**Dívidas dos estados: renegociação que se impõe**

Francisco Paulo do Nascimento – Professor, economista, doutor em educação.

[fpauloadm@gmail.com](mailto:fpauloadm@gmail.com)

[www.franciscopaulo.com.br](http://www.franciscopaulo.com.br)

Regiane Sousa de Carvalho Presot

Doutoranda em Direito

**RESUMO**

Esse artigo analisa o quadro atual das dívidas dos estados renegociadas ao amparo da Lei n. 9496/97. Alude a diversas condições financeiras dos contratos e efeitos onerosos para os devedores, em especial a cobrança de juros em duplicidade, indexador da dívida, compara características do Sistema Francês de Amortização e do Sistema de Amortizações Constantes e apresenta simulação de amortização por ambos os sistemas e efeitos sobre a dívida. Aborda aspectos legais que podem suscitar alteração das condições atuais, como a teoria da boa-fé, a vontade das partes, a teoria da imprevisão e oneração excessiva, a lei de usura e anatocismo. Dialoga sobre gastos dos estados e acerca das responsabilidades por soluções e papéis dos atores responsáveis pelas escolhas públicas. Vislumbra os efeitos não alvissareiros dos ajustes propostos recentemente pela União e, ao fim, apresenta alternativas de condições financeiras objetivando tornar os contratos exequíveis, reduzir dispêndios de recursos dos estados e quitação ao final do prazo.

Palavras-chave: Dívida dos Estados. Renegociação.

**Debts of states: renegotiation that imposes itself**

**ABSTRACT**

This article analyses the current situation of the state debts renegotiated under the terms of Law n. 9496/97. It refers to a number of financial conditions of onerous contracts and effects for debtors, especially the charging of duplicate interest, debt indexer; it compares features of the French Amortisation System and of the Constant Amortisation System and presents an amortisation simulation for both systems and effects on the debt. It addresses legal issues that may give rise to changes in the current conditions, such as the theory of good faith, intentions of the parties, unpredictability theory and excessive encumbrance, usury law and compound interest. It converses about state spending and about the responsibilities for solutions and the roles of the actors responsible for public decisions. It envisages the non-relieving effects of the adjustments recently proposed by the Union and, ultimately, presents alternative financial conditions aimed at making contracts enforceable, reducing resource expenses of the states and acquittance at the end of the term.

Key-words: State Debt. Renegotiation.

**Deudas de los Estados: renegociación que se impone.**

**RESUMEN**

Este artículo analiza el panorama actual de las deudas de los estados renegociadas al amparo de la Ley n. 9496/97. Alude a las diversas condiciones económicas de los contratos y los efectos gravosos para los deudores, en especial el cobro de intereses en duplicado, indexación de la deuda, compara características del sistema francés de amortización y del sistema de amortizaciones constantes y presenta una simulación de amortización por parte de ambos sistemas y los efectos que tendría sobre la deuda. Aborda aspectos legales que podrían suscitar una alteración de las condiciones actuales, como el principio de buena fe, voluntad de las partes, teoría de la imprevisión y gravamen excesivo, usura y anatocismo. Trata sobre los gastos de los estados y sobre las responsabilidades por las soluciones y papeles de los actores responsables de las elecciones públicas. Vislumbra los efectos más contraproducentes de los ajustes propuestos recientemente por parte del gobierno, igualmente, presenta alternativas de condiciones financieras objetivando los contratos ejecutables y reduciendo gastos de recursos estatales y quita al final del plazo.

Palabras-clave: Deuda de los Estados. Renegociación.

1 **INTRODUÇÃO**

Os estados solicitaram, recentemente, mais uma vez, ajuda do governo federal para gestão de dívidas renegociadas, diante de renovada degradação de suas finanças. A União acenou com a concessão de carência e outros abrandamentos de parâmetros da dívida para equacionar o problema, visto que as contas de alguns estados não lhes permitem, ao menos, honrar compromissos decorrentes de encargos trabalhistas.

A nova gestão federal se mostrou sensível ao quadro financeiro dos estados que, ao final, é um problema de toda a sociedade, pois pode afetar a paz social e o bem-estar da população.

O panorama financeiro dos estados decorre, dentre outros fatores, da hecatombe econômica que assola o país e de suas consequências, que reduziu a atividade produtiva e gerou perda de arrecadação. Sabe-se, também, do desmazelo na gestão das finanças públicas em âmbito federal, estadual e municipal. Ao contribuinte, no entanto, não assiste culpa pelo caos fiscal, descabendo apenar a sociedade já escorchada com elevada carga tributária pela qual recebe péssimos serviços públicos.

Diante das situações fáticas - quebra dos estados e necessidade de atender compromissos alimentares, talvez seja prudente as autoridades federais admitirem, de forma emergencial, auxílio aos entes federados na solução do problema, o que colaborará para garantir o funcionamento dos serviços básicos de educação, saúde, segurança, coleta de lixo, transportes, entre outros, e acenará com a possibilidade de pagamento da dívida antiga.

Talvez não seja profícuo dar explicações e procurar culpados pela caótica situação das contas públicas, nem gerenciar a questão com a frieza dos números. Buscar alternativas para saída do labirinto fiscal é imperativo, é dever de todos, em processo negocial legítimo e participativo, sem agendas ocultas, sem jogos de poder. A solução para a quebra dos estados não cabe em discursos prontos, mas em gestão eficiente, assistida por técnicos com sólidos conhecimentos de arranjos financeiros e sensibilidade política, mediada por gestores movidos por interesses da coletividade.

Aconselhável experimentar outros parâmetros em nova renegociação da dívida, alcançando a fase de apuração do valor inicial e sua evolução, com os ajustes que se façam necessários. Por que se adotou um parâmetro negocial em vez de outro? Qual a explicação de ordem financeira e social? Fizeram simulações para sabê-las condizentes com a capacidade de solvência dos devedores? Essas perguntas sugerem abertura de oportunidade, pelos credores, para buscar alternativas que permitam aos devedores honrar seus compromissos.

Para tanto, é imperioso que os agentes envolvidos com as escolhas públicas e gestão, alcançando os poderes executivo, legislativo e, se for o caso, judiciário, demonstrem interesses republicanos legítimos, desafiem inteligências, competências, conhecimentos e esforços laborais para elaboração de arranjos financeiros que ponham fim à recorrente necessidade de auxílios aos estados mediante sucessivas negociações e novos empréstimos.

Este trabalho aborda características e efeitos de parâmetros financeiros como a diferença entre o Sistema Francês de Amortização (Sistema Price) e o Sistema de Amortizações Constantes – SAC, a escolha dos indexadores, a ocorrência de usura e de anatocismo no trato da taxa de juros, aspectos jurídicos dos contratos, os efeitos das mudanças apresentadas pela União e proposta de nova renegociação.

Trata-se de estudo exploratório, pois buscou informações para o adequado entendimento do objetivo pesquisado. Os procedimentos foram levantamento de dados, mediante coleta de indexadores divulgados pela autoridade monetária, bem como análise de conteúdo por meio da compreensão de duas leis, de épocas distintas, que regulamentam renegociações de dívidas dos estados. A abordagem metodológica é qualitativista, que é apropriada a temas de caráter sociológico, e quantitativista por tratar de raciocínios lógico-matemáticos e objetivistas.

**2** **DESENVOLVIMENTO**

Esta seção analisa a engenharia econômica e financeira das condições de pagamento, compreendendo sistemas de amortização, taxas de juros e sua incidência e anatocismo, indexadores, pressupostos legais que envolvem os contratos, aspectos de processos de negociação, medidas propostas pela União para atenuar o quadro da dívida e seus efeitos, breve alusão a causas da elevação da dívida dos estados e, por fim, sugere novos parâmetros para o pagamento da dívida atual.

2.1 Os sistemas de amortização – Sistema Francês de Amortização e o SAC

O Sistema Price, também chamado de Tabela Price, e o SAC são empregados para operações de crédito com pagamento em prestações. Como se observa nas tabelas I e II, em ambos os casos, ao final do contrato o valor do empréstimo ou financiamento é quitado. Apresentam, todavia, características diferentes quanto a quotas de juros, ritmo de amortização e comportamento dos valores das prestações.

Frise-se que uma prestação, chamada de “P”, é composta de uma parcela de amortização (A) e de outra de juros (J). Assim, é representada pela equação P = A + J.

Como simulação, observe-se o exemplo uma dívida de R$ 10.000.000,00, prazo de 12 meses para pagamento e juros de 6% aa. Pelo Sistema Price, ao final do período, o devedor terá pago R$ 413.243,52 **de juros** **a mais** (grifos nossos) comparativamente ao SAC, conforme demonstrado nas tabelas I e II adiante.

Tabela I – Amortização pelo Sistema Francês de Amortização – Tabela Price

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| N  Prestações | P (A + J) Prestação  Total | A  Amortização da prestação | J  Juros  da prestação | Saldo devedor |
| 1 | 1.192.770,29 | 592.770,29 | 600.000,00 | 9.407.229,70 |
| 2 | 1.192.770,29 | 628.336,51 | 564.433,78 | 8.778.893,19 |
| 3 | 1.192.770,29 | 666.036,70 | 526.733,59 | 8.112.856,49 |
| 4 | 1.192.770,29 | 705.998,90 | 486.771,38 | 7.406.857,58 |
| 5 | 1.192.770,29 | 748.358,83 | 444.411,45 | 6.658.498,74 |
| 6 | 1.192.770,29 | 793.260,36 | 399.509,92 | 5.865.238,38 |
| 7 | 1.192.770,29 | 840.855,99 | 351.914,30 | 5.024.382,39 |
| 8 | 1.192.770,29 | 891.307,35 | 301.462,94 | 4.133.075,03 |
| 09 | 1.192.770,29 | 944.785,79 | 247.984,50 | 3.188.289,24 |
| 10 | 1.192.770,29 | 1.001.472,93 | 191.297,35 | 2.186.816,30 |
| 11 | 1.192.770,29 | 1.061.561,31 | 131.208,97 | 1.125.254,99 |
| 12 | 1.192.770,29 | 1.125.254,99 | 67.515,29 | 0,00 |
| Totais | 14.313.243,52 | 9.999.999,99 | 4.313.243,52 | 0,00 |

Tabela II – Amortização pelo Sistema de Amortizações Constantes – SAC

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| N  Prestações | P (A + J)  Prestação  Total | A  Amortização da prestação | J  Juros  da Prestação | Saldo devedor |
| 1 | 1.433.333,33 | 833.333,33 | 600.000,00 | 9.166.666,66 |
| 2 | 1.383.333,33 | 833.333,33 | 550.000,00 | 8.333.333,33 |
| 3 | 1.333.333,33 | 833.333,33 | 499.999,99 | 7.500.000,00 |
| 4 | 1.283.333,33 | 833.333,33 | 450.000,00 | 6.666.666,66 |
| 5 | 1.233.333,33 | 833.333,33 | 400.000,00 | 5.833.333,33 |
| 6 | 1.183.333,33 | 833.333,33 | 350.000,00 | 5.000.000,00 |
| 7 | 1.133.333,33 | 833.333,33 | 300.000,00 | 4.166.666,66 |
| 8 | 1.083.333,33 | 833.333,33 | 250.000,00 | 3.333.333,33 |
| 9 | 1.033.333,33 | 833.333,33 | 200.000,00 | 2.500.000,00 |
| 10 | 983.333,33 | 833.333,33 | 150.000,00 | 1.666.666,66 |
| 11 | 933.333,33 | 833.333,33 | 100.000,00 | 833.333,33 |
| 12 | 883.333,33 | 833.333,33 | 50.000,00 | 0,00 |
| Totais | 13.900.000,00 | 10.000.000,00 | 3.900.000,00 | 0,00 |

Tem-se então pelos cálculos:

Juros pagos pela Tabela Price: R$ 4.313.243,52

Juros pagos pelo SAC : R$ 3.900.000,00

Diferença : R$ 413.243,52

Atente-se que a prestação (P) inicial no Sistema Price (R$ 1.192.770,29) é menor que a prestação inicial no SAC (R$ 1.433.333,33). Duas consequências imediatas: de um lado, sendo a prestação menor, acarretará menor comprometimento de valor do devedor para pagar a prestação; de outro lado, com a prestação menor, a quota de amortização da prestação será menor também, ou seja, reduz em ritmo mais lento o saldo devedor nas primeiras prestações, levando o devedor a pagar, ao final do contrato, mais juros pelo Sistema Price.

Aliás, cite-se, no passado, o Sistema Price foi largamente empregado para operações do Sistema Financeiro da Habitação – SFH mais pela ótica da redução do comprometimento da renda do devedor, que é a relação entre prestação e renda mínima exigida, que por interesses rentistas do agente financeiro. Ou seja, tendo em vista que o sistema resultava em uma prestação mais baixa que no SAC, era requerida uma renda familiar igualmente menor e, com isso, mais pessoas tinham capacidade de contrair financiamento para aquisição de moradia. Mais famílias com casa própria...

As prestações são constantes no Price, ocorrendo variação nas quotas de juros e amortização. Assim, no Sistema Price paga-se nas primeiras prestações (P) mais juros (J) que no SAC e menos amortização. Ora, se se paga menos amortização, por ocasião do cálculo da prestação o índice da Tabela Price (com taxa de juros) incide sobre saldo devedor superior àquele que seria obtido no saldo que tivesse amortização superior.

No SAC as prestações (P) iniciais são superiores às prestações calculadas pelo Price, como já dito, com quotas de amortização iniciais (até o meio do prazo) superiores àquelas ocorridas no Sistema Price. O fenômeno financeiro a ser ressaltado é a constância da quota de amortização (A), com a consequente redução, mês a mês, da quota de juros (J).

Assim, diferentemente do que ocorre no Sistema Price, no SAC os juros de cada prestação mensal diminuem em ritmo mais célere, pois incidem sobre saldo que sofreu amortizações maiores nas primeiras prestações. Isso leva o SAC a resultar em pagamentos de juros em montante menor que no Sistema Price, o que explica a diferença entre os juros totais constantes das tabelas I e II.

Aplicando-se a Tabela Price sobre dívidas de montantes mais elevados, ao final do período o devedor (cada estado, no caso) terá pago à União montantes mais expressivos. A situação seria mais grave quanto mais alta fosse a taxa de juros adotada, pois, sabe-se, há taxas nas renegociações em comento superiores àquela utilizada como exemplo.

Qual a razão do emprego da Tabela Price em vez do SAC? O que motivou a adoção de sistema mais gravoso para o devedor? Teria a União se inspirado em práticas bancárias no trato de dívidas cujos devedores são os estados, mas que, ao fim, quem paga é a sociedade? Acredita-se que a União, estribada de boa-fé a que não pode negar acolhida, não tenha pretendido agravar as combalidas finanças estaduais, debitando-se a escolha de tais regras à eventual falta de acuidade na etapa de negociação entre credor e devedor (teria havido processo negocial legítimo ou simplesmente adesão dos devedores?) e na fase de elaboração da lei que regulamentou a renegociação.

Observa-se no §8 do art. 3º, da Lei n. 9.496/97, previsão de emprego do SAC sobre parte da dívida. “O montante relativo às prestações acumuladas entre a data de assinatura do contrato de refinanciamento e a de sua eficácia poderá ser parcelado em até trinta e seis prestações mensais e consecutivas, pelo Sistema de Amortização Constante – SAC”. Por que não alcançou a dívida total?

Uma conclusão definitiva quanto aos dois sistemas: o Price é mais gravoso que o SAC, conforme demonstrado nas tabelas I e II. Onera, assim, o devedor nesse particular.

Outra conclusão envolvendo sistemas de amortização nos contratos renegociados ao amparo da 9496/97 é que comportaria adoção do SAC, tendo em vista que, a teor do referido diploma leal, o foi para parte da dívida.

2.2 Cobrança de juros em duplicidade

A par da escolha do Sistema Price para amortização que, conforme se observa das tabelas I e II, é desfavorável ao devedor, é oportuno verificar sobre que base (saldo devedor) incide o cálculo da prestação. Recorde-se, como explicitado, em quaisquer dos sistemas (SAC ou Price) a prestação (P) é composta por parcela de amortização (A) e outra de juro (J). Ou seja, ambas as parcelas são calculadas quando ocorre a emissão da prestação (P).

Conforme consta do Inciso I, do artigo 3º, da Lei no. 9496/97, de 11 de setembro de 1997, que “estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal”, os juros são debitados ao saldo devedor antes do cálculo da prestação.

Confira-se:

Art. 3. 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...

I - juros: **calculados e debitados mensalmente**, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado (grifos nossos);

Ou seja, os juros são debitados mensalmente ao saldo devedor. Assim, tendo em vista que a taxa de juros, pelo Sistema Price (ou SAC, se fosse o caso), incidirá sobre o saldo devedor já majorado pelo débito da taxa de juros preconizado pela lei, e ambos os sistemas calculam os juros quando calculam a prestação, estaria ocorrendo cobrança de juros em duplicidade, o que vai além da cobrança de juros compostos (admissíveis estes em certos casos). Essa cobrança em duplicidade caracteriza anatocismo, não acolhido pelo sistema jurídico vigente. Ou seja, não se trata de juros capitalizados, mas de juros cobrados em duplicidade.

Malgrado conste de lei, talvez a cobrança dos juros em duplicidade na forma estabelecida pela Lei n. 9496/97 decorra de equívoco, porquanto incongruente com o Sistema Price. De qualquer sorte, a cobrança dos juros decorre de inconsistência conceitual de arranjo financeiro, padecendo da prática de anatocismo, o que é inadequada em contratos com agentes estranhos ao sistema financeiro.

Assim, sob os aspectos legais, a incidência dos juros da prestação sobre o saldo devedor já elevado pelos juros na forma estatuída no Inciso I do art. 3 deve ser alterada por meio de lei, com efeitos ex-tunc, objetivando reparar a prática indevida.

Para além do anatocismo, a cobrança de juros sobre juros que, no caso, labora significativamente para o empobrecimento do devedor mediante ganho sem causa do credor, pois que inexiste fato gerador do ganho, pode suscitar a prática de usura nos contratos que, à semelhança do anatocismo, não encontra guarida no ordenamento jurídico vigente.

Por exemplo, um contrato de taxa de juros de 6% aa, na forma da Lei n. 9496/97, ensejaria uma taxa real de 12,36% aa. [(1,06 x 1,06) -1] x 100 = 12,36% aa. **Afora a correção monetária mensal!** (grifos nossos).

É certo que pela Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014, a União reduziu a taxa de juros para 4%aa. Assim, a taxa seria de 8,165%aa, afora a correção monetária, repita-se.

Talvez seja oportuno trazer à colação excertos de outra lei que trata de renegociação de dívidas de estados e municípios, para propiciar comparação dos artigos e incisos de ambas que tratam de incidência da taxa de juros.

A lei n. 8727, de 05 de novembro de 1993, que “estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências”, estabelece em seu artigo 8º.:

Os saldos refinanciados estarão sujeitos, a partir do primeiro dia do mês de assinatura dos respectivos contratos, **a taxas de juros** equivalentes à média ponderada das taxas anuais estabelecidas nos contratos mantidos pelo devedor junto a cada credor, **que incidirão sobre os saldos devedores atualizados monetariamente pela variação...** (grifos nossos).

Observa-se, pois, que tanto o artigo 8º. da Lei n. 8727/93, quanto o inciso I do artigo 3º. da Lei n. 9496/97, pretenderam estabelecer a base de incidência dos juros. A diferença, substancial, é que, pela Lei n. 8727/93, a previsão é de incidência de juros sobre os saldos devedores atualizados pela correção monetária, enquanto a Lei n. 9496/97 reza que os juros serão “**calculados e debitados mensalmente**... sobre devedor previamente atualizado” (grifos nossos).

Ou seja, esta última (Lei n. 9496/97), a par de estabelecer que os juros incidam sobre o saldo devedor previamente atualizado, o que igualmente previra a Lei n. 8272/93, determinou que fossem “**debitados mensalmente**” (grifos nossos), em vez de referir-se somente ao que pretendia, isto é, calculados sobre os saldos devedores atualizados, deu mais um sentido, isto é, além de calcular os juros, debitá-los aos saldos.

Uma conclusão definitiva sobre a questão dos juros sobre juros é que a Lei n. 8727/93, que trata de renegociações de dívidas de estados, não prevê debitar juros ao saldo devedor antes do cálculo da prestação pela Tabela Price. E por que não prevê? Porque tal procedimento (debitar os juros mensalmente) configuraria cobrança de juros em duplicidade, desvirtuando a amortização pelo Sistema Price, como o seria pelo SAC. Assim, a Lei n. 9496/97 contém uma regra de cálculo financeiro desconhecida em operações da espécie.

A evolução da dívida merece reparo nesse particular.

Outra conclusão, de caráter exegético, ainda que possa parecer subjetivo e parcial, é que a cobrança de juros em duplicidade caracteriza anatocismo e usura, carecendo, portanto, de reparo por meio do devido remédio legal.

2.3 Os efeitos do indexador – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI

Sobre o indexador escolhido para atualização monetária dos saldos devedores dos contratos, o IGP-DI, que reflete a inflação em certo período, talvez seja proveitoso para o estudo buscar compreensão sobre a adoção de tal índice.

É certo que a renegociação pela Lei n. 9496/97 alcançou elevada diversidade de dívidas e, por consequência, diferentes indexadores, prazos, taxas de juros e outras condições. Por que teria sido adotado o IGP-DI como índice de atualização monetária?

A compreensão de um fenômeno ou critério de tomada de decisão, quando não suficientemente aclarados, comportam esforços de leitura do contexto da época, e de exercício hermenêutico, que talvez possam ser julgados inapropriados para análises de matéria eminentemente quantitativista, como é o caso de incidência de índices de atualização monetária sobre saldos devedores.

Sem embargos de consciência, a busca da compreensão extrapola a mera interpretação e o entendimento do que está escrito. É certo que o hermeneuta deve observar a consistência metodológica da hermenêutica, não lhe sendo permitido compreender o que um texto não cita, nem pretendeu trazer a lume. No entanto, a compreensão pode deduzir um sentido a partir de conjuntos de conhecimentos objetivos, múltiplos e históricos, descortinando um sentido de certo texto (GADAMER, 2002).

Inexistem no texto da Lei n. 9496/97, é certo, referências a motivos da adoção do IGP-DI como indexador, e nem caberia a existência, pois dar explicações talvez não seja de boa técnica legislativa.

Observa-se que, à época da elaboração e publicação da Lei n. 9496/97, dentre os indexadores mais usuais da economia, o IGP-DI apresentava ritmo de evolução mais favorável aos devedores, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela III - Indexadores - Variação no período de 01/08/1994 a 01/09/1997

IGP-DI 45,9676%

IGP-M 47,9256%

INPC 52,7186%

IPCA 55,2271%

TR 72,6300%

Objetivamente, se os atores envolvidos na renegociação e na elaboração da lei que a regulamentou pretenderam estabelecer condições razoáveis para que os devedores honrassem o débito, o IGP-DI se afigurava, à época, o indexador mais adequado. É que, em processos de renegociação, envolvendo partes de boa-fé, sugere-se a concepção de parâmetros passíveis de cumprimento, sem prejuízo a nenhuma das partes envolvidas.

Não se pode, todavia, sem objeção da razão, asseverar a motivação para a escolha do IGP-DI como indexador. No entanto, parece-nos que a burocracia e o legislador pretenderam adotar condição favorável à amortização e solução das dívidas, nesse particular.

Renegociadas as dívidas, com o passar do tempo, o índice escolhido como indexador apresentou ritmo de evolução diferente daquele verificado antes da promulgação da lei. Nesse diapasão, se a adoção do IGP-DI fora motivada por tratar-se de um índice, à época da renegociação, de evolução suportável pelos devedores, tempo depois se revelou por demais desvantajoso, retirando-lhe a característica que recomendara sua escolha.

Observe-se a evolução do IGP-DI após a renegociação estabelecida pela Lei n. 9496/97, comparativamente a outros indexadores objetos de cotejo na Tabela III, no período de outubro de 1997 (um mês após promulgação da lei) a julho de 2016:

Tabela IV - Indexadores - Variação no período de 01/10/1997 a 01/07/2016

IGP-M 356,8668%

IGP-DI 355,3382%

INPC 244,2626%

IPCA 229,7927%

TR 56,3084%

Muito embora se possa aduzir que um contrato seja lei entre as partes, seja um ato jurídico perfeito e acabado, é forçoso observar que, após a assinatura dos contratos de renegociação que, supõe-se, as partes estavam acordes quanto às condições, adveio alteração significativa das condições anteriores, ensejando oneração excessiva de uma das partes.

A União, após clamores dos devedores, estabeleceu pela LC n. 148, de 25 de novembro de 2014 índice menos gravoso ao devedor - o IPCA que, conforme tabela IV, apresenta evolução bem menos célere que o IGP-DI. E limitou os juros em 4%aa.

Acrescenta a referida LC, que “os encargos de que trata o caput ficarão limitados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais”. O caput da LC cita “...dispõe sobre critérios de indexação dos contratos...”. Dispôs ainda a LC retroatividade do indexador até a data de assinatura dos contratos (medida razoável), a partir de janeiro de 2013. Por que não a partir da data lei complementar?

Nessa etapa do estudo, extrai-se mais uma conclusão definitiva: é possível alterar o indexador. Aliás, por meio de nova lei, outros parâmetros podem ser alterados.

Mais alvissareiro para conferir à dívida melhores condições de quitação ao final do prazo, seria a adoção TR como fator de atualização.

A propósito da TR, sabe-se que é o indexador das poupanças populares. Atualizam as contas vinculadas do FGTS e as da caderneta de poupança, que representam o principal patrimônio de expressiva maioria das pessoas. Ora, se o ativo do trabalhador é atualizado pela TR, por que a dívida renegociada entre União e estados (débito, ao fim, das pessoas), é indexada a indicador em muito superior àquele que atualiza seu patrimônio?

A conjugação da escolha do indexador (IGP-DI) com o sistema de amortização (Sistema Price) e com a prática de juros em duplicidade (incidência de Tabela Price sobre saldo devedor majorado por juros e não somente corrigido) conduz à compreensão da elevação da dívida, a despeito das amortizações, significativas, até então havidas. O débito ficara impagável.

Com a redução da taxa de juros para 4%, adoção do IPCA como indexador e limite deste indexador à taxa Selic, e concessão de descontos no saldo devedor correspondente ao que fora cobrado pelas condições anteriores (juros mínimos de 6%a e atualização pelo IDP-DI), pretendeu-se equacionar a dívida. Foi um esforço significativo da credora (União), reconheça-se. No entanto, permanecem a cobrança dos juros em duplicidade e o Sistema Price, além de um limite elevado para a variação do IPCA (Taxa Selic).

Aconselhável, mesmo depois dos abrandamentos, chamar os freios da prudência para revisão do arranjo negocial estabelecido pela Lei n. 9.496/97, com as alterações introduzidas pela LC n. 148/14 e LC n. 151/15, visando conceber um novo perfil da dívida, pois de qualquer sorte, o pagador será sempre o cidadão, visto que estados, municípios e União não têm dinheiro, que o tem são as pessoas.

2.4 Aspectos legais envolvidos nos contratos

A prática do anatocismo (cobrança de juros sobre juros) consubstancia uma postura ilegal quando praticada pelo Estado, cujo escopo é social, é o interesse público, é o bem-estar de todos. É aceita, todavia, em operações com agentes financeiros, o que não é o caso de operações com a União. Assim, como componente financeiro remunerador do investimento de agente financeiro, tal prática não é completamente rejeitada, desde que prevista expressamente. Mas é rejeitada em operações da União com seus entes federados.

A jurisprudência entende que o Sistema Financeiro Nacional não se submete ao controle da usura constante do Decreto 22.626/33. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal editou a Sumula nº 596 acerca do tema: “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”. Constata-se que negociações de livres taxas de juros, em negócio financeiro, são aceitas no mercado financeiro brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 limitou os juros ao patamar de 12% ao ano, conforme dispunha a redação original do art. 192, parágrafo 3º: “As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar”.

Em 2003, por meio da Emenda Constitucional nº 40, o referido art. 192 foi reformado e passou a admitir taxas livremente negociadas com agentes financeiros, ou seja, não alcançando a União, eis que não é agente financeiro.

Com efeito, os juros remuneratórios hão de expressar valores que assegurem a relação de equivalência na diversidade de interesses, orientada, no entanto, pelo interesse da coletividade. O papel do Estado é fundamental para estabelecer os critérios do equilíbrio econômico-financeiro de contratos e de vedação do enriquecimento sem causa. Razão pela qual causa perplexidade a prática do anatocismo da União em relação às dívidas dos estados-membros da federação, tendo em vista que tais relações devem ser geridas sob a lógica do escopo comum, ou seja, inexiste conflito de interesses entre União e estados .

São oportunas alusões a pressupostos que presidem a teoria dos contratos, em especial a teoria da imprevisão, oneração excessiva de uma das partes, boa-fé e vontade das partes e ao interesse público. Muito embora se possa alegar que, tratando-se de renegociações envolvendo a União, necessariamente observar-se-iam todos os aspectos legais envolvidos, talvez seja razoável ter-se em mente, além da ilegalidade do anatocismo, que reclama por reparo, outros fundamentos jurídicos possam auxiliar as partes na busca de ajustes dos pactos.

Não se pode asseverar que estiveram presentes nos contratos a vontade das partes, pois como se sabe, quase sempre, o devedor é hipossuficiente em renegociações, porquanto premido por dívidas impagas e suas consequências constrangedoras.

Inegável, também, que os contratos se encontram, há muito, em desequilíbrio, não refletindo as condições da época da contratação. É que a torrente de alterações econômicas ocorridas da data da assinatura até este ano impôs mudanças na situação econômica e financeira dos devedores, tornando as avenças impossíveis de cumprimento diante dos imprevistos.

Ademais, os índices de atualização e taxas de juros constantes dos contratos oneram excessivamente os devedores, o que, acredita-se, não fora previsto, nem vontade das partes à época das contratações.

Diante da análise, ainda que não aprofundadas, dos pressupostos dos contratos, afigura-se razoável buscar repactuação em sede administrativa, por intermédio de nova lei, com efeito retroativo, concebida em franco processo negocial, presentes e ouvidos os atores interessados na solução das dívidas.

Malograda a repactuação por desinteresse de uma das partes, ou por estabelecimento de condições inexequíveis, restaria à parte onerada recorrer à Justiça buscando reparação do dano de que possa ter sido afetada e novas condições, razoáveis, passíveis de cumprimento.

Chamaria em seu socorro, a parte prejudicada, a teoria da imprevisão e outros corolários básicos que presidem os contratos, em especial os de interesse público, pois a devedora dos contratos indébitos e impossíveis de cumprimento será, ao fim, a sociedade de cada estado. É ela quem paga com seus impostos. E sofre com a falta de serviços básicos por pagar valores irrazoáveis, pois tanto se paga à União que pouco valor resta para pagar servidores públicos que cuidam de serviços essenciais.

Aliás, cite-se, os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro recorreram à Justiça e obtiveram liminares para pagar valores diferentes (menores) que os cobrados pela União. Ora, se recorreram à Corte Maior e obtiveram sucesso, é porque lhes assiste razão. Do contrário, os pedidos seriam indeferidos.

A reclamação dos estados foi acerca de cobrança de juros compostos. Parece-nos que reclamaram pouco, pois a duplicidade de juros é mais grave, com maior potencial de repulsa pelo Judiciário.

2.5 Atores responsáveis pela solução da dívida

Na linha de participantes do processo de escolhas públicas exposta por Monteiro (1997), compõem essa empreitada de ajustes das dívidas dos estados, ainda que por representação, diversos segmentos do Estado.

Participam os deputados federais e senadores, figuras representativas, em tese, da vontade popular, que legislaram ao conceber a lei n. 9496/97 e de resto quando alteram ou criam nova legislação; o Presidente da República, que tutela a burocracia estatal sob seu comando e por ela responde (teoria do domínio do fato); os burocratas, encarregados de conceber soluções e arranjos administrativos e gerenciais para execução e avaliação de políticas públicas; os cidadãos que elegem os parlamentares e lhes outorgam procuração para representá-los (embora essa representatividade esteja há muito tempo em crise) e cuidarem de seus interesses; os grupos de interesse especiais (no caso em tela, os governadores); e, quando é o caso, os magistrados das diversas instâncias superiores, a quem compete revisão das decisões da burocracia e dos legisladores.

Não se descura das obrigações do Estado, poder político cuja missão é garantir o bem-estar social, por meio de atores incumbidos das funções legislativas (encargos dos parlamentares), executivas (mister da burocracia) e judicial (papéis dos magistrados).

Indeclinavelmente, a todos cabem funções políticas como a promoção da paz social, a gestão da coisa pública, a arrecadação e alocação de recursos para atender necessidades coletivas; funções sociais por meio da convivência harmoniosa e da busca incessante do bem-estar das pessoas; e funções econômicas por intermédio da busca constante da estabilidade econômica com vistas ao alcance das demais funções.

A solução da dívida, de forma equilibrada e consentânea com os soberanos interesses e necessidades da população, requer assunção, pelas estruturas do Estado, cada uma em seu papel e momento, em sinergia, da responsabilidade por desfecho favorável ao bom desempenho das funções típicas do Estado.

Oportuno registrar que a dívida renegociada pela Lei n. 8727/93 (dívidas de estados e municípios) está em vias de quitação, sem repulsa dos devedores em função dos encargos mensais. Já a dívida renegociada pela Lei n. 9496/97 é contestada pelos devedores. E por que essa diferença de postura dos devedores frente a duas dívidas, de semelhante natureza? Quiçá porque a primeira continha condições razoáveis de pagamento e possibilitou quitação.

2.6 Responsabilidade pela dívida?

As dívidas dos estados, assim como o respectivo crédito da União, ao fim, são débitos e créditos das pessoas. Tanto a União, como estados e municípios não têm dinheiro, apenas arrecadam das pessoas e fazem alocações. Nessa linha, a dívida dos estados é uma dívida das pessoas.

As pessoas são afetadas pelas prestações de valores excessivos e pagos pelos estados à União. Sofrem com a falta de investimentos em infraestrutura que, por sua vez, reduz o nível de empregos, e com a falta de pagamentos a pessoas que prestam serviços básicos.

O caos instalado nas finanças dos estados não deve ser atribuído somente à crise econômica, nem às dívidas renegociadas. Impõe-se contemplar a capacidade de gestão de parte dos executivos do setor público, em especial dos estados.

No conjunto de atores envolvidos nas escolhas públicas, observa-se que a burocracia auxilia os legisladores. Essa burocracia, não raro, é escolhida, com exceções, claro, por critérios alheios ao mérito, pois quando um mandatário maior assume o poder, mudam-se os principais secretários e assessores, às vezes sem exigência de concurso público.

Registre-se que, em passado recente, a burocracia elaborou o orçamento da União para 2016 prevendo, dentre outras receitas, recolhimentos de CPF, isto é, incluiu-se na peça orçamentária haveres futuros que, sequer, tinham sido criados legalmente, ou seja, uma peça de ficção. E o Legislativo aprovou... E o povo padece pelo desmazelo orçamentário...

Em passado recente, conviveu-se com boas perspectivas econômicas (inflação baixa, razoáveis taxas de desemprego, de geração de renda e de arrecadação, variáveis macroeconômicas mantidas, etc.), o que levou governadores a concessão de aumentos salariais generosos ao funcionalismo, ao ponto de, atualmente, diversos estados não lograrem arcar com a folha de pagamento mensal. E o sofrimento dos mais pobres aumenta...

Não raro, observa-se nas remunerações dos servidores, além dos salários, uma variadíssima gama de penduricalhos remuneratórios: anuênios, triênios, quinquênios, auxílio moradia – inclusive para servidores já residentes na cidade antes de assumirem os cargos, auxílio de representação, aposentadorias generosas superiores ao teto – muitos contribuíram somente até o limite -, licenças-prêmio remuneradas, jornada de 24 por 72 horas (trabalha-se 24 horas e folga-se 72. Pode-se afirmar que alguém tenha higidez física e psicológica para trabalhar 24 horas seguidas, sistematicamente?), horários reduzidos, férias prolongadas e recessos (recessos de trabalho remunerados). E outras tantas mazelas que afetam a gestão dos recursos públicos, acrescidos de gastos desnecessários. A quem reclamar?

Resultado: não há como sustentar o quadro de servidores na maioria dos estados.

A título ilustrativo, reportagem de periódico nacional estampa a chamada: “Elite estatal ocupa 6 das 10 profissões mais bem pagas”. A matéria alude a estudo de José Roberto Afonso, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, envolvendo 133 categorias profissionais, a partir de dados da Receita Federal. O senhor Afonso cita que a “crise fiscal atual revela que o debate das dificuldades está concentrado no Poder Executivo, enquanto os demais poderes seguem gerindo as suas folhas salariais e os seus orçamentos como se nenhuma crise estivesse ocorrendo...”.

À míngua de competências técnico-gerenciais, parte da burocracia denota dificuldades para gerir as finanças públicas, com repercussões sociais, políticas e econômicas. Essas dificuldades são agravadas por diversos fatores como gastos desnecessários, má gestão fiscal pelo poder executivo, corporativismos exacerbados que pleiteiam prebendas, e uso imoderado da autonomia de gestão dos poderes legislativos e judiciários – que aumentam salários e benefícios como se vivessem em realidade paralela.

Assim, os recursos são insuficientes, inobstante a brutal tributação sobre as pessoas.

E o pior é que aqueles comportamentos são repetitivos, aceitos e legitimados como produtos humanos (BERGER e LUCKMANN, 2008, p. 172).

Por isso, inexistem recursos para investimentos em infraestrutura, em prontos socorros, hospitais, segurança, mobilidade, captação e fornecimento de água, coleta e tratamento de lixo, tratamento de esgoto, cuidados com rios e matas ciliares...

Não conforta a ninguém saber que, sumindo os empregos e a parca renda dos pobres, a burocracia bem aquinhoada, será afetada, não demora, pelos infortúnios da pobreza da maioria. Já não se consegue, hoje, ao menos, andar nas ruas com tranquilidade...

A menos que o país seja infelicitado por uma hecatombe econômica, ou alcançado por significativas mudanças nos poderes judiciário e legislativo, não se permite cogitar de mudança de comportamentos e de educação de caráter dos atores sociais, porquanto, conforme lecionam Adorno (2006, p. 143), “a realidade se impõe precisamente no que tem de pior” e Durkheim (2007, p. 74), que diz ser “impossível fazer com que uma sociedade tenha, num dado momento, um outro sistema de educação que não aquele que está implicado sua estrutura”.

Os indicadores de desemprego, renda, atividade econômica, arrecadação e prestação de serviços essenciais indicam que a crise se instalou no país.

É certo que, sendo 2016 um ano eleitoral para prefeitos, nenhum governador fez o “mea culpa” e debitou a si e sua equipe, pelo menos em parte, o atual quadro de penúria por que passam seus estados. Mais cômodo foi eleger, a crise econômica e a dívida como as grandes vilãs. Exceções? Talvez.

Recentemente, 20 governadores assinaram um documento enviado ao presidente da república, com pleitos e perorações. Em nenhuma linha reconhecem erros na gestão das contas públicas. Na carta consta que as regiões dos governadores representam 60 senadores e metade dos deputados federais. Ora, em uma análise de discurso superficial, a lembrança da representação de deputados e senadores, com esquecimento da população, talvez retratem o pouco apreço dos signatários aos cidadãos. Pareceu mais revelação de uma agenda oculta, um jogo de poder. Preferível lembrar que as regiões representam multidões de pessoas carentes de serviços e de empregos, o que conviria a um bom início de negociação.

2.7 O quadro atual – Futuro não auspicioso

A União alterou a Lei 9496/94 por meio das LC n. 148/14 e n. 151/15 objetivando equacionar as condições de pagamento das dívidas. Adotou o IPCA até o limite da taxa SELIC como indexador, juros de 4% aa, com efeitos retroativos a partir de janeiro de 2013.

Verificado que as medidas não são capazes de permitir os pagamentos e quitação das dívidas, agora a União acena com alongamento do prazo por mais 20 anos e descontos nas prestações durante os dois primeiros anos. Os devedores concordam com as medidas.

Com efeito, tais medidas serão capazes de atenuar o aperto de caixa dos governos estaduais nos dois próximos anos, permitindo-lhe alocar recursos para serviços básicos e investimentos. Não afetarão, a concessão de novo desconto e o alongamento do prazo, todavia, o valor atual dos saldos devedores apurados após medidas das LC n. 148/14 e n. 151/15, ainda elevados, repita-se. Ao revés, causarão aumento significativo dos débitos, lançando as obrigações já existentes e aquelas a serem acrescidas para os futuros governadores, ou seja, para a sociedade.

Analisem-se, por oportuno, possíveis efeitos das medidas sobre os saldos devedores (a serem herdadas pelos próximos mandatários) e do não pagamentos nos próximos dois anos.

Com a adoção do IPCA para correção da dívida e juros de 4% aa, haverá um crescimento menos célere da dívida, é certo. Poderia ser adotada a TR, que é bem inferior ao IPCA, mas a burocracia optou por este. Será mantida, todavia, a cobrança de juros em duplicidade, ainda que em taxa menor.

De igual forma, o alongamento do prazo favorecerá à redução das prestações.

Os descontos (estados pagariam somente 5% das prestações) nos dois primeiros anos também terão efeitos significativos nas prestações mensais. Todavia, terão efeito nocivo nos saldos devedores, já que a quase totalidade (95%) das prestações não pagas será incorporada ao saldo devedor, isto é, a dívida atual será aumentada em função das incorporações mensais. Sobre este saldo devedor, incidirão, mensalmente, além da correção pelo IPCA, os indigitados juros de 4%aa.

Assim, ao final do prazo de descontos (coincidirá com o final de mandato da atual gestão dos estados), a dívida será maior, em termos reais, que os valores atuais, pela incorporação da parte não paga e pelos juros incorridos duplamente no período.

Mesmo com essas medidas significativas momentaneamente, mas apenas paliativas quando contemplado o valor da dívida futura, os contratos permanecerão ao manto da Lei n. 9496/97, com o equívoco previsto no inciso I do artigo 3º., que determina calcular e debitar os juros mensalmente e, depois cobrar prestações pelo Sistema Price, caracterizando a cobrança de juros em duplicidade.

Ademais, preserva o Sistema Price que, conforme demonstrado, é mais gravoso que o Sistema SAC.

Talvez a burocracia venha a ponderar que a austeridade e a pouca flexibilidade na renegociação decorrem da necessidade de reduzir o déficit da União, é fato.

Em 2019 teremos novos governadores ou governadores reeleitos, e os mesmos pleitos, pois as dívidas estarão em patamares superiores aos atuais. Provavelmente, mantidos e renovados os sofrimentos das pessoas diante do desatendimento de serviços essenciais.

2.8 Revisão da dívida. Novos parâmetros para pagamentos.

Além dos efeitos severos de algumas condições das renegociações vigentes (equivocada e perversa duplicidade de juros; Sistema Price e IPCA), observa-se que a torrente de alterações econômicas e financeiras que se abateram sobre o país alterou profundamente a situação econômica dos devedores, impondo às partes, devedoras e credora, com fulcro na teoria da imprevisão, conceber novos arranjos condizentes com a realidade econômica e com a capacidade de honrar compromissos.

Renegociar dívidas em patamares impossíveis de cumprimento pelos devedores não testemunha esforços para receber os valores envolvidos, nem reflete a vontade das duas partes. Aliás, em renegociações de débitos a parte devedora nem sempre é livre para contratar (pressuposto de contratos), porquanto é sujeita a apenamentos creditícios e restritivos constrangedores. Excesso de rigidez pelo credor afigura-se mera protelação de um problema, levando o desfecho a horizontes temporais imprevisíveis e a consequências incertas. No caso, às custas da sociedade, o que se verifica.

Apresenta-se aconselhável, pois, renegociar as dívidas em condições razoáveis de pagamento, porquanto talvez seja preferível uma solução que pareça desfavorável ao credor à degradação constante e repetitiva das dívidas dos estados, e, por consectário, à falta de atendimento de serviços públicos indispensáveis.

Nesse caso, por acreditar que os contratantes estavam, à época, de boa-fé e que as condições contratuais guardavam equilíbrio, com as alterações que tornam as avenças impossíveis de cumprimento, incumbe às partes promoverem repactuação visando ao equilíbrio inicial, mediante adoção de condições razoáveis.

Numa primeira etapa, seriam traçados perfis dos débitos antes da renegociação mediante acurada análise de formação de cada dívida renegociada, por devedor (estado), contemplando-se os parâmetros mais expressivos das dívidas originais, tais como taxas de juros e indexadores. Seria um trabalho de pesquisa de dados contratuais e elaboração de indicadores médios, conforme o caso, conservando-se, no que couber, a identidade de fontes e usos. A título de exemplo, observe-se o que estatuiu a n. Lei 8727/93 sobre taxa de juros e indexadores:

§8º. Os saldos refinanciados estarão sujeitos [...], a taxas de juros equivalentes **à média ponderada das taxas anuais estabelecidas nos contratos mantidos pelo devedor junto a cada credor**... (grifos nossos).

§9º. Nos financiamentos relativos a operações de crédito originalmente firmadas com a Caixa Econômica Federal, **o índice de atualização monetária será o mesmo aplicado nas operações passivas** do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; e, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), será utilizado o mesmo índice aplicado nas operações passivas do Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT) e do PIS-[PASEP](http://www.jusbrasil.com/legislacao/103883/lei-de-criacao-do-pasep-lei-complementar-8-70) (grifos nossos).

A intenção foi preservar o equilíbrio entre débitos e respectivos *fundings* visto que, tratando-se de contratos de longo prazo, razoável seria manter a indexação para as operações ativas e passivas, isto é, das fontes e usos dos recursos. Assim, fugiu-se à oneração excessiva das partes credora e devedora, e dos fundos que originaram as operações de crédito renegociadas.

Em segunda etapa, ou seja, após apuração da dívida na época da renegociação, haveria negociação de condições para pagamento, item a item, ou seja, taxa de juros e forma de incidência, indexador, prazos, garantias, limite de pagamento, prorrogação de prazos, carências, prioridade de pagamentos, e outros vetores relevantes ao cumprimento do contrato.

Essa segunda etapa contaria com representantes dos devedores, dos credores e da burocracia incumbida dos negócios da União. Alcançado o consenso sobre a melhor opção, seriam elaboradas exposição de motivos e minuta de lei, com novas condições, a serem levada ao Legislativo.

A adoção da taxa média dos contratos renegociados, ou 4% aa., a que for menor, associada ao sistema de amortização pelo SAC e a indexador como a TR ou IPCA, resultaria em prestações situadas em patamares suportáveis pelos devedores, permitiria quitação da dívida em prazo estabelecido, e não agravaria a fonte dos recursos.

Certamente, o tratamento dos juros **não seria** aquele constante do inciso I, art. 3º. da Lei n. 9496/97, que reza “...juros: **calculados e debitados mensalmente**...” (grifos nossos). De forma diversa, seria: “**juros: a menor entre a taxa média dos contratos originais e a taxa de seis por cento ao ano**, **que incidirão sobre os saldos devedores atualizados monetariamente pela variação**...(grifos nossos).

A terceira etapa, definidas as novas condições e promulgação da lei respectiva, seria uma fase de comparação e compensação de valores.

Primeiramente, aplicar-se-iam as novas condições sobre o saldo apurado na forma da primeira etapa, mês a mês, até a data da lei. Assim, ter-se-ia o valor que deveria ter sido cobrado desde a primeira prestação, até o mês de pagamento mais recente.

No passo seguinte, apurar-se-ia o total efetivamente pago pelos estados desde a primeira prestação sob as condições anteriores. Assim, ter-se-iam dois valores: o total pago pelas condições anteriores, e o total que deveria ser pago pelas novas condições.

Em ato contínuo, cotejar-se-iam valores visando encontro de contas. Possivelmente, constatar-se-ia que os estados pagaram, na forma da Lei n. 9496/97, LC n. 148 e n. 151, valores superiores aos que seriam cobrados após a nova apuração e novas condições. De qualquer sorte, somente por meio de simulações caso a caso seria possível afirmar-se, com acurácia, o atual estado da dívida com as novas condições e as diferenças por pagamentos a maior.

Na quarta e última etapa, os valores pagos a maior, que não seriam devolvidos aos devedores enquanto existissem dívidas, serviriam para concessão de carência aos devedores. O prazo da carência, em meses, seria o quociente da divisão do montante pago a maior pelas condições antigas (dividendo) pelo valor da nova prestação (divisor).

Seria uma carência justa, pois reparadas as condições, sem favores da União que pudessem parecer leniência gratuita ou objeto de barganha.

**3 À GUISA DE CONCLUSÃO**

As dívidas dos estados renegociadas sob a égide da Lei 9496/97 apresentam saldos devedores e prestações insuportáveis pelos devedores, com tendência de agravamento, em função de diversos fatores, que vão desde a engenharia financeira preconizada pela referida lei, até a capacidade de gestão das finanças estaduais.

As condições de renegociação se revelaram severamente onerosas ao credor, ensejando elevação contínua de dispêndio dos devedores para pagamento das prestações mensais, lançando a adimplência a futuro incerto e a quitação dos saldos devedores a horizontes temporais imprevisíveis.

Laboram para a onerosidade da dívida, conforme demonstrado neste estudo, a adoção do Sistema Price, pelo qual o devedor paga mais juros comparativamente ao sistema SAC, o indexador IPCA e a cobrança de juros em duplicidade, que caracteriza anatocismo e prática de usura, ambos não recepcionados pelo sistema jurídico pátrio.

Na mesma linha, as condições econômicas que se abateram sobre o país arrefeceram a economia, geraram desemprego, baixaram a arrecadação e, por consequência ocasionaram falta de recursos para fazer face aos pagamentos e aos dispêndios com a manutenção de serviços essenciais à população.

Colabora para o quadro de insuficiência de recursos financeiros a elevação dos gastos públicos verificada em passado recente, em âmbito estadual e federal, gerados por desperdício de dinheiro público, aumento de despesas com pessoal e estruturas para a burocracia. Acrescem-se ainda como vetores desfavoráveis à ineficiência e à ineficácia da gestão na arrecadação e na alocação de recursos, culminando com a falência das contas públicas, pois, não raro, diversos estados deixam de quitar suas folhas de pagamento, isto é, não honram sequer compromissos alimentares.

E as pessoas comuns, o que têm a ver com isso? Em que lhes assiste culpa, que não seja apenas, subjetiva e desafortunadamente, terem escolhido mal parte dos gestores das escolhas públicas? Assim, faltam-lhes tranquilidade para andar nas ruas, remédios, enfermeiros, médicos, hospitais, escolas, professores, e diversos outros serviços essenciais.

Esse quadro obriga todo o conjunto de atores do estado - legisladores, executivos e magistrados, encarregados que são pela promoção da paz social, do bem-estar geral e de alguma estabilidade econômica, a buscar, a todo esforço, solução para as dívidas dos estados.

Verifica-se que a União, premida pelos devedores, alterou condições contratuais das dívidas - indexador e taxa de juros, que podem reduzir a gravidade do estágio de insolvência dos estados. No entanto, conforme se discorreu, seriam mudanças paliativas, porquanto, no conjunto, as medidas lançam para o futuro dívidas superiores às atuais.

A carência parcial, ou desconto, a ser concedido pelo prazo de dois anos, com a qual os governadores assentiram, gerará incorporação da parte não paga ao montante devedor e mais os juros mensais em duplicidade, o que elevará a dívida para pagamento, coincidentemente, no ano de 2019, quando assumirão novos governadores ou reeleitos os atuais. Ou seja, legará aos novos governantes um quadro financeiro mais grave que o atual.

Terão que pagar, os novos governantes, a dívida atual e mais o montante representado pelos descontos incorporados e juros incorridos no período de dois anos.

O desafio que se impõe a todos os atores é uma renegociação mais profunda, que altere a estrutura da dívida desde o início, retroagindo a 1997, alcançando, além do indexador e a taxa de juros já ventilados pela União, o sistema de amortização e a vedação da cobrança de juros em duplicidade.

A adoção dos abrandamentos já aventados não isentará a União de, a partir de 2019, quando assumirão novas equipes, receber novos pleitos, pois a carência concedida durará somente até o fim do mandato dos atuais gestores. Assim, buscar-se-á, em sede administrativa, nova renegociação.

Se infrutíferos os esforços futuros de renegociação, restará aos estados bater à porta da Justiça requerendo ajustes nos contratos, pois observam-se nas avenças questões de ordem jurídica capazes de amparar contestações, como a teoria da imprevisão, oneração excessiva de um dos contratantes, vontade das partes, interesse público, prática de anatocismo e de usura. A esse respeito, observe-se que diversos estados obtiveram êxito, ainda que parcialmente, em ação na Suprema Corte para pagar valor diverso do cobrado pela União.

Aconselhável é, pois, uma renegociação com condições passíveis de cumprimento das obrigações pelos devedores, pois os abrandamentos suscitados pela União nos parecem instrumentos protelatórios de um desfecho da dívida e, por consequência, do quadro de falência das finanças estaduais.

Apresenta-se imprescindível, também, simultaneamente ao equacionamento das dívidas em tela, a adoção de medidas de austeridade na gestão das contas públicas, que sirvam de terapêutica preventiva de novo caos econômico e financeiro dos estados.

O problema da dívida renegociada está, pois, a reclamar solução definitiva, a desafiar as inteligências, o esforço laboral, a higidez civil, o legítimo interesse pelas pessoas, as iniciativas e a boa-fé dos atores sociais a quem compete gerir e fiscalizar a execução das escolhas públicas. A permanecer a falta de assertividade das medidas propostas pelos atores sociais, as soluções se revelarão paliativas, o débito atual se elevará, a liquidez dos caixas estaduais restará prejudicada.

Em consequência, poderá ocorrer aumento das agruras das pessoas, em especial dos mais pobres.

**REFERÊNCIAS**

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

AFONSO, José R. Elite Estatal ocupa 6 das 10 profissões mais bem pagas. **O Estado de São Paulo**, Caderno Economia, p. B4, 10 out. 2016.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_\_. **Decreto n. 22.626**, de 07 de abril de 1933. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências.

|  |  |
| --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 40, de 29.5.2003. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192  da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais  Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília  DF, 30 mai. 2003. Seção I. | . |

\_\_\_\_\_\_. Lei n. 8727/93, de 05 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 1993. Seção I.

\_\_\_\_\_\_. Lei n. 9496/97, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 1997, Seção I.

\_\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 26 nov. 2014. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 151, de 05 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis ns. 10.819, de 16 de dezembro de 2003 e 11.429, de 26 de dezembro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 8 ago. 2015. Seção 1, p. 1.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2007.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método II**: complementos e índice. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MONTEIRO, Jorge V. **Economia e política**: instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 121**. É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. Sessão Plenária de 13 dez. 1963.

\_\_\_\_\_\_. **Súmula 596**. As disposições do Decreto nº 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. Seção Plenária de 15 dez. 1976.