art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a proibição a novos refinanciamentos de dívida de um ente da federação por outro ente. Assim, sabendo *a priori* da vedação ao socorro fiscal, os estados (e municípios) tenderiam a manter suas contas em ordem.

O acordo funcionou bastante bem e os estados promoveram verdadeiras revoluções em suas gestões fiscais, obtendo sucessivos resultados primários positivos e contribuindo de forma decisiva para a estabilização da inflação. Essa melhoria macroeconômica permitiu a paulatina redução da taxa de juros básica da economia. Por isso, quase vinte anos após à assinatura dos contratos, a taxa de juros fixa neles prevista (6% ao ano mais IGP-DI, no caso de SC) passou a não ser tão vantajosa para os estados. Houve períodos em que a taxa Selic foi menor do que a taxa contratual.

Decidiu-se, então, pela renegociação dos contratos. Todavia, a existência da vedação a novos refinanciamentos, imposta pela LRF, tornou necessária a edição de lei complementar para abrir exceção à regra do mencionado diploma legal, o que levou à promulgação da LCP nº 148. Nela, a nova taxa de juros fixa seria de 4% ao ano mais a variação do IPCA. **Sempre com capitalização composta, inexistindo qualquer cláusula que alterasse o cálculo dos juros para capitalização simples.**

Como forma de estabelecer um seguro para o caso de a taxa de juros básica da economia vir a cair no futuro, também se estabeleceu que os juros de 4% ao ano mais IPCA não poderiam superar os juros básicos da economia, ou seja, a taxa Selic. Sempre que isso ocorresse, o encargo incidente seria a taxa Selic. **Mais uma vez não se fez na lei qualquer referência a um método diferente para capitalização da taxa Selic que,**

em sendo substituta eventual da taxa fixa contratual (que é capitalizada de forma composta), por óbvio deveria ser capitalizada de forma composta.

A LCP nº 148 também determinou a revisão do saldo devedor e o seu recálculo desde o início do contrato. Essa revisão visava compensar os estados pelos casos em que, durante algum momento da vigência do contrato, a taxa fixa então vigente tivesse superado a taxa Selic. A ideia, portanto, é que se deveria partir do saldo devedor inicial, incidindo sobre ele a taxa Selic, levando-se em conta cada pagamento e cada evento que afetasse o saldo devedor, de modo a reduzir o saldo devedor em função de alguns períodos em que a **taxa fixa contratual (com capitalização composta)** superasse a taxa Selic **(também com capitalização composta)**.

A LCP nº 148 foi sancionada no dia 25 de novembro de 2014, **autorizando** a União a refinanciar a dívida nos termos acima descritos. Ocorre que, frente à crise fiscal descortinada no segundo semestre de 2014, o Ministério da Fazenda preferiu não exercer essa autorização e, apesar do clamor dos estados, não tomou providências para aditar os contratos e implementar as novas condições de pagamento. Vale observar que os termos definidos na referida Lei foram propostos no início de 2013, quando a situação fiscal da União ainda parecia boa.

Frente à resistência do Poder Executivo, o Congresso voltou a legislar sobre a matéria. Aprovou, então, a Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015 (LCP nº 151/15), que tornou mandatória a alteração contratual. Assim, o art. 2º da LCP nº 148, que estava grafado “É a União autorizada...” passou a vigorar com a redação “A União adotará...”. De forma similar, a grafia do art. 3º mudou de “É a União autorizada a conceder descontos...” para “A União concederá descontos...”.

No mesmo diapasão, a LCP nº 151/15 acrescentou parágrafo único ao art. 4º para impedir que o Poder Executivo federal lançasse mão de manobras protelatórias na revisão da dívida:

Parágrafo único. A União terá até **31 de janeiro de 2016** para promover os aditivos contratuais, **independentemente de regulamentação**, após o que o devedor poderá recolher, a título de pagamento à União, o montante devido, com a aplicação da Lei, ficando a União obrigada a ressarcir ao devedor os valores eventualmente pagos a maior. (grifo nosso)

Instado a compulsoriamente rever os termos de pagamento da dívida, o Poder Executivo federal editou o Decreto 8.616, em 29 de dezembro de 2015, estabelecendo as condições para o refinanciamento. Note-se que tal decreto demorou mais de quatro meses para ser editado, desde a promulgação da LCP nº 151/15, e ocorreu a

pouco mais de um mês do final do prazo fixado pelo parágrafo único acima citado (31/1/2016) para a realização dos aditivos contratuais. Isso tornou exíguo o tempo para que os estados pudessem, de fato, gozar das novas condições de financiamento já a partir do mês seguinte (fevereiro de 2016).

Ademais, o referido decreto estabeleceu alguns procedimentos que ferem a LCP nº 148, com redação dada pela LCP nº 151/15, ao estabelecer condições mais restritivas para o refinanciamento que aquelas definidas na Lei. A saber:

- 1) os efeitos produzidos pelo termo aditivo ocorreriam a partir do mês subsequente ao de sua celebração (art. 2º, § 4º, inciso II), quando a LCP nº 151/15 determinava que a partir de 31/1/2016 os estados já poderiam gozar das novas condições independentemente de haver aditivo contratual; e
- 2) exigência, como pré-condição para celebração do aditivo contratual (sem o qual não se alterariam as condições do financiamento) de celebração de “termo de consolidação de valores” com o agente financeiro da União (art. 2º, § 1º, inciso III).

Outras exigências extravagantes também foram feitas pelo Decreto em questão, porém posteriormente revogadas pelo Decreto nº 8.665, de 10 de fevereiro de 2016; remanescendo as duas exigências acima citadas.

Ademais, o decreto em análise cuidou de apresentar em detalhes o método de cálculo para a revisão do saldo devedor, com vistas a operacionalização do dispositivo da LCP nº 148 que determinava a concessão de desconto no saldo devedor para os casos em que este, recalculado pela taxa Selic desde o início do contrato, viesse a ser superior ao saldo atingido nos termos originais do contrato. **Tal método é matematicamente correto e não infringe qualquer dispositivo da LCP nº 148.**

Esse foi o desdobramento dos fatos desde a edição da Lei 9.496/97, que autorizou a renegociação original dos passivos estaduais até o presente. Frente a essa realidade, o Estado de Santa Catarina apresentou mandado de segurança ao STF demandando:

- 1) o direito de ter sua dívida imediatamente recalculada nos termos da LCP nº 148, suprimindo-se as exigências exorbitantes feitas pelo Decreto nº 8.616/15, que têm protelado a efetiva vigência do alívio financeiro promovido pela referida Lei Complementar; e

- 2) que seja considerado que a LCP nº 148 instituiu uma nova forma de cálculo dos juros, quando do uso da taxa Selic, **introduzindo a modalidade de capitalização simples em substituição à capitalização composta**, o que lhe daria direito ao recálculo da dívida pelo método simples.

Da descrição feita anteriormente, depreende-se que concordamos plenamente com o mérito da demanda catarinense de número 1. De fato, o Poder Executivo federal parece ter propositadamente procrastinado as ações que seria obrigado a tomar para garantir o efetivo refinanciamento da dívida, bem como lançou mão, em decreto, de exigências que exorbitam e contrariam a determinação da lei que pretende regulamentar. O resultado foi o prejuízo concreto ao Estado que já poderia estar pagando prestações menores desde o início do ano e, em pleno mês de abril, ainda está preso às condições contratuais anteriores.

Já o pleito de número 2 carece de mérito. Produz vantagem ao erário catarinense à custa da federação (vale dizer, de toda a população brasileira); seu embasamento jurídico é questionável; pode gerar crise fiscal de grande monta e, sobretudo, ameaça a segurança jurídica dos contratos de financiamento públicos e privados, abrindo espaço para a ocorrência de confisco de poupança das famílias.

É sobre essa segunda demanda que em sequência concentraremos nossa análise.

2 Fragilidade do argumento do Estado de Santa Catarina para demandar a aplicação de juros simples ao seu contrato

O dispositivo da LCP nº 148 em que está centrado o argumento catarinense é o art. 3º, a seguir reproduzido com destaque da parte relevante:

Art. 3º A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a **variação acumulada da taxa Selic** desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período.

O cerne da reclamação está na interpretação do termo “variação acumulada da taxa Selic”. Sustentam os reclamantes que essa expressão significa que o uso da taxa Selic deve ser feita por **capitalização simples** (ou seja, a **soma** das taxas de todos os

meses do período em consideração), e não por **capitalização composta** (ou seja, a **multiplicação** de fatores formados por 1 mais taxa mensal).

Apenas a título de exemplo, se em três meses seguintes a taxa Selic apresentar valores como 1%, 1,5% e 0,8% a capitalização simples nos dará uma taxa acumulada de $(0,01+0,015+0,008 = 0,033$ ou 3,3%) enquanto a capitalização composta nos dará $(1,01 \times 1,015 \times 1,008 = 1,0333$ ou 3,33%). Portanto, a capitalização simples leva a um crescimento mais lento do saldo da dívida e é mais favorável à parte devedora. Quanto mais longo o período de capitalização, maior se torna a diferença.

O Estado de Santa Catarina argumenta que o termo “variação acumulada da taxa Selic” significa capitalização por juros simples porque considera que “acumular” é sinônimo de “somar”. Assim, à página 17 da petição afirma que “a variação acumulada desses índices, ou seja, **a soma dessas referências**, deveria compor o critério de cálculo” (grifo nosso).

Mais adiante, à página 23, o estado reclamante retoma o argumento, afirmando que “acumular é sinônimo de reunir, juntar, amontoar. Ou seja, é a soma simples dos índices mensais que formará a denominada ‘variação acumulada da Taxa Selic’”.

À página 32 os procuradores do estado de Santa Catarina recorrem ao Dicionário Aurélio para dizer que o significado do verbete “acumular” é: “1. Amontoar em cúmulo; 2. Suceder-se, sobreviver, aglomerar-se”. A partir daí concluem que:

“(…) com essa leitura, extrai-se que a sentença ‘variação acumulada da taxa Selic’, do ponto de vista gramatical, só pode significar a aglomeração dos índices que se modificam ao longo do tempo. O sentido é de soma, de reunião…”

Com a devida vênia, essa interpretação parece frágil. Se consultarmos o Dicionário Houaiss lá encontraremos doze verbetes para o verbo “acumular” e não apenas os dois acima citados, provavelmente obtidos na restrita versão gratuita *on-line* do Dicionário Aurélio. Entre os 12 verbetes contidos no Houaiss, temos o de número quatro, que apresenta a definição econômica do termo:

4. (t.d. e pron.) **econ** acrescentar a um capital, ou ser ele acrescido de juros ou outros rendimentos dele advindos, ou serem **juros** ou rendimentos somados ao capital que os gerou, **de modo que mais juros ou rendimentos sejam auferidos do capital assim aumentado** <é melhor um investimento que acumula juros> <como não necessitava de dinheiro, deixou que os juros se acumulassem>(grifo nosso)

Tal definição comporta claramente a possibilidade de uso do termo “acumular” para se referir a juros compostos. Ou seja, juros que se agregam ao capital de modo a serem auferidos mais juros sobre o capital acima aumentado. Mas também não exclui a possibilidade de se utilizar o termo “acumular” para se referir à acumulação por juros simples. Ambas interpretações são cabíveis. O uso do termo “acumular” de forma alguma nos restringe ao caso da capitalização simples.

Uma rápida consulta a manuais básicos de matemática financeira, disponíveis na internet, revela que é absolutamente usual empregar o termo “acumular” tanto no contexto de aplicação de juros compostos, quanto no contexto de juros simples. Vejamos três exemplos em que “acumular” é usado em um contexto de juros compostos:

Exemplo 1:

Nos juros compostos, a cada período é acrescido um valor de juros proporcional ao valor já **acumulado**, ou seja, a taxa de juros incide sobre o **valor acumulado**, que aumenta a cada período. Dessa forma, o valor dos juros acrescidos a cada período é sempre crescente.³ (grifo nosso)

Exemplo 2:⁴

Para calcular a acumulação da inflação como também de outras taxas devemos utilizar a seguinte fórmula matemática:

$$i_{\text{acumulada}} = \left[\left(1 + \frac{i_1}{100} \right) \times \left(1 + \frac{i_2}{100} \right) \times \dots \times \left(1 + \frac{i_n}{100} \right) - 1 \right] \times 100$$

Onde “i1”, “i2”, “in” representam as **taxas que serão acumuladas em seu valor percentual** (grifo no original)

³ Para mais detalhes, consultar <http://fazaconta.com/juros-compostos.htm>.

⁴ Para mais detalhes, consultar <http://linkconcursos.com.br/como-calculer-inflacao-acumulada-e-tambem-de-outros-valores-percentuais-em-geral/>.

Exemplo 3:⁵

Consideremos uma situação hipotética que, em 1994 a correção da caderneta de poupança tenha sido de 50% em cada um dos 5 primeiros meses do ano. Se uma pessoa depositou \$100,00 em 01/01/94, poderíamos montar uma tabela para obter o **resultado acumulado** em 01/06/94.

Tempo	Data	Valor Principal	Juros	Montante
0	01/01/94	100,00	0	100,00
1	01/02/94	100,00	50,00	150,00
2	01/03/94	150,00	75,00	225,00
3	01/04/94	225,00	112,50	337,50
4	01/05/94	337,50	168,75	506,20
5	01/06/94	506,25	253,13	759,38

Observamos que os juros foram calculados sobre os principais nos inícios dos meses que correspondiam aos montantes dos finais dos meses anteriores.

Na verdade, o termo “acumular” pode ser usado tanto para capitalização simples como para capitalização composta, como mostra esse outro exemplo extraído de manuais *on-line* de matemática financeira:

Eis outra fórmula importante que você terá que memorizar: ela ensina a calcular diretamente o montante no regime de juros simples. O fator $(1 + in)$ é chamado de **FATOR DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL para juros simples** (também guarde isto).

Para calcular o montante a juros simples, basta multiplicar o capital C pelo **fator de acumulação** de capital $(1 + in)$.

A título de curiosidade, podemos adiantar que **também existe o fator de acumulação de capital para juros compostos**, com uma estrutura parecida com a do fator dos juros simples: $(1 + i)^n$.⁶ (grifo nosso)

Portanto, parece destituído de suporte o argumento de que “acumular” significa exclusivamente “somar” e só possa estar associado ao método de capitalização simples. É justamente esse argumento, de frágil sustentação, que constitui o alicerce do pleito de Santa Catarina. Partindo da premissa que o art. 3º da LCP nº 148, ao usar a

⁵ Para mais detalhes, consultar (<http://pessoal.sercomtel.com.br/matematica/financeira/curso/curso.htm>).

⁶ Retirado de <http://www.acjconcursos.com.br/biblioteca-mafin/juros-simples>

expressão “variação acumulada da taxa Selic”, estava instituindo o cálculo pelo método simples de acumulação, os reclamantes passam a criticar o Decreto nº 8.616/15, afirmando que este não poderia instituir um cálculo com base em juros compostos quando a lei, na interpretação do estado, havia fixado o cálculo por juros simples.

Ora, o fato real é que em momento algum a LCP nº 148 alterou o sistema de capitalização dos juros da dívida de simples para composto! O Decreto nº 8.616/15, embora tenha exorbitado em outros aspectos, como anteriormente descrito, expressou de forma fidedigna a letra da lei no que tange à fórmula para recálculo da dívida com base na taxa Selic.

Como veremos adiante, a substituição de juros compostos por juros simples resultaria, no caso do Estado de Santa Catarina, em uma redução da dívida estimada em 91%. Se estendida aos demais estados, a medida levaria a uma redução de 78% no saldo devedor total. É quase que um perdão total da dívida.

Não é razoável imaginar que mudança tão radical na natureza dos contratos regidos pela Lei nº 9.496/97, que **há quase vinte anos vige com explícita determinação de capitalização composta**, tenha sido feita de forma escamoteada e pouco perceptível na LCP nº 148. Fosse a intenção do legislador conceder descontos dessa monta, ele não a expressaria de forma ligeira, por meio do termo “variação acumulada da taxa Selic”.

Mudança dessa envergadura deveria vir de forma clara, no art. 1º da norma, com grande destaque. Igualmente, a exposição de motivos que encaminhou o projeto ao Congresso deveria expressamente apontar que se estava migrando do regime de juros compostos para juros simples. Os relatórios sobre o projeto de lei, exarados pelas comissões temáticas da Câmara e do Senado, deveriam analisar o impacto dessa medida. Mas nada há. Nem uma palavra sobre eventual adoção do regime de capitalização simples no recálculo da dívida.

Estamos, pois, diante de um caso em que a parte reclamante pinçou um termo no corpo da lei, deu a este termo uma interpretação conveniente a seu propósito, porém questionável. A partir daí, construiu uma tese que pode desestruturar as finanças da União (com custo estimado de R\$ 313 bilhões, como se verá a seguir).

3 Do paralelismo com a legislação federal que estipula cobrança de juros simples na cobrança de créditos da União

O segundo argumento utilizado pelo estado reclamante é de que “a União adota metodologia diferente, considerando acumulação simples, sem capitalização, para atualização de seu crédito tributário” (p. 21). E que outros órgãos, como Previdência Social, INCRA, TCU, Justiça Federal e Justiça Eleitoral também utilizam tal método na

cobrança junto a pessoas físicas e jurídicas que se encontram em mora. Sendo assim, não haveria razão para discriminar o Estado de Santa Catarina, cobrando-lhe de forma distinta, com base em juros compostos.

De fato, a Administração Tributária, em relação aos contribuintes inadimplentes, aplica a taxa Selic pelo método de juros simples a partir do primeiro dia do mês subsequente ao do vencimento e, no mês de pagamento, taxa de 1% de juros. O art. 84 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, assim dispõe:

Art. 84. Os **tributos e contribuições sociais** arrecadados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 1995, não pagos nos prazos previstos na legislação tributária serão acrescidos de:

I – **juros de mora**, equivalentes à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna;

.....
§ 1º Os **juros de mora incidirão a partir do primeiro dia do mês subsequente ao do vencimento**, e a multa de mora, a partir do primeiro dia após o vencimento do débito.

§ 2º O **percentual dos juros de mora** relativo ao mês em que o **pagamento** estiver sendo efetuado será de **1%**.

..... (grifo nosso)

Os juros de mora referidos no inciso I do art. 84 da Lei nº 8.981, de 1995, são correspondentes à taxa Selic. É o que determina o art. 13 da Lei nº 9.065, de 1995:

Art. 13. A partir de 1º de abril de 1995, os **juros** de que tratam a alínea c do parágrafo único do art. 14 da Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994, com a redação dada pelo art. 6º da Lei nº 8.850, de 28 de janeiro de 1994, e pelo art. 90 da Lei nº 8.981, de 1995, o **art. 84, inciso I**, e o art. 91, parágrafo único, alínea a.2, da Lei nº 8.981, de 1995, serão equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – **SELIC** para títulos federais, **acumulada mensalmente**. (grifo nosso)

Como se nota, o citado dispositivo estipula que os juros serão representados pela taxa Selic **acumulada mensalmente**. A partir daí, os autores da ação concluem que “juros acumulados mensalmente” sempre serão juros simples. Isso daria calço à tese de que a LCP nº 148, ao usar a expressão “variação acumulada da taxa Selic”, teria mudado o sistema de cálculo dos juros das dívidas estaduais para a acumulação simples.

A argumentação é desprovida de respaldo jurídico sólido. A comparação entre as redações da LCP nº 148 e da Lei nº 9.065/95 não é, a nosso ver, a mais adequada para se entender a sistemática de incidência da Selic na esfera tributária. Entendemos que é o Código Tributário Nacional (CTN) que dispõe sobre a matéria. No parágrafo único de seu art. 167, o Código assim estabelece:

Art. 167. A restituição total ou parcial do tributo dá lugar à restituição, na mesma proporção, dos juros de mora e das penalidades pecuniárias, salvo as referentes a infrações de caráter formal não prejudicadas pela causa da restituição.

Parágrafo único. A restituição vence **juros não capitalizáveis**, a partir do trânsito em julgado da decisão definitiva que a determinar. (Sem grifos no original)

Como se nota, ao dispor sobre a restituição de tributos pagos indevidamente pelo contribuinte, o CTN determina que os juros a serem pagos pela Fazenda Pública devem ser “não capitalizáveis”. O que isso quer dizer? Significa que o Estado, ao devolver tributo pago pelo contribuinte, em razão, por exemplo, de pagamento superior ao devido, devolve a quantia atualizada com juros simples, que o Código denomina, ainda que a expressão mereça críticas de ordem teórica, de “não capitalizáveis”.

Por que a sistemática de incidência de juros na restituição ao contribuinte (contribuinte credor) explica, a nosso ver, a incidência de juros em relação a valores não recolhidos pelo contribuinte (contribuinte devedor)? Em razão da isonomia. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário nº 453.740/RJ⁷, fixou essa premissa. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, colhidas no voto que proferiu no mencionado recurso, **deve-se remunerar do mesmo modo como se exige o pagamento**. Assim esclareceu o Ministro:

Há uma notória exceção, quanto ao pagamento de juros moratórios mais elevados, e que ocorre quando a União remunera juros moratórios no **indébito tributário**. Aplica-se o CTN, art. 161, § 1º, c/c o § 4º do art. 39, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Pode-se ultrapassar o fixado na Lei nº 9.494, de 1997.

No entanto, remunera-se do mesmo modo como se exige o pagamento. A questão não apresenta, portanto, qualquer disfunção relacional. A Fazenda Pública exige pagamento com base na Taxa SELIC e repete o indébito da mesma forma.

⁷ Supremo Tribunal Federal. RE 453.740 / RJ - RIO DE JANEIRO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento: 28/02/2007.

O indébito tributário é resolvido por meio de compensação ou restituição, nos termos do § 4º do art. 39 da Lei nº 9.250, de 1995, que nos remete à Taxa SELIC. A referida Taxa é usada na **cobrança, restituição** ou **compensação** dos tributos e contribuições federais. É a mesma quando se cobra, se restitui ou se autoriza compensação.

.....
Em matéria tributária exige pagamento e também paga mediante os mesmos índices, que decorrem da Taxa SELIC.

Trata-se de reciprocidade, que vincula a cobrança da dívida.
(grifos no original)

Decisão na mesma linha foi tomada pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425⁸, em que se julgou a compatibilidade da Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Na oportunidade, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da utilização de rendimentos da caderneta de poupança como índice definidor de juros moratórios dos créditos inscritos em precatórios, quando oriundos de relações jurídico-tributárias. Considerou-se que houve discriminação arbitrária e violação à isonomia entre devedor público e devedor privado. Em outras palavras, **reiterou-se a tese de que se deve remunerar do mesmo modo como se exige pagamento.**⁹

Nessa linha, como a incidência de juros na devolução (contribuinte credor) deve ser a mesma relativa à cobrança (contribuinte devedor), nos termos preconizados pelo STF, a interpretação que deve ser seguida, a nosso ver, é a de que os créditos **tributários** devem ser atualizados pela incidência de **juros simples**, atualização que, por força da Lei nº 9.065/95, é efetivada por meio da taxa Selic. Tudo em nome do tratamento recíproco e isonômico: o juro que se paga na devolução do tributo é o mesmo que se cobra nos pagamentos em atraso.

Dois pontos devem ser aqui ressaltados: (1) as razões acima expostas restringem-se ao campo tributário, não alcançando operações de crédito; (2) o que se pode generalizar para além do campo tributário é o princípio da reciprocidade e do tratamento isonômico.

Quanto ao segundo ponto, se o princípio relevante é o da reciprocidade e do tratamento isonômico, não cabe falar em aplicar juros simples à dívida estadual refinanciada pela União, pelo simples fato de que para viabilizar esse refinanciamento, a União endividou-se pagando juros compostos. Haveria total

⁸ Supremo Tribunal Federal. ADI 4425 / DF - DISTRITO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. AYRES BRITTO. Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento: 14/03/2013.

⁹ O Ministro Carlos Ayres Britto chegou a mencionar em seu voto (p. 34) a expressão “remunera-se do mesmo modo como se exige o pagamento” utilizada pelo Ministro Gilmar Mendes no RE 453.740.

quebra de isonomia e reciprocidade se a demanda prosperasse e a União tivesse que se endividar a juros compostos para financiar o Estado a juros simples.

Quanto ao fato de as razões acima expostas limitarem-se ao campo tributário, deve-se mencionar que a obrigação **tributária** é muito distinta da obrigação contratual firmada entre entes federativos para transferência e renegociação de dívidas. As naturezas são diversas. A primeira é obrigação *ex lege*, ou seja, decorre diretamente da lei e tem como credor o Estado, que busca, na espécie, recuperar dívida tributária, e não dívida oriunda de operação financeira. A segunda é obrigação contratual e decorre apenas indiretamente da lei. A obrigação contratual é relacionada ao pagamento de um empréstimo, e não tem semelhança com a mora por obrigação tributária não cumprida.

O paralelismo correto para se entender a segunda obrigação seria com os empréstimos que o Estado de Santa Catarina faz junto a instituições financeiras públicas, como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil ou BNDES. Afinal, a relação entre a União e o Estado aqui tratada é a de refinanciamento de operações de crédito.

Certamente não se encontrará facilmente contratos de financiamento entre bancos públicos e o Estado com juros calculados por capitalização simples, pois não se aplica restrição legal ao uso de juros compostos por instituições financeiras, conforme explicaremos adiante.

4 Da cobrança de juros compostos (anatocismo)

A terceira linha de argumento lançada pelo Estado de Santa Catarina refere-se à restrição legal à cobrança de juros compostos, contida na chamada “Lei da Usura”. Trata-se do Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, que, em seu art. 4º estabelece que: “**É proibido contar juros dos juros: esta proibição não compreende a acumulação** de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente **de ano a ano.**” (grifos nosso)

Argumenta o Estado de Santa Catarina que, constando em lei tal vedação, só poderiam ser cobrados juros compostos em uma relação contratual se houver lei que abrisse exceção expressa ao conteúdo do dispositivo acima citado. Lê-se à página 25 da petição inicial do Mandado de Segurança:

Note-se que o artigo 3º da LC 148/2015 (sic) não estabeleceu expressamente o método capitalizado para o emprego dos juros. É dizer, mesmo podendo, **não criou exceção à regra legal estabelecida na Lei da Usura.** (grifo no original)

Tal argumento está longe de ser convincente, como será discutido adiante. Porém, mesmo que fosse integralmente válido, o requisito estaria cumprido pela legislação que autorizou a renegociação da dívida entre União e estados: **existe a expressa definição na legislação de que as taxas de juros a serem cobradas nessa transação terão capitalização composta**. A lei original que autorizou o refinanciamento das dívidas estaduais (Lei nº 9.496, de 1997) contém expressamente a forma de cálculo dos juros por capitalização composta, como se pode ler em seu art. 3º:

Art. 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na **Tabela Price**, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subseqüentes, observadas as seguintes condições:

..... (grifo nosso)

Como se sabe, a “tabela price”, também conhecido como “sistema francês de amortização” é um plano de financiamento calculado com base em **juros compostos**. Existe, portanto, expresse mandamento legal para que os contratos sejam celebrados com base em juros compostos. A Lei 9.496/97 não foi revogada, razão pela qual se deve observar o que nela está expressamente determinado: **o uso de capitalização composta dos juros**.

Há que se considerar, ademais, que se trata de uma relação contratual de quase vinte anos, ao longo da qual **sempre foram cobrados juros compostos**. A LCP nº 148, ao contrário do que argumenta o Estado reclamante, não alterou essa característica dos contratos, pois não tratou da mudança do método de financiamento. Tratou, isto sim, de autorizar uma exceção à vedação contida no art. 35 da LRF, permitindo a renegociação das dívidas. Além disso, estipulou os parâmetros quantitativos para tal renegociação.

Ainda que se possa discutir a tese da necessidade de exceção claramente expressa em lei, o fato é que a Lei nº 9.496/97 efetivamente cumpre esse requisito.

5 Da Lei da Usura e dos riscos de uma decisão favorável aos demandantes

Há muitos anos existe um debate sobre o campo de aplicação das restrições impostas pela Lei da Usura (Decreto nº 22.626/33), seja quanto à limitação à taxa de juros (art. 1º), seja quanto à aplicação de juros compostos (art. 4º). Como o sistema financeiro submete-se a regras próprias, o STF editou, em 1976, a Súmula nº 596, cujo teor é o seguinte:

As disposições do Decreto 22.626/33 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.

Como se sustenta que a referida Súmula é aplicável apenas ao montante de juros (para dizer que não têm a limitação imposta pelo art. 1º do Decreto nº 22.626/33), e não ao afastamento da vedação à incidência de juros compostos, a celeuma relativa a esta questão continuou a existir, com prejuízos à economia, ante a previsão da Súmula nº 121, também do STF, que veda a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. Continuou-se, então, a dizer que seria necessária a existência de lei específica para afastar a incidência do Decreto nº 22.626/33 sobre as operações praticadas pelas instituições financeiras.

Para afastar dúvidas sobre a matéria, mesmo diante da **incompatibilidade** da limitação da incidência de juros compostos nas operações financeiras, o Poder Executivo decidiu editar medida provisória sobre o assunto. Após reedições, passou a vigorar, de modo permanente, a Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, que, em seu art. 5º, assim dispõe:

Art. 5º Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é **admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano.**

Parágrafo único. Sempre que necessário ou quando solicitado pelo devedor, a apuração do valor exato da obrigação, ou de seu saldo devedor, será feita pelo credor por meio de planilha de cálculo que evidencie de modo claro, preciso e de fácil entendimento e compreensão, o valor principal da dívida, seus encargos e despesas contratuais, a parcela de juros e os critérios de sua incidência, a parcela correspondente a multas e demais penalidades contratuais. (grifo nosso)

O dispositivo foi, então, atacado no Poder Judiciário. A matéria chegou ao STF por mais de uma via. No julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 592.377, foi decidido pelo Supremo que a referida medida provisória preenchia os requisitos de relevância e urgência, razão pela qual teve a sua constitucionalidade, aos menos quanto à presença dos referidos pressupostos, reconhecida. Extraí-se, da ementa, a compreensão do Tribunal no tocante à sensibilidade da matéria para a estruturação do sistema bancário:

CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO

PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO. 1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência. **2. Não se pode negar que o tema tratado pelo art. 5º da MP 2.170/01 é relevante, porquanto o tratamento normativo dos juros é matéria extremamente sensível para a estruturação do sistema bancário, e, conseqüentemente, para assegurar estabilidade à dinâmica da vida econômica do país.** 3. Por outro lado, a urgência para a edição do ato também não pode ser rechaçada, ainda mais em se considerando que, para tal, seria indispensável fazer juízo sobre a realidade econômica existente à época, ou seja, há quinze anos passados. 4. Recurso extraordinário provido.¹⁰ (grifos nossos)

Não obstante, a questão de fundo, referente à possibilidade de cobrança de juros compostos com periodicidade inferior a um ano, **encontra-se pendente de julgamento no STF** por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2316. **O julgamento¹¹ foi suspenso em 2008 e ainda não foi retomado¹².**

¹⁰ Supremo Tribunal Federal. RE 592377 / RS - RIO GRANDE DO SUL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento: 04/02/2015.

¹¹ Na sustentação oral proferida pelo procurador do Banco Central, foi ressaltada a importância da matéria e os efeitos deletérios ocasionados na economia. Vale conferir o seguinte trecho de reportagem sobre o julgamento: “O relator, ministro Marco Aurélio (*foto*), foi o único que votou pela inconstitucionalidade da Medida Provisória. Afirmou que não estavam presentes os requisitos de relevância e urgência da matéria, já que a Lei da Usura, um decreto presidencial de 1933, proibia a capitalização. E em 1976, o Supremo entendeu que o Sistema Financeiro Nacional não se submete à lei. Portanto, já havia tratamento legislativo e judicial a respeito do tema. A sustentação oral do procurador-chefe do Banco Central, Isaac Sidney Menezes Ferreira, entretanto, atacou justamente esse ponto. De acordo com ele, já havia tratamento sobre a matéria no Brasil, mas também havia enorme insegurança jurídica. E justamente porque enquanto a lei determinava uma coisa, uma súmula do STF determinava o oposto. O resultado foram decisões judiciais em todos os sentidos, segundo o procurador. O BC entrou no caso como *amicus curiae*, na qualidade de “guardião da moeda”. Na sustentação feita nesta quarta, Ferreira disse que, como havia insegurança, os bancos assinavam contratos com juros capitalizados e altíssimos — caso o Judiciário viesse a declarar o contrato ilegal, o preço dos juros compensaria o risco. Isso se traduziu em aumento do custo do crédito.” Acessado em abril de 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-fev-04/supremo-autoriza-capitalizacao-juros-emprestimos-bancarios>.

¹² Segundo reportagem, o voto da Ministra Cármen Lúcia também destacou a insegurança ocasionada pela discussão da matéria e o efeito econômico negativo produzido: “A divergência seguiu algumas das balizas traçadas pelo Banco Central, mas circulou principalmente o entendimento da ministra Cármen Lúcia. Em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a MP 2.170-36, cujo julgamento foi interrompido há oito anos por pedido de vista e nunca foi retomado, a ministra abriu a divergência. Explicou que a urgência e relevância estavam, sim, presentes. A relevância era a regulação das operações de crédito do sistema financeiro. A urgência estava no contexto da época: a insegurança levou ao encarecimento dos juros e o aumento do *spread* (diferença entre o preço pago pelo banco e cobrado ao consumidor em empréstimos), que justificaram uma ação imediata do governo federal.” Acessado em abril de 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-fev-04/supremo-autoriza-capitalizacao-juros-emprestimos-bancarios>.

A discussão sobre a matéria é, portanto, antiga e já provou efeitos negativos na economia, como o encarecimento dos custos para a obtenção de empréstimos. Permanece como uma ameaça potencial à segurança jurídica das operações de poupança e empréstimo, congelada pela sustação da discussão decorrente do pedido de vistas.

A reabertura da questão, por meio do pleito do Estado de Santa Catarina, exigirá do STF a retomada da discussão acerca da amplitude da vedação do uso de juros compostos em operações de crédito.

Uma decisão de caráter definitivo em favor do Estado pode funcionar como precedente para a retomada de demandas para limitação do uso de juros compostos em várias outras operações, de caráter público ou privado. Isso pode ser desastroso para a economia, pois, a princípio, a remuneração dos poupadores continuará sujeita a juros compostos, enquanto que a captação de recursos pelas instituições financeiras não terá o mesmo tratamento.

Elucidativa, nesse ponto, a lição de Carlos Maximiliano, que ensina sobre a necessidade de se repelir soluções interpretativas absurdas, muitas vezes não demonstradas pelo Direito, mas por outras ciências:

Quantas vezes não é o Direito propriamente, são as ciências diversas que levam a repelir uma solução: por exemplo, a impossível, ou absurda! Realmente, não basta conhecer as leis, para saber quando é o caso do brocardo de Celso *impossibile nulla obligatio est* (5), ou – *ad impossibilia nemo tenetur*: “ninguém está obrigado a cumprir o impossível”⁽⁶⁾.¹³

Reaviva-se, mesmo assim, a discussão sobre a cobrança de juros compostos por meio de ações promovidas pelos Estados contra a União, em razão dos contratos de refinanciamento de dívidas. Eventual decisão definitiva do STF em favor do pleito Catarinense, que é o *leading case* sobre a matéria, certamente ampliará a insegurança jurídica em torno do tema que, como visto acima, constitui debate de mérito inconcluso no âmbito da Corte Suprema. Decidir em definitivo a favor de Santa Catarina significará reanimar as partes que vêm litigando em busca do recálculo de dívidas públicas e privadas.

Não é trivial imaginar as consequências da multiplicação de ações dessa natureza. Vale lembrar que parte significativa das economias da população brasileira, desde a simples caderneta de poupança até os mais complexos esquemas de financiamento estão baseados em juros compostos. Isso sem falar nas vendas

¹³ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 161.

financiadas de imóveis e bens duráveis. A própria dívida pública federal, que serve de lastro a diversas aplicações financeiras, pode vir a ter a sua forma de capitalização de juros questionada.

Uma eventual adoção generalizada do método de capitalização simples representaria o confisco de parte da poupança de todos que têm recursos em aplicações financeiras. Também representaria grande prejuízo a empresas que detêm créditos de financiamentos. Não é exagero dizer que estaríamos diante de um Plano Collor de efeito multiplicado.

No curto prazo, ganhariam os devedores e perderiam os credores. No médio e longo prazo, perderíamos todos, pela desestruturação do sistema de poupança e empréstimo.

6 Do princípio do enriquecimento sem causa

À página 28 os reclamantes esgrimem o “princípio da proibição do enriquecimento sem causa” para contestar a capitalização dos juros da dívida pelo método composto. Afirmam que “esse vetor constitucional incide na relação sob estudo uma vez que a superposição de juros promove o locupletamento gratuito de alguém à custa do empobrecimento injustificável de terceiros (no caso, a sociedade catarinense)”.

Em discordância a essa tese caberia perguntar: um humilde trabalhador, que guarda suas parcas economias em uma caderneta de poupança (cujos rendimentos são calculados por juros compostos), estaria se locupletando à custa do empobrecimento do proprietário do banco onde está a sua caderneta de poupança? Essa tese não parece fazer sentido.

A realidade é que quem se locupletará será o erário de Santa Catarina, caso consiga o intento de substituir o método de capitalização de sua dívida. A tabela abaixo mostra que a dívida catarinense, de R\$ 8,6 bilhões, seria imediatamente reduzida para meros R\$ 708 milhões: um desconto de 91%!

QUADRO 1
Estimativa do desconto da dívida estadual pela aplicação da Selic no critério de
juros simples (R\$ milhões)

Estado	Saldo em Janeiro de 2013	Desconto na dívida pela aplicação de Selic com juros simples	Saldo recalculado	Participação de cada estado no desconto	Estado vira credor?
	(A)	(B)	(C)=(A)-(B)	(D)=(B)/Total de (B)	(D)
ACRE	376	414	-38	0,1%	sim
ALAGOAS	6.801	5.264	1.537	1,7%	não
AMAPÁ	79	86	-7	0,0%	sim
AMAZONAS	858	933	-75	0,3%	sim
BAHIA	5.432	6.138	-706	2,0%	sim
CEARÁ	1.654	1.882	-228	0,6%	sim
DISTRITO FEDERAL	1.217	1.187	30	0,4%	não
ESPÍRITO SANTO	1.227	1.355	-128	0,4%	sim
GOIÁS	4.480	3.510	970	1,1%	não
MARANHÃO	3.100	2.674	426	0,9%	não
MATO GROSSO	2.257	1.786	471	0,6%	não
MATO GROSSO DO SUL	6.336	4.534	1.802	1,4%	não
MINAS GERAIS	64.499	51.900	12.599	16,6%	não
PARÁ	1.118	1.462	-344	0,5%	sim
PARAÍBA	972	1.074	-102	0,3%	sim
PARANÁ	9.594	10.604	-1.010	3,4%	sim
PERNAMBUCO	3.058	3.436	-378	1,1%	sim
RIO DE JANEIRO	47.918	33.392	14.526	10,7%	não
RIO GRANDE DO NORTE	126	117	9	0,0%	não
RIO GRANDE DO SUL	43.197	32.268	10.929	10,3%	não
RONDÔNIA	1.673	1.859	-186	0,6%	sim
RORAIMA	108	119	-11	0,0%	sim
SANTA CATARINA	8.638	7.930	708	2,5%	não
SÃO PAULO	186.394	138.331	48.063	44,1%	não
SERGIPE	912	1.075	-163	0,3%	sim
TOTAL	402.024	313.331	88.692	100,0%	
% de desconto da dívida		78%			
% do PIB de 2013		5,9%			

Fontes: Banco Central e Tesouro Nacional. Elaborado por Marcos Mendes. Para metodologia vide <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol44>

Certamente cabe perguntar sobre quem recairia o custo do desconto de R\$ 7,9 bilhões concedido a Santa Catarina: sobre todos os brasileiros! Para pagar os credores originais do Estado, quando do refinanciamento da dívida catarinense, a União precisou aumentar a própria dívida. Por isso, conta com o fluxo de recursos que é pago pelos estados para amortizá-la. Se o pagamento feito pelo Estado deixar de entrar no cofre da União, passará a faltar montante equivalente para que a União pague a sua própria dívida. Nesse caso, o Tesouro terá três opções: ou corta a prestação de serviços públicos, para redirecionar os recursos para o pagamento da dívida; ou aumenta a tributação, ou aumenta o seu endividamento. A dívida maior, por sua vez, vai levar a mais pagamento de juros, forçando o Governo Federal a novos cortes de gastos e restrições na provisão de serviços públicos e majoração dos impostos. Ou seja, de uma forma ou de outra, o erário de Santa Catarina estará se enriquecendo à custa do restante dos brasileiros.

O Estado contra-argumenta que já pagou demais. À página 4 de sua argumentação, na nota de rodapé 2, por exemplo, expõe que: “o Estado de Santa Catarina pagou à União o equivalente a R\$ 12,6 bilhões e ainda possui um saldo devedor de R\$ 8,7 bilhões. Os números assustam sobretudo porque o valor do refinanciamento assumido pelo ente estadual foi de R\$ 4,1 bilhões. Em resumo, o Estado recebeu R\$ 4 bilhões, pagou R\$ 12 bilhões e ainda deve R\$ 8 bilhões!”

Os números apresentados realmente assustam, mas a argumentação acima carece de sentido. Sabe-se que o dinheiro tem diferentes valores no tempo. Se dermos a uma pessoa a opção de escolher entre receber R\$ 1 mil daqui 18 anos ou receber R\$ 500 hoje, ela provavelmente escolherá receber os R\$ 500 de imediato. Ela sabe que pode aplicar esses recursos e, se obtiver uma taxa de rentabilidade maior que 4% ao ano, terá mais que R\$ 1.000 ao final dos 18 anos. De modo similar, os R\$ 4 bilhões recebidos pelo Estado de Santa Catarina 18 anos atrás não podem ser comparados com os R\$ 8 bilhões que ele deve hoje. Ou será que se oferecêssemos ao erário catarinense, em 1998, a opção de receber R\$ 4 bilhões de imediato ou R\$ 4 bilhões duas décadas depois, ele ficaria indiferente às duas possibilidades?

Ademais, o Brasil tem historicamente apresentado taxas de juros reais elevadas. O custo alto pago por Santa Catarina também é pago por todas as pessoas físicas e jurídicas que precisam de crédito. Juros altos fazem as dívidas crescerem aceleradamente. Vale lembrar que os juros incidentes sobre as dívidas estaduais estão entre os menores praticados na economia brasileira. O custo de financiamento de pessoas e empresas a taxas livres de mercado são muitas vezes superiores.

Também contribuiu para o crescimento da dívida do Estado o fato de que as prestações não foram pagas integralmente. Como explicado na seção 1, os estados tinham a opção de limitar o valor da prestação paga a um percentual das suas receitas.

Só se torna aceitável a tese de que o Tesouro federal está buscando auferir ganhos na sua relação de credor dos estados, se o Ministério da Fazenda insistir na conduta, aqui condenada, de postergar a assinatura dos termos aditivos. Nesse caso, ele estará resistindo a cumprir a LC 148, que determina a redução dos juros para 4% ao ano ou taxa Selic, o que for menor, ambos com capitalização composta.

Ainda quanto à questão federativa é importante frisar que grande parte do saldo devedor da dívida renegociada com base na Lei 9496/97, cujos termos estão sendo agora revistos pela LC 148, está fortemente concentrado em alguns poucos estados, os mais desenvolvidos, por sinal. São eles: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Assim, se o pleito de Santa Catarina for bem sucedido, esses estados serão beneficiados, à custa de todos os demais estados da Federação que não se endividaram tanto ou que fizeram esforço fiscal maior para controlar o seu grau de endividamento. Todos esses outros estados, em geral menos desenvolvidos que aqueles, serão prejudicados, quando, conforme já salientado, os custos incorridos pela União em um primeiro momento forem repassados ao conjunto da sociedade.

O pleito de Santa Catarina, se atendido, geraria um federalismo cooperativo às avessas: as populações dos estados mais pobres custeariam o perdão de dívida concedido aos estados mais ricos.

8 Da capitalização composta como regra de punição

Outro argumento questionável apresentado pelos requerentes é o de que o uso da taxa Selic com capitalização composta consistia, no contrato original, em punição ao não cumprimento das cláusulas contratuais. Assim, não se poderia calcular um desconto na dívida (que visa beneficiar o devedor) com base em uma taxa que, na verdade, seria punitiva.

Para sustentar sua tese os impetrantes citam a Cláusula Décima-Nona do contrato entre Santa Catarina e a União, a qual reproduz-se a seguir:

CLÁUSULA DÉCIMA-NONA: O descumprimento pelo ESTADO de qualquer das obrigações assumidas neste Contrato, ou nos contratos dele integrantes, incluindo o atraso de pagamento e a não observância das metas e compromissos, constantes do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal que se refere a Cláusula Décima-Sétima, implicará, durante todo o período em que persistir o descumprimento, **a substituição dos encargos financeiros mencionados na Cláusula Nona por encargos equivalentes ao custo médio de captação da dívida mobiliária interna do Governo**

Federal, acrescido de juros moratórios de 1% a.a. (um por cento ao ano), e a elevação em quatro pontos percentuais, do percentual da RLR tomado como base para apuração do limite de dispêndio mensal previsto na Cláusula Quinta, Sétima e Oitava. (grifo nosso)

O que esta cláusula está dizendo é que se o Estado descumprir o acordo ele deixa de gozar da taxa de juros favorecida (IGP-DI mais 6% ao ano) e passa a pagar taxa Selic. Isso fazia sentido à época da assinatura do acordo porque, como exposto na seção 2, naquele momento a taxa Selic era muito superior a uma taxa de IGP-DI mais 6% ao ano. Apenas para lembrar números citados anteriormente, na data da assinatura do contrato de Santa Catarina com a União, a taxa Selic real estava na casa dos 16,5%! Portanto, seria uma grande punição se, em vez de pagar os 6% acima da inflação, o Estado tivesse que pagar 16,5%!

A punição não residia no fato de a taxa ser capitalizada de forma composta, mas sim no nível em que a taxa Selic se encontrava naquele momento. Com o correr dos anos e a redução dessa taxa, passou a ser menos vantajoso para os Estados a taxa fixa de 6% ao ano. Foi essa, aliás, a causa maior da renegociação autorizada pela LC 148: nos casos em que a taxa fixa de 6% ao ano mais a variação do IPCA ficasse acima da Selic, os estados pagariam a Selic.

Não há que se falar, portanto, que a Selic com capitalização composta constitui uma penalidade *per se* e, por isso, não pode ser usada no recálculo do saldo devedor. A penalidade era a aplicação da Selic nos níveis em que se encontrava no momento da assinatura do contrato.

9 Conclusão

Concluimos que o primeiro pleito do Estado (imediate implementação das novas condições contratuais) parece meritório. Já o segundo pleito (substituição de capitalização composta por capitalização simples dos juros da dívida) não apenas carece de mérito e substância jurídica, como também implica elevados riscos à estabilidade fiscal, macroeconômica e à segurança dos contratos, podendo dar suporte, inclusive, a amplo confisco de poupanças públicas e privadas.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENDES, M. J.; CARVALHO, D. M. N. O pleito do Estado de Santa Catarina junto ao STF para revisão de sua dívida com a União. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2016 (Boletim Legislativo nº 47, de 2016). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.