CESAR AUGUSTO SEIJAS DE ANDRADE

**O CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO
PÚBLICO E A AUTONOMIA DOS ENTES DA
FEDERAÇÃO**

Dissertação de mestrado sob a orientação do
Professor Associado José Maurício Conti ao
Departamento de Direito Econômico, Financeiro
e Tributário da Faculdade de Direito da Univer-
sidade de São Paulo como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDUSP

São Paulo – 2012

Folha de aprovação

Cesar Augusto Seijas de Andrade

O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da Federação

Dissertação de mestrado sob a orientação do
Professor Associado José Maurício Conti ao
Departamento de Direito Econômico, Financeiro
e Tributário da Faculdade de Direito da Univer-
sidade de São Paulo como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Resumo

Esta dissertação versa sobre o controle do endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, analisando as questões jurídicas daí decorrentes em face da sua autonomia. São examinados em primeiro lugar conceitos e classificações relacionados à dívida pública. Posteriormente, é exposta a relevância do endividamento para a atividade financeira dos entes subnacionais, e as razões que tornam necessário o seu controle pela União, a fim de preservar a estabilidade econômica. Noutro giro, são analisados os quatro métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais vigentes em diferentes países, com o aprofundamento dos métodos vigentes no Brasil. Por fim, após incursão histórica na evolução da dívida dos entes subnacionais, analisam-se dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal cuja constitucionalidade é discutível por ferir a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Palavras-chave: Dívida pública, federalismo fiscal, autonomia financeira, controle do endividamento público, responsabilidade fiscal.

Abstract

This dissertation is about the control of borrowing of the States, Federal District and Municipalities and analyses legal issues arising therefrom in light of their autonomy. Firstly, concepts and classification related to the public debt are analyzed. Later, the relevance of borrowing for the financial activity of subnational governments and the reasons that make its control by the Federal government necessary in order to preserve economic stability are exposed. In another turn, the four methods of borrowing control of the subnational governments in force in different countries are analyzed and the methods in force in Brazil are deepened. Finally, after the historical raid in the evolution of debt of the subnational governments, provisions of the Fiscal Responsibility Act, which constitutionality is questionable for violating the autonomy of the States, Federal District and Municipalities are also studied.

Keywords: Public debt, fiscal federalism, financial autonomy, control of public borrowing, fiscal responsibility.

Sumário

I. Introdução	8
II. Conceitos e classificações	12
II.1. Déficit fiscal	12
II.1.1. Critério “acima da linha”	13
II.1.2. Critério “abaixo da linha”	16
II.2. Crédito público, empréstimo público, operações de crédito, endividamento e dívida pública: conceitos e classificações	19
II.2.1. Conceitos	20
II.2.2. Classificações.....	29
II.2.2.1. Dívida federal, estadual e municipal	30
II.2.2.2. Dívida interna e externa	31
II.2.2.3. Dívida consolidada (ou fundada) e flutuante	35
II.2.2.4. Dívida mobiliária	39
III. A dívida pública como mecanismo de gestão de recursos e instrumento de política financeira	41
III.1. A atividade financeira do Estado e a dívida pública	41
III.2. A dívida pública como mecanismo de gestão de recursos	43
III.3. A dívida pública como instrumento de política financeira	47
IV. Razões para o controle do endividamento pelo ente central e a autonomia financeira dos entes subnacionais	55
V. Métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais	69
V.1. Controle pelo mercado	72
V.2. Controle cooperativo	74
V.3. Controle por meio de normas jurídicas	75
V.4. Controle administrativo.....	79
V.5. Métodos de controle adotados em diferentes países	81
V.5.1. Alemanha.....	81
V.5.2. Argentina	86
V.5.3. Austrália.....	90
V.5.4. Canadá	93
V.5.5. Estados Unidos da América.....	96
V.5.6. Índia	103

V.5.7. Japão	106
V.5.8. Suíça	109
VI. O controle do endividamento dos entes subnacionais no Brasil	111
VI.1. Controle por meio de normas jurídicas	111
VI.1.1. Normas constitucionais	111
VI.1.1.1. Art. 167, III da Constituição: “regra de ouro”	112
VI.1.1.2. Art. 166, § 3º, II, “b” da Constituição: vedação de emendas no projeto de lei orçamentária que incidam sobre os juros da dívida	114
VI.1.1.3. Art. 165, § 8º da Constituição: autorização prevista em lei.....	115
VI.1.1.4. Art. 234 da Constituição: proibição de a União assumir a dívida de outros entes federativos na hipótese de criação de novo Estado	116
VI.1.1.5. Limites relativos à realização de despesas	118
VI.1.2. Normas infraconstitucionais.....	119
VI.1.2.1. Normas de controle do endividamento público editadas pelo Congresso Nacional por meio de lei complementar	127
VI.1.2.2. Normas de controle do endividamento público editadas pelo Senado Federal por meio de resoluções	129
VI.2. Controle administrativo	133
VI.2.1. Autorização pelo Senado Federal das operações externas de crédito	133
VI.2.2. Intervenção federal e estadual em caso de inadimplemento da dívida consolidada	141
VII. Panorama histórico da dívida dos Estados e dos Municípios.....	147
VII.1. Antes do período militar	147
VII.2. Período militar: centralização financeira e dívida como padrão de financiamento dos entes subnacionais	150
VII.3. Crise na década de 1980	154
VII.4. Pós-Constituição de 1988: descentralização financeira.....	159
VII.4.1. Primeiro refinanciamento: Lei 7.976, de 1989	161
VII.4.2. Segundo refinanciamento: Leis 8.388, de 1991 e 8.727, de 1993	162
VII.4.3. Terceiro refinanciamento: Lei 9.496, de 1997 e Medida Provisória 2.118-31, de 2001	166
VIII. A Lei de Responsabilidade Fiscal: controle do endividamento público e autonomia financeira dos entes subnacionais	176
VIII.1. Vedação de operações de crédito entre os entes da Federação	179
VIII.2. Competências atribuídas ao Ministério da Fazenda.....	185

VIII.3. Competências atribuídas ao Banco Central do Brasil	189
VIII.4. Normas sobre contabilidade pública e harmonização dos critérios para o cálculo dos limites da dívida pública.....	191
IX. Conclusões.....	195
X. Referências bibliográficas.....	200

I. Introdução

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios endividem-se para o cumprimento das competências que lhes foram atribuídas, estabelece mecanismos para o controle da sua dívida. Tal controle é matéria de relevância nacional, na medida em que o endividamento desmedido dos entes subnacionais causa impacto na estabilidade econômica do País, obrigando o governo central, em situações extremas, a assumir a dívida dos entes subnacionais, como já ocorreu no Brasil em três oportunidades.

Não se pode perder de vista, por outro lado, que o País é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1º, *caput*). A organização político-administrativa da Federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (CF, art. 18). Para a manutenção do modelo federativo, é imprescindível que as entidades subnacionais sejam dotadas de autonomia financeira para o cumprimento das competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas.

Nesse passo, o endividamento é um importante mecanismo de gestão de recursos e instrumento de política financeira. No entanto, o crédito público não é a única forma pela qual se viabiliza a autonomia financeira dos entes públicos (que podem arrecadar receitas tributárias, conforme a competência constitucionalmente prevista, entre outros tipos de receita), admitindo-se, portanto, a imposição de limites para o endividamento, como forma de assegurar a estabilidade econômica.

Com isso em mente, a dissertação versará sobre o controle do endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, analisando as questões jurídicas daí decorrentes em face da sua autonomia financeira.

Como se verá adiante, enquanto a dívida pública é *estática*, pois se refere a um conjunto de obrigações do ente público, o endividamento é *dinâmico*, na medida em que diz respeito à prática de atos para a contração da dívida. O objeto dessa dissertação abrange, assim, o controle do *endividamento*, e não o controle da *dívida*, pois, a nosso ver, as restrições impostas aos entes da Federação referem-se, em última instância, aos atos tendentes à contração da dívida.

Isso porque existem restrições que se referem expressamente ao endividamento, pois se voltam à prática de atos relativos à contração da dívida. Um exemplo é a restrição imposta às operações de crédito externo, que precisam ser aprovadas pelo Senado Federal antes de serem contratadas. Por outro lado, existem restrições que se referem nominalmente à dívida, e não ao endividamento. É o caso, *v.g.*, dos limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes, a que faz referência o inciso VI do art. 52 da Constituição. Entendemos ser mais correto, mesmo nestes casos, dizer que o controle se refere ao endividamento, e não à dívida, pois, na hipótese aventada, a imposição de limites à dívida consolidada determina, em última *ratio*, que não podem ser praticados atos tendentes a elevá-la a patamares acima dos fixados em resolução do Senado Federal.

Dessa forma, optamos terminologicamente por descrever o objeto da dissertação como o controle do endividamento (e não da dívida) dos entes subnacionais, contrapondo tal controle com a autonomia destes.

A dissertação examinará, em primeiro lugar, os conceitos de déficit, crédito público, empréstimo público, operações de crédito, endividamento e dívida e déficit. Além disso, serão analisadas as diferentes classificações da dívida (consolidada, flutuante, interna, externa, mobiliária etc.). Tais conceitos serão utilizados ao longo de toda a dissertação, razão pela qual é necessário explicá-los desde o início. Igualmente, as diferentes classificações da dívida serão úteis para demonstrar a diferença de regime jurídico existente no controle de cada uma de suas espécies.

Posteriormente, serão analisadas as relações entre o federalismo fiscal e o endividamento, contrapondo a importância deste na atividade financeira dos entes subnacionais e as razões pelas quais o ente central deve zelar pelos níveis da dívida dos entes subnacionais.

Na sequência, serão examinados os quatro métodos distintos de controle do endividamento dos entes subnacionais, a saber: controle pelo mercado, controle cooperativo, controle mediante normas jurídicas e controle administrativo. Nesse cenário, foram identificados os métodos de controle do endividamento adotados por outros países, comparando-os com o sistema adotado no Brasil, que se baseia, segundo pensamos, no controle mediante normas jurídicas e no controle administrativo.

Na análise do controle do endividamento dos entes subnacionais vigente no Brasil, serão delimitadas as competências do Senado Federal e do Congresso Nacional para

legislar sobre o controle do endividamento dos entes subnacionais. Pode-se afirmar a esse respeito que o constituinte demonstrou considerável preocupação com a regulação dos limites da dívida pública e do controle das operações de crédito e concessão de garantias. Contudo, a delimitação do conteúdo dos atos normativos a serem editados pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional deixa margem a dúvidas e, por conseguinte, as competências normativas dessas casas legislativas podem eventualmente sobrepor-se. Ainda nesse sentido, serão analisadas normas de controle do endividamento dos entes subnacionais previstas na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Resoluções SF 40 e 43, ambas de 2001. Também será analisado o controle administrativo, previsto em sede constitucional (autorização do Senado Federal para a contratação de operações de crédito externo e intervenção federal ou estadual em caso de inadimplência da dívida consolidada) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (competências atribuídas ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil).

Noutro giro, traçaremos um panorama histórico da evolução da dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inclusive os seus refinanciamentos pela União), ressaltando o incremento da sua relevância e do nível de controle exercido pelo governo federal no decorrer dos anos. Essa incursão histórica é relevante para melhor compreender os motivos e o contexto que levaram o governo federal a adotar medidas mais severas para controlar as contas dos entes subnacionais, positivadas no sistema jurídico no segundo mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções do Senado Federal 40 e 43, de 2001. Com o subsídio desse panorama histórico, serão enfrentadas as questões a respeito do controle do endividamento público em face da autonomia financeira dos entes subnacionais que surgiram com o advento da LRF.

Por conseguinte, será examinada a (in) constitucionalidade do disposto no art. 35 da LRF, que veda a realização de operações de crédito entre os entes da Federação. Na mesma medida, será analisada a possibilidade e/ou a extensão do controle exercido pelo Ministério da Fazenda, previsto no art. 32 da LRF, e pelo Banco Central do Brasil, previsto no art. 38, § 2º da LRF, na contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais.

Ainda nesse contexto, a dissertação analisará a competência prevista no ordenamento para a edição de normas de contabilidade pública, a fim de harmonizar, padronizar e consolidar as contas públicas. A edição de tais normas é relevante para o controle da dívida pública, pois, dependendo do conteúdo do ato normativo, determinada operação deverá ou

não ser computada na dívida para cálculo dos limites. Diante disso, a dissertação estudará a (in) constitucionalidade do art. 50, § 2º da LRF, que atribui ao órgão central de contabilidade da União (STN) a competência para editar normas gerais sobre a matéria, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da LRF.

Ao final, serão apresentadas as conclusões obtidas no decorrer do trabalho.

II. Conceitos e classificações

Serão examinados neste capítulo os conceitos e classificações utilizados ao longo da dissertação.

Em primeiro lugar, veremos o que significa déficit fiscal, do qual se origina a dívida pública, e os critérios pelos quais ele pode ser calculado (critério “acima da linha” e critério “abaixo da linha”).

Depois disso, serão analisados os conceitos de crédito público, empréstimo público, operações de crédito, endividamento e dívida pública, bem como as diferentes classificações desta, com base em critérios que podem ser extraídos do texto constitucional (dívida federal, estadual e municipal; dívida interna e externa; dívida consolidada e flutuante).

II.1. Déficit fiscal

O resultado fiscal pode ser definido como a diferença entre as receitas e as despesas do ente público¹. Como ensina José Matias-Pereira², o déficit verifica-se quando se gasta mais do que se arrecada, ou seja, quando o resultado fiscal é negativo.

Logo, há déficit quando as despesas superam as receitas, descompasso que pode ser enfrentado ou pela emissão de dinheiro pelo ente público (hipótese aplicável à União, conforme art. 21, VII da CF) ou mediante o financiamento de terceiros, que lhe concederão crédito (aplicável a todas as pessoas políticas)³.

Existem dois critérios para se calcular o resultado fiscal e, consequentemente, aferir se as contas públicas são superavitárias ou deficitárias. O primeiro, conhecido como critério “acima da linha”, decorre da subtração de despesas e receitas⁴. O segundo, conhe-

¹ Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 3ª ed., 2008, p. 48.

² Cf. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., 2006, p. 143.

³ Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, pp. 48-49.

⁴ Cf. MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. Op. cit., p. 145.

cido como critério “abaixo da linha”, mede diretamente o resultado fiscal pela variação da dívida pública perante instituições financeiras⁵. Senão vejamos:

II.1.1. Critério “acima da linha”

Pelo critério “acima da linha”, é possível calcular (em caso de resultado negativo) o déficit *nominal*, o déficit *operacional* e o déficit *primário*⁶.

O déficit *nominal* refere-se ao resultado negativo decorrente do confronto do total das despesas e das receitas do ente público. Trata-se do conceito mais utilizado internacionalmente, pois facilita a comparação entre os resultados de diferentes países⁷.

Os efeitos da inflação, porém, causam distorções na apuração do déficit nominal, na medida em que a correção monetária do valor da dívida – especialmente em situações de alta inflação, como na década de 1980 no Brasil – afasta o déficit nominal do déficit considerado *real*⁸.

Assim, os analistas também passaram a utilizar o conceito de déficit *operacional*, que se refere ao déficit nominal diminuído da parcela correspondente à atualização monetária da dívida⁹. No cálculo do déficit operacional, exclui-se “do cálculo do pagamento dos juros nominais da dívida pública os efeitos da correção monetária”¹⁰. Por conta disso, o método é adequado para calcular o déficit público em economias com inflação elevada¹¹.

Outra forma de se medir o resultado fiscal negativo é pelo déficit *primário*, no qual se incluem todas as receitas, mas, no que tange às despesas, exclui-se o pagamento de juros¹². De acordo com a lição de Fernando Rezende¹³, o déficit primário “exclui do déficit nominal o pagamento dos juros e das amortizações da dívida pública, entre outras despesas e receitas financeiras”.

⁵ Cf. MATIAS-PEREIRA, José. *Op. cit.*, p. 145.

⁶ Cf. REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2007, p. 274.

⁷ Cf. MATIAS-PEREIRA, José. *Op. cit.*, pp. 143-144.

⁸ Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. *Op. cit.*, pp. 48-50.

⁹ Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Op. cit.*, p. 50.

¹⁰ REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. *Op. cit.*, p. 274.

¹¹ Cf. MATIAS-PEREIRA, José. *Op. cit.*, p. 143.

¹² Cf. MATIAS-PEREIRA, José. *Op. cit.*, p. 143.

¹³ *Op. cit.*, p. 274.

Um exemplo de cálculo do resultado fiscal pelo critério “acima da linha” é o “Resultado Primário do Governo Central”, divulgado atualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu sítio na Internet¹⁴. Transcrevemos abaixo o resultado do Governo Central nos exercícios de 2009 e 2010:

Resultado Primário	2009	2010
I. RECEITA TOTAL	739.304,5	919.773,3
I.1. Receitas do Tesouro	555.053,8	705.297,4
I.1.1. Receita Bruta	569.846	719.530,9
- Impostos	258.170,3	296.455,4
- Contribuições	212.514	249.829,5
- Demais	99.161,7	173.246,1
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	-	74.807,6
I.1.2. (-) Restituições	(14.737,4)	(14.134,9)
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	(54,8)	(98,6)
I.2. Receitas da Previdência Social	182.008,4	211.968,4
I.2.1. Receitas da Previdência Social – Urbano	177.444,3	207.154
I.2.2. Receitas da Previdência Social – Rural	4.564,1	4.814,4
I.3. Receitas do Banco Central	2.242,2	2.507,5
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	127.683,8	140.678,3
II.1. Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	97.560,6	105.744,4
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115	3.900	3.900
II.3. Transferências da Cide	962,4	1.775,7
II.4. Demais	25.260,8	29.258,2
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	611.620,7	779.095
IV. DESPESA TOTAL	572.405,2	700.128,7
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	151.652,8	166.486,4
IV.2. Benefícios Previdenciários	224.876,4	254.858,6
IV.2.1. Benefícios Previdenciários – Urbano	180.026,3	199.386
IV.2.2. Benefícios Previdenciários – Rural	44.850,1	55.472,6
IV.3. Custeio e Capital	191.824,7	274.514,4
IV.3.1. Despesa do FAT	27.433	30.310,7
- Abono e Seguro Desemprego	26.927,1	29.808,7
- Demais Despesas do FAT	506	502
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	5.410,8	7.845,5
- Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	2.356,8	4.777,1
- Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	3.053,9	3.068,5
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	18.946	22.234,2

¹⁴ Cf. www.tesouro.fazenda.gov.br, acesso em 10/11/2011.

IV.3.4. Capitalização da Petrobras	-	42.927,8
IV.3.5. Outras Despesas de Custeio e Capital	140.034,9	171.196,1
- Outras Despesas de Custeio	105.898,1	124.089,6
- Outras Despesas de Capital	34.136,7	47.106,5
IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central	1.179,5	1.242
IV.5. Despesas do Banco Central	2.871,8	3.027,4
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL – FSB	-	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	39.215,5	78.966,3
VI.1. Tesouro Nacional	82.713	122.376,4
V.2. Previdência Social (RGPS)	(42.867,9)	(42.890,2)
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) – Urbano	(2.582)	7.768
VI.2.2. Previdência Social (RGPS) – Rural	(40.286)	(50.658,1)
VI.3. Banco Central	(629,6)	(519,9)
VI. AJUSTE METODOLÓGICO	1.373,1	1.357,9
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	1.743,3	(2.424,7)
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII)	40.607,9	63.319,1
Resultado Nominal		
X. JUROS NOMINAIS	(152.321,2)	(113.935,5)
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X)	(132.465,7)	(50.616,4)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2011)

Os dados acima transcritos demonstram o cálculo dos resultados primário e nominal do Governo Central pelo método “acima da linha”, mediante o confronto das receitas e despesas do período.

Em primeiro lugar, calcula-se o resultado primário. Para tanto, somam-se as receitas do Tesouro Nacional, da Previdência Social e do Banco Central a fim de se obter o valor da receita total. Chega-se à receita líquida total pela subtração da receita total dos montantes relativos às transferências a Estados e Municípios. Posteriormente, subtraem-se da receita líquida total as importâncias referentes à despesa total (que abrange despesas de pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, despesas de custeio e de capital, transferências ao Banco Central e despesas do Banco Central) e aos repasses de recursos ao Fundo Soberano do Brasil¹⁵.

¹⁵ Criado pela Lei 11.887, de 2008, o Fundo Soberano do Brasil tem por objetivo, nos termos do art. 1º da mencionada lei, promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior. Verifica-se, contudo, que nos exercícios analisados não foi realizado nenhum repasse ao FSB.

Depois disso, são adicionados ao resultado primário os valores relativos aos juros nominais, a fim de se calcular o resultado nominal do Governo Central.

Nos exercícios analisados, o Governo Central apresentou superávit primário (consolidado) e déficit nominal. É importante destacar que a avaliação da evolução de cada um dos dados permite identificar os fatores de desequilíbrio, daí a importância do método “acima da linha”. Por exemplo, embora o resultado primário consolidado tenha sido superavitário, os resultados primários da Previdência Social e do Banco Central, analisados isoladamente, mostraram-se deficitários. Além disso, a análise da evolução dos componentes das contas de receitas e despesas permite ao administrador público exercer sua gestão de maneira mais eficiente, conduzindo suas políticas de sorte a priorizar a arrecadação de determinados tributos e/ou reduzir determinados tipos de despesas.

José Matias-Pereira¹⁶ ressalva, contudo, que o critério “acima da linha” pode apresentar distorções, em virtude da complexidade de se aferir com exatidão todas as receitas auferidas e as despesas incorridas pelos entes públicos. Em decorrência disso, também se utiliza para o cálculo do resultado fiscal o critério “abaixo da linha”, que, como dito, mede o resultado fiscal pela variação do montante da dívida pública perante as instituições financeiras. É do que se passa a tratar:

II.1.2. Critério “abaixo da linha”

O critério “abaixo da linha” mede o resultado fiscal pela variação da dívida pública perante as instituições financeiras. Esclarecem Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além¹⁷ que o critério “abaixo da linha” é utilizado porque, se o cotejo de receitas e despesas é diferente da variação da dívida pública perante as instituições financeiras, o mais provável é que algum item não tenha sido corretamente apurado pelas estatísticas desagregadas.

Exemplo de resultado fiscal calculado pelo critério “abaixo da linha” é o divulgado pelo Banco Central por meio das “Necessidades de Financiamento do Setor Público” – NFSP. As NFSP podem ser conceituadas como o resultado ou déficit nominal, correspon-

¹⁶ Cf. *Op. cit.*, p. 145.

¹⁷ Cf. *Op. cit.*, pp. 46-47.

dente à variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, acrescida dos fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra¹⁸.

Conforme o glossário da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁹, as necessidades de financiamento representam “o montante de recursos que o Setor Público não financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas fiscais, para fazer face aos seus dispêndios”.

De acordo com a lição de Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além²⁰, as NFSP correspondem à variação da dívida líquida do setor público não financeiro perante o sistema financeiro e o setor privado, doméstico ou internacional. A dívida é líquida, pois se descontam da dívida bruta os ativos financeiros do setor público, como os créditos junto ao setor privado doméstico ou as reservas internacionais do Banco Central. Ainda, as NFSP excluem o resultado dos bancos oficiais, como o Banco do Brasil e o BNDES.

Na tabela abaixo, transcrevemos as NFSP para os meses de janeiro a abril de 2009, que é a última atualização divulgada no sítio do Banco Central na Internet até a elaboração desta dissertação. Pode-se verificar dos dados divulgados pelo Banco Central que as NFSP abrangem o resultado fiscal consolidado das esferas federal, estadual e municipal, incluindo-se o resultado das empresas estatais²¹:

Discriminação	Jan/2009	Fev/2009	Mar/2009	Abr/2009
Nominal	9 250	6 072	2 489	- 313
Nível federal	11 266	6 446	3 516	2 660
Governo federal	7 808	10 765	6 518	1 543
Bacen	1 736	-3 800	863	1 545
Empresas estatais federais	1 722	- 518	-3 866	- 428
Nível regional	-2 015	- 374	-1 026	-2 973

¹⁸ Cf. MENDONÇA, Félix. “Evolução recente da dívida pública brasileira”. In: MENDONÇA, Félix (rel.). *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, p. 70.

¹⁹ BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Glossário*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_n.asp>, acesso em 14/11/2009.

²⁰ Cf. *Op. cit.*, p. 52.

²¹ Esclarece João do Carmo Oliveira que somente a partir do início dos anos 1980 houve no Brasil a preocupação de ampliar o conceito de setor público (passando a incluir, por exemplo, as empresas estatais) para fins de cálculo do respectivo déficit. Com o acordo firmado entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional, em 1982, o conceito de setor público para cálculo do déficit passou a incluir também os Estados e os Municípios, em decorrência dos avais concedidos pela União como garantia da dívida destes. Cf. “Déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração”. In: LOZARDO, Ernesto (org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 247. Destaque-se ainda a esse respeito o disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação pelo Poder Executivo da União, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Governos estaduais	-2 633	- 836	- 528	-2 856
Governos municipais	703	62	67	- 41
Empresas estatais estaduais	- 108	421	- 202	- 30
Empresas estatais municipais	23	- 22	- 363	- 46
Juros nominais	14 438	10 179	14 103	12 182
Nível federal	13 767	7 558	12 439	13 095
Governo federal	12 627	11 640	12 448	12 468
Bacen	1 713	-3 772	749	1 482
Empresas estatais federais	- 573	- 310	- 758	- 854
Nível regional	672	2 621	1 664	- 914
Governos estaduais	211	1 958	1 398	-1 091
Governos municipais	223	452	370	1
Empresas estatais estaduais	214	250	174	159
Empresas estatais municipais	23	- 39	- 277	17
Primário	-5 188	-4 107	-11 614	-12 494
Nível federal	-2 501	-1 111	-8 923	-10 435
Governo federal	-11 157	-3 463	-9 060	-14 024
Bacen	24	- 28	114	63
INSS	6 338	2 587	3 131	3 099
Empresas estatais federais	2 295	- 208	-3 107	426
Nível regional	-2 687	-2 996	-2 691	-2 059
Governos estaduais	-2 844	-2 793	-1 926	-1 765
Governos municipais	480	- 390	- 303	- 41
Empresas estatais estaduais	- 323	171	- 377	- 189
Empresas estatais municipais	0	17	- 85	- 63

Fonte: Banco Central do Brasil (2009)

As NFSP medem a variação da “Dívida Líquida do Setor Público”, que também é divulgada pelo Banco Central em seu sítio na Internet e envolve a dívida líquida do setor público consolidado (esferas federal, estadual e municipal, incluindo as empresas estatais).

No nível federal, é discriminada a variação da dívida pública e o montante dos juros nominais do governo federal, do Banco Central e das empresas estatais federais. No nível regional, são discriminados os dados dos governos estaduais e municipais, bem como das respectivas empresas estatais.

Igualmente, as NFSP revelam não apenas a variação nominal, mas também a variação primária da dívida do setor público. Nesse sentido, descontam-se das necessidades de

financiamento as despesas com juros nominais. Se essa subtração der um resultado negativo, significa que houve superávit primário²².

Conforme se verifica dos dados acima transcritos, o nível regional (consolidado) apresentou superávit nominal e primário nos quatro primeiros meses de 2009. Os governos estaduais vêm apresentando consistentemente superávits nominais e primários. Os governos municipais, por seu turno, à exceção de janeiro de 2009, apresentaram superávit primário. Porém, houve déficit nominal em todos os meses do primeiro trimestre do exercício. Já o nível federal apresentou déficit nominal e superávit primário em todos os meses.

Somando-se os dois níveis, tem-se déficit nominal em janeiro, fevereiro e março de 2009 e superávit nominal em abril desse mesmo exercício. Não obstante, em todos os meses houve superávit primário consolidado.

Embora possa revelar resultados mais confiáveis quanto à apuração do resultado fiscal, as NFSP apresentam uma desvantagem em relação ao critério “acima da linha”, pois, como não explicam a evolução das receitas e das despesas do ente público, não permitem identificar com precisão os pontos de desequilíbrio. Por essa razão, é importante que ainda se calcule o resultado fiscal pelo critério “acima da linha”²³, de sorte a se identificar quais contas das receitas ou das despesas merecem atenção especial do administrador público.

II.2. Crédito público, empréstimo público, operações de crédito, endividamento e dívida pública: conceitos e classificações

Abordaremos, a seguir, os conceitos de crédito público, empréstimo público, operações de crédito, endividamento e dívida pública, bem como as classificações da última, que são utilizados no decorrer de toda a dissertação.

Registre-se, nesse diapasão, que as diferentes classificações da dívida serão úteis para demonstrar a diferença de regime jurídico no controle dos atos respectivos a cada uma das diferentes espécies de dívida. Senão vejamos:

²² Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Op. cit.*, p. 50.

²³ Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Op. cit.*, pp. 46-47.

II.2.1. Conceitos

Sérgio Assoni Filho²⁴, a partir das lições de autores como Salvador Oría, Léon Say, João Paulo de Arruda e Leroy Beaulieu, demonstra que o termo *crédito* está atrelado à ideia de confiança ou fé de que determinada pessoa cumprirá seus deveres e obrigações, bem como de que esta pessoa possui os meios econômicos ou capitais disponíveis para tanto.

Além da confiança e da existência de capital, aponta Sérgio Assoni Filho²⁵ que, para se efetivar uma operação de cunho creditício, é necessário o elemento *tempo*, pois “o crédito implica a troca de um bem ou valor no presente por uma promessa de riqueza futura que, aliás, será a responsável pelo reembolso do que foi emprestado e pelo pagamento dos juros ou outros benefícios oferecidos aos prestamistas”.

Essas colocações aplicam-se tanto ao crédito *público* quanto ao crédito *privado*, diferenciação que, para o citado autor, é bastante sensível e centrada na natureza do tomador do empréstimo e na finalidade deste último. Isso porque, quando o tomador for um ente público, a operação de crédito deverá ter um interesse público envolvido. Por outro lado, quando o tomador for um particular, a operação de crédito envolverá, ao menos substancialmente, interesses privados²⁶.

Sérgio Assoni Filho ensina ainda que o empréstimo público é uma consequência decorrente da existência do crédito público. A efetivação do empréstimo público, considerado uma operação de crédito, dá origem à dívida pública. Nas palavras do citado autor²⁷:

“Assim sendo, havendo *crédito público* poderá o Estado recorrer a um *empréstimo público* junto aos capitalistas e poupadores, a fim de prover suas necessidades de caixa ou de investimento, e dessa *operação de crédito* concretizada é que advirá a *dívida pública*, em nome do alcance dos interesses públicos, ou seja, de uma finalidade socialmente relevante, que em realidade é a responsável pela legitimidade de tal operação”.

Hector B. Villegas²⁸ assim sintetiza o conceito de crédito público:

²⁴ Cf. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2007, pp. 17-18.

²⁵ *Crédito público e responsabilidade fiscal*. *Op. cit.*, p. 18.

²⁶ Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 19.

²⁷ *Op. cit.*, p. 20 (destaques do original).

²⁸ *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 9ª ed., 2007, pp. 103-104 (tradução livre). O texto original é o seguinte: “Podemos decir, entonces, que crédito público es la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo; empréstito

“Podemos dizer, então, que crédito público é a aptidão política, econômica, jurídica e moral de um Estado para obter dinheiro ou bens em empréstimo; empréstimo é a operação creditícia concreta mediante a qual o Estado obtém o referido dinheiro ou bens e dívida pública é a obrigação que o Estado contrai com os prestamistas como consequência do empréstimo”.

A modalidade de empréstimo público que dá origem à dívida pública é o mútuo (e não o comodato). A esse respeito, ensina José Maurício Conti²⁹ que:

“Empréstimo é o gênero do qual são espécies o mútuo e o comodato. A menção a empréstimos ora feita é referente à espécie mútuo. *Mútuo* é um tipo de contrato que cria a obrigação ao mutuário de restituir ao mutuante o que dele recebeu, tendo como características principais o fato de ter como objeto coisas fungíveis, ser temporário e real, e permite a estipulação de juros (Código Civil, arts. 1.256 e ss.). *Financiamento* é um tipo de negócio jurídico que normalmente se dá entre uma instituição financeira, que adianta recursos, a alguém que deles necessite para algum empreendimento. Em geral vincula-se a outro negócio jurídico, como a importação de um bem”.

No mesmo sentido, assevera Regis Fernandes de Oliveira³⁰ que o “empréstimo público é o contrato administrativo pelo qual o Estado recebe determinado valor que se obriga a pagar, na forma por ele estipulada”.

Sérgio Assoni Filho e Regis Fernandes de Oliveira examinaram com profundidade a natureza jurídica do empréstimo público, expondo os fundamentos das diferentes teorias que se formaram acerca do tema³¹.

São duas as correntes doutrinárias mais significativas: a primeira, da qual são expoentes Drago, Fonrouge, Ingrosso e Sayagués Laso, sustenta que o empréstimo público é um *ato unilateral de soberania* do Estado; a segunda, que tem maior número de adeptos, entre os quais Trotaabas, Jèze, Duverger, Ferreiro Lapatza, Villegas, Jarach, Bielsa, Aliomar Baleeiro e Geraldo Ataliba, defende que o empréstimo público é um *contrato* firmado entre o Estado e os prestamistas (seja de direito público ou de direito privado).

Entre os principais argumentos da primeira corrente, destacam-se os seguintes:

és la operación crediticia concreta mediante la cual el Estado obtiene dicho préstamo y deuda pública es la obligación que contra el Estado con los prestamistas como consecuencia del empréstimo”.

²⁹ *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, pp. 70-71 (destaques do original).

³⁰ *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 581.

³¹ Para um estudo aprofundado, remete-se o leitor à exposição feita pelos citados autores das teorias sobre a natureza jurídica do empréstimo público: ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2007, pp. 29-48 e OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 581-600.

- (i) O Estado é dotado de soberania, da qual é condição inerente a impossibilidade de o prestamista obter a execução forçada do seu crédito em caso de inadimplemento por parte do Poder Público, pois o patrimônio do Estado é inalienável e impenhorável; e
- (ii) A obrigação assumida pelo Estado ao emitir títulos da dívida pública é unilateral e surge antes e independente do consentimento dos prestamistas, que não a altera, aperfeiçoa ou integra. As condições do empréstimo estão pré-fixadas na lei (expressão da soberania estatal) e a vontade do prestamista não contribui para a formação do negócio. Não há, assim, acordo de vontades, tampouco uma recíproca fixação de condições, porque os títulos são lançados no mercado e a partir de então adquirem individualidade própria, inexistindo contrato com quaisquer dos tomadores que vierem a adquirir o título em bolsa de valores ou no mercado.

Já os principais argumentos da segunda corrente, com a qual concordamos, são os seguintes:

- (i) A lei que autoriza o Estado a tomar o empréstimo é apenas condição para a realização da operação. A autorização legislativa e a concretização do empréstimo são atos jurídicos autônomos e distintos. O empréstimo concretiza-se pelo oferecimento feito pelo Estado (como a emissão de títulos, *v.g.*) e pela aceitação dos prestamistas (que adquirem os títulos emitidos, para continuar no mesmo exemplo). Logo, há um acordo de vontades que cria o negócio jurídico, embora não haja discussão das cláusulas entre as partes, na medida em que o Estado fixa unilateralmente as condições do empréstimo (taxa de juros, data de reembolso etc.). Ao prestamista cabe aceitar ou recusar integralmente tais condições (como um contrato de adesão, que também pode ser firmado entre particulares);
- (ii) Assim como ocorre com todos os contratos, firmados por particulares ou pelo Poder Público, o Estado tem o dever jurídico de cumprir as obrigações assumidas por meio dos empréstimos públicos;
- (iii) Diferente do que ocorre com os tributos, os quais devem ser pagos pelos contribuintes por força de imposição legal (independente, portanto, de sua vontade), os empréstimos públicos são baseados na concordância dos pres-

tamistas. Em condições normais, ninguém é obrigado a emprestar dinheiro ao Estado.

A impenhorabilidade dos bens públicos, a nosso ver, também não retira o caráter contratual dos empréstimos públicos. Isso porque tal impenhorabilidade não significa que não possa ser proposta ação judicial para demandar o Poder Público em caso de inadimplência. Como lembra Regis Fernandes de Oliveira³², a soberania do Estado impede que haja agressão internacional para exigência do débito (e não o ajuizamento de ação, com observância dos princípios do devido processo legal, para cobrar do Poder Público eventual quantia devida ao prestamista). No entanto, a execução da eventual sentença favorável ao prestamista não implicará penhora de bens e deverá seguir o rito previsto no art. 100 da Constituição, com inclusão do precatório no orçamento respectivo para pagamento da condenação judicial.

É válido citar ainda a ressalva de Geraldo Ataliba³³ no sentido de que, por ser contrato, o empréstimo público pressupõe a liberdade de contratar. Além disso, o prestamista pode ser pessoa pública ou privada, ou até mesmo pessoa de direito internacional (o que é irrelevante para a caracterização da figura como contrato).

Os doutrinadores que entendem ser o empréstimo público um contrato divergem se ele seria regido pelo direito privado ou direito público. Concordamos, a esse respeito, com o posicionamento de Regis Fernandes de Oliveira³⁴, que sustenta ser o empréstimo público contrato de direito público, que difere do contrato de direito privado pela finalidade (por haver interesse público envolvido), pela exigência de forma especial (autorização prevista em lei), bem como pela possibilidade de rescisão e de alteração de cláusulas de forma unilateral pelo Poder Público.

Também Sérgio Assoni Filho³⁵ entende que o empréstimo público é um *contrato de direito público*, conforme se verifica da passagem abaixo transcrita:

“A título conclusivo, consideramos o empréstimo público um *contrato de direito público* (contrato administrativo em sentido estrito), pois é um contrato ofertado pelo ente público tomador, com base em seu crédito, tendo em vista uma finalidade pública, unilateralmente fixando as condições de restituição futura do capital, e que é aceito pelo prestamista, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que dispõe do capital solicitado pelo primeiro”.

³² Cf. *Curso de direito financeiro. Op. cit.*, p. 583.

³³ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, p. 6.

³⁴ Cf. *Op. cit.*, pp. 584-585.

³⁵ *Op. cit.*, p. 48 (destaques do original).

Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello³⁶, as relações jurídicas que procedem de acordos de vontade entre o Poder Público e terceiros denominam-se contratos, os quais se distinguem entre contratos de direito privado da Administração, regidos quanto ao conteúdo e efeitos pelo direito privado, e “contratos administrativos”, regidos pelo direito administrativo (admitida a aplicação supletiva de normas do direito privado compatíveis com a natureza pública do contrato). A disciplina dos contratos administrativos é caracterizada, entre outros, pela possibilidade de a Administração alterar unilateralmente o pactuado, ou ainda, extinguir unilateralmente o vínculo, desde que ressalvadas a identidade do objeto do contrato e a garantia dos interesses patrimoniais da outra parte.

A supremacia da Administração em face dos demais contratantes, todavia, não retira do empréstimo público a natureza contratual, pois os atos administrativos unilaterais decorrem da manifestação de uma única vontade (a da Administração) e se caracterizam por sua imposição aos administrados. Isso não ocorre com os contratos administrativos, como o empréstimo público, na medida em que o prestamista somente se sujeitará às condições fixadas unilateralmente pelo Poder Público se aceitá-las³⁷.

O empréstimo público é uma das espécies de operações de crédito que o ente público pode realizar e que dão origem à dívida pública. O inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal define como *operação de crédito* o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Segundo o entendimento de Sérgio Assoni Filho³⁸, a partir da interpretação do inciso III, em conjunto com o § 1º, ambos do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a definição de operação de crédito prevista na LRF tem caráter exemplificativo. Isso porque, na parte final do inciso III do art. 29, é incluída na definição de operação de crédito, além dos compromissos listados taxativamente, a expressão “outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”. O objetivo da LRF é atribuir a maior am-

³⁶ Cf. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, pp. 604-654. No mesmo sentido, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro que os contratos da Administração abrangem, em sentido amplo, todos os contratos celebrados pela Administração Pública, no regime de direito público ou de direito privado. Por outro lado, os contratos administrativos designam “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime de direito público” (*Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 14ª ed., 2002, p. 239).

³⁷ Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 43-44.

³⁸ Cf. *Op. cit.*, pp. 119-120.

plitude possível à definição de operação de crédito, evitando que a lei deixe de ser cumprida em função da dinamicidade dos mercados, que criam constantemente novas formas de financiamento. No mesmo passo, o § 1º do art. 29 da LRF equipara às operações de crédito outras operações, como a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas.

Destaca Regis Fernandes de Oliveira³⁹, igualmente, que antes mesmo do advento da LRF, a doutrina já entendia que as operações de crédito não se referiam apenas aos contratos de empréstimo, mas também a outros tipos de financiamento, como, v.g., a aquisição de bens para pagamento a prazo.

Assim, pode-se afirmar que as operações de crédito referem-se a várias formas de financiamento, abrangendo contratos de mútuo, a aquisição financiada de bens, o recebimento antecipado de valores etc.

As obrigações assumidas pelo ente público em razão das operações de crédito dão origem à dívida pública. Conforme conceitua José Maurício Conti⁴⁰, “a dívida pública compreende o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público. Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operações de crédito”.

Kiyoshi Harada⁴¹ ensina, no mesmo passo, que a “dívida pública nada mais é de que o volume de recursos financeiros obtidos por um ente político, dentro de um determinado período, sob condição de devolver, em geral, acrescido de juros, e dentro de certo prazo preestabelecido”.

Por outro lado, o endividamento representa, de acordo com Kiyoshi Harada⁴², o “processo dinâmico de obtenção de recursos financeiros creditícios”, com o objetivo de suplementar as receitas (derivadas ou originárias) necessárias ao cumprimento dos fins do Estado. Vale dizer, enquanto a *dívida pública* refere-se ao conjunto das obrigações financeiras decorrentes das operações creditícias, o *endividamento* refere-se ao processo de contratação dessas operações.

Retomando raciocínio anterior, vimos que a existência de déficits decorre do descompasso entre receitas e despesas. Quando se gasta mais do que se arrecada, sem a emissão de papel moeda, é porque alguém concedeu crédito ao ente público, financiando tal desequilíbrio.

³⁹ Cf. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: RT, 2ª ed., 2002, p. 73.

⁴⁰ *Direito financeiro na Constituição de 1988*. Op. cit., p. 70.

⁴¹ *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 134.

⁴² Cf. *Responsabilidade fiscal*. Op. cit., p. 134.

De acordo com Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além⁴³, a concessão de créditos pode ser *voluntária* ou *involuntária*. O crédito *voluntário* decorreria, v.g., de um empréstimo concedido por instituição financeira ou pelo mercado, e o crédito *involuntário* decorreria do diferimento do pagamento a que fazem jus os fornecedores de bens ou serviços ou dos vencimentos dos funcionários públicos.

Parte da doutrina entende, porém, que a dívida pública restringe-se à concessão voluntária de créditos. Um expoente dessa corrente é Ricardo Lobo Torres⁴⁴, para quem a dívida pública não abrange os créditos involuntários (que seriam *dívida da Administração*) ou a emissão de papel-moeda, *verbis*:

“O conceito de dívida pública, no direito financeiro, é restrito e previamente delimitado. Abrange apenas os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contratos assinados com os bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral. Estende-se, ainda, à concessão de garantias e avais, que potencialmente podem gerar endividamento.

“Excluem-se, portanto, do conceito de dívida pública aquelas que se caracterizam como dívida da Administração, como sejam as relativas a aluguéis, aquisição de bens, prestação de serviços, condenações judiciais etc. Também está fora do conceito de empréstimo a emissão de papel-moeda, que só no sentido econômico dele pode se aproximar”.

Assim, integrariam a dívida pública os empréstimos contraídos no mercado interno ou externo, a emissão de títulos ao público ou a concessão de garantias.

Em sentido semelhante é o posicionamento de Aliomar Baleeiro⁴⁵, *verbis*:

“Nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de ‘dívida pública’. Esta resulta do exercício do crédito público como *processo fiscal*. Por várias circunstâncias, como atraso em liquidação e pagamentos de despesas, condenações judiciais por atos ilícitos de seus agentes etc., a Fazenda pode ter dívidas, que não se originam de empréstimos e que obedecem a regime jurídico diferente. Designa-se como ‘*dívida administrativa*’ toda aquela estranha ao crédito público. Por outro lado, a *dívida comercial*, no mercado exterior, oriunda do controle do câmbio, é de ordem econômica e costuma ser considerada à parte”.

Segundo Regis Fernandes de Oliveira, a dívida pública refere-se apenas às assunções de débito de forma *voluntária*, não abrangendo obrigações decorrentes de preceitos legais ou constitucionais, como pagamento de servidores, manutenção de prédios etc.⁴⁶.

⁴³ Cf. *Op. cit.*, p. 339.

⁴⁴ *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 14ª ed., 2007, pp. 217-218.

⁴⁵ *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 16ª ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos, 2008, p. 599 (destaques do original).

⁴⁶ *Responsabilidade fiscal. Op. cit.*, p. 71.

O direito positivo, no entanto, inseriu no conceito de dívida pública não apenas os créditos voluntários, pois o legislador, como alerta Cesar A. Guimarães Pereira⁴⁷, está atento à possibilidade de o ente público obter créditos de terceiros também de forma involuntária. Em face disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal se ocupa das fontes *formais* e *informais* de financiamento, incluindo no conceito de dívida consolidada, para aplicação de seus limites, outros elementos⁴⁸.

Assim, inclui-se na dívida consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central (LRF, art. 29, § 2º). No mesmo sentido, integram a dívida consolidada as operações de crédito de prazo superior a 12 (doze) meses cujas receitas tenham constado do orçamento (LRF, art. 29, § 3º). Também integram a dívida consolidada os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos (LRF, art. 30, § 7º).

Logo, a LRF, em seu art. 30, § 7º, incluiu na definição de dívida pública consolidada, para aplicação dos limites, também a *dívida da Administração* (Ricardo Lobo Torres), no caso, a decorrente de condenação judicial, cujo precatório não tenha sido quitado durante a execução do orçamento respectivo. A LRF pretende, com isso, evitar o desequilíbrio das contas públicas mediante o financiamento “informal” do ente, que poderia ultrapassar os limites da dívida por meio de práticas que não se inseririam na definição de operações de crédito.

Tanto é que a LRF estabelece restrições quanto à inscrição de valores como restos a pagar (art. 42) e equipara a operações de crédito determinadas operações, vedando-as (art. 37)⁴⁹. Examinando com maior atenção o art. 37 da LRF, verifica-se que este dispositivo veda operações que se assemelham a operações de crédito, mas que são formas disfar-

⁴⁷ Cf. “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Op. cit.*, p. 49.

⁴⁸ Cf. HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 135.

⁴⁹ Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Op. cit.*, p. 49. Os dispositivos mencionados contêm o seguinte teor: “Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição; II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.” “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

çadas de empréstimo, e que implicariam a dívida do ente público, em desrespeito aos limites⁵⁰. Vale dizer, as vedações previstas no art. 37 da LRF visam a impedir que haja fontes alternativas de financiamento dos entes públicos, não admitidas legalmente⁵¹.

A primeira dessas operações é a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo da chamada “substituição tributária para frente”, prevista no art. 150, § 7º da Constituição, a qual permite à lei atribuir ao sujeito passivo de obrigação tributária a responsabilidade pelo pagamento de tributos cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga caso não se realize o fato gerador presumido. Assim, em que pese manter-se a possibilidade de se realizar a “substituição tributária para frente”, o ente público não pode realizar operações de crédito de antecipação de receita em relação a tributos cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido⁵².

A segunda operação é o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, o que poderia configurar forma disfarçada de empréstimo. Não se inclui na proibição, contudo, o recebimento de lucros e dividendos⁵³.

Já a terceira é a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito. Em outras palavras, o Poder Público não pode assumir compromissos garantidos por títulos de crédito, pois eventual inadimplemento deve ser cobrado mediante o regime jurídico processual aplicável à Fazenda Pública, previsto nos arts. 730 e seguintes do Código de Processo Civil e no art. 100 da Constituição, com eventual expedição de precatório para inclusão no orçamento e pagamento no exercício financeiro subsequente, por conta da impenhorabilidade dos bens públicos. A contratação com o Poder Público deve seguir o regime licitatório, previsto na Lei 8.666, de 1993, sem que haja privilégios de um dos contratantes em relação aos demais. Assim, não há justificativas para que determinados contratos sejam garantidos por títulos de crédito e outros não. Essa vedação, contudo, não se aplica às empresas estatais dependentes, que são submetidas ao regi-

⁵⁰ Cf. CONTI, José Mauricio. “Arts. 32 a 39”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, pp. 252-254.

⁵¹ Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, p. 209.

⁵² Cf. CONTI, José Mauricio. “Arts. 32 a 39”. *Op. cit.*, pp. 252-253.

⁵³ Cf. CONTI, José Mauricio. *Op. cit.*, p. 253.

me de direito privado e atuam no mercado em condições equivalentes às demais empresas⁵⁴.

Por fim, a quarta dessas operações é a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços. A postergação do pagamento na contratação de bens e serviços faz com que esse tipo de operação, na prática, se torne equivalente a uma operação de crédito. Assim, tal expediente é vedado pela LRF, salvo se existir previsão orçamentária, com previsão dos recursos necessários para o pagamento dos bens e serviços contratados⁵⁵.

Ressalva Ives Gandra da Silva Martins⁵⁶ que sempre há riscos quando a lei define conceitos jurídicos, o que seria função da doutrina. No entanto, a conceituação legal é necessária em determinados momentos, para facilitar a compreensão da figura a ser regulada. Não bastasse isso, pensamos que a conceituação da LRF é importante para atribuir regime jurídico idêntico quanto à observância dos limites da dívida pública para as fontes ditas “formais” e “informais” de financiamento.

Dessa forma, sem prejuízo do entendimento doutrinário acima exposto, de acordo com o qual a dívida pública abrangeria somente os créditos concedidos de forma voluntária, pode-se concluir que o legislador complementar positivou no ordenamento um conceito de dívida consolidada que abrange também os créditos concedidos de forma involuntária. Isso porque, para efeito de cálculo dos limites da dívida consolidada, também serão computados, entre outros, os precatórios vencidos e não pagos durante a execução do orçamento a que se referirem (LRF, art. 30, § 7º). Além disso, a LRF busca evitar que o ente público se financie por meio de fontes “informais”, equiparando a operações de crédito determinadas operações (como a antecipação da receita de tributos cujo fato gerador não tenha ocorrido etc.), as quais são vedadas, resguardadas as exceções.

II.2.2. Classificações

A dívida pública pode ser classificada conforme diferentes critérios. Analisaremos neste tópico as classificações que podem ser depreendidas do texto constitucional.

⁵⁴ Cf. CONTI, José Mauricio. *Op. cit.*, pp. 253-254.

⁵⁵ Cf. CONTI, José Mauricio. *Op. cit.*, p. 254.

⁵⁶ Cf. “Arts. 29 a 31”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, p. 196.

É importante destacar que essas classificações são úteis para diferenciar os regimes jurídicos distintos a que se sujeita cada espécie da dívida.

Sergio Assoni Filho⁵⁷ identifica as três classificações da dívida pública extraídas da Constituição Federal: dívida *federal, estadual e municipal*; dívida *consolidada (fundada)* e dívida *externa e interna*.

Trataremos, ainda, da dívida mobiliária, à qual foi dado tratamento específico pela LRF, dada sua importância.

II.2.2.1. Dívida federal, estadual e municipal

A classificação que separa a dívida pública em federal, estadual ou municipal tem como critério o ente da Federação que a contrata perante os prestamistas. Assim, a dívida será federal se contratada pela União, estadual se contratada pelos Estados ou municipal se contratada pelos Municípios.

O constituinte fez menção a essa classificação, como pode se verificar do disposto no art. 52, incisos VI e VII da Constituição.

Destaca Sérgio Assoni Filho⁵⁸ que a mencionada classificação traz importantes consequências jurídicas no que tange à competência legislativa de cada ente da Federação. Embora os limites e condições das operações de crédito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devam estar previstos em resoluções do Senado, a sua contratação deve sempre estar autorizada em legislação específica, da competência dos respectivos Poderes Legislativos.

Igualmente, o direito financeiro é matéria de legislação concorrente no sistema nacional (CF, art. 24, I). À União cabe apenas editar normas gerais (CF, art. 24, § 1º). Além disso, a competência suplementar dos Estados é plena naquilo que for específico ou enquanto inexistir legislação nacional (CF, art. 24, § 3º)⁵⁹.

⁵⁷ Cf. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Op. cit., pp. 49-62.

⁵⁸ Cf. Op. cit., p. 54.

⁵⁹ Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. “Empréstimos públicos no Brasil”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*, vol. 1 – direito tributário. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 241.

II.2.2.2. Dívida interna e externa

Outra classificação que pode ser extraída da Constituição é a que diferencia a dívida interna da dívida externa.

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 52, V da Constituição, autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desse dispositivo já transparece a relevante consequência de ordem jurídica para a diferenciação da dívida interna da externa, pois as operações externas devem submeter-se ao crivo do Senado Federal.

Ademais, compete ao Senado Federal, de acordo com o art. 52, VII da Constituição, dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.

Daí decorre que poderá haver limites e condições específicos para, de um lado, as operações de crédito externo e, de outro, as operações de crédito interno. Em virtude disso, é imprescindível distinguir-se juridicamente tais operações, aplicando-se a cada uma seu regime jurídico próprio.

Noutro giro, cabe à lei complementar dispor sobre dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público (CF, art. 163, II). Em face desse dispositivo, nos parece lícito afirmar que, no sistema nacional, cabe à lei complementar estabelecer os critérios de classificação da dívida pública em externa ou interna, e não à resolução do Senado Federal.

Isso porque cabe ao Senado Federal, no âmbito de sua competência normativa, dispor apenas sobre *condições* e *limites* das operações de crédito. Não poderia o Senado determinar o conceito das operações de crédito externo, pois, caso assim o fizesse, estaria delimitando sua própria competência.

Ocorre que não há previsão, em lei complementar, do que se considera dívida externa, para aplicação do seu regime jurídico específico.

Com efeito, a Lei 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar, em que pese tratar da dívida flutuante e da dívida consolidada (arts. 92 e 98), não faz menção à composição da dívida externa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no mesmo passo, embora elabore uma série de definições relativas ao endividamento público, não adota uma definição explícita de dívida externa.

O glossário da Secretaria do Tesouro Nacional⁶⁰, por sua vez, é dúbio em relação ao tema. Em primeiro lugar, a *dívida pública externa* é definida pelo glossário como os “compromissos assumidos por entidade pública gerando a obrigação de pagamento do principal e acessórios”, definição que nada esclarece quanto ao problema aqui proposto. Em segundo lugar, o conceito de *dívida pública contratual* do glossário da STN sinaliza, num momento, que a dívida externa refere-se aos compromissos assumidos perante credores estrangeiros e, noutro momento, indica que se refere às obrigações assumidas em moeda estrangeira⁶¹.

A Resolução 43, de 2001 do Senado Federal permite concluir por um critério a ser utilizado para segregar as diferentes espécies de dívida. O art. 3º da Resolução define as operações de crédito como os “compromissos assumidos com credores situados *no País ou no exterior*, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (grifos nossos).

Como se vê da leitura do art. 3º da Resolução SF 43, de 2001, o critério para segregar a dívida interna da externa é o *domicílio do credor*. Se o credor estiver situado no País, a operação considera-se interna; se no exterior, trata-se de operação de crédito externo. Corroboram o afirmado o conceito de dívida externa divulgado pelo Banco Central em seu sítio na Internet, *verbis*⁶²:

⁶⁰ BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Glossário*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp>, acesso em 14/11/2009.

⁶¹ O conceito de dívida pública contratual no glossário da Secretaria do Tesouro Nacional é o seguinte: “dívida do Governo Federal baseada em contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados. A Dívida Contratual pode ser externa e interna, em moeda nacional e estrangeira”. BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Glossário*. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp>, acesso em 14/11/2009.

⁶² BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Padrão especial de disseminação de dados: dívida externa*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/divexterna_p.htm>, acesso em 15/11/2009.

“A dívida externa compreende o total apurado em determinada data dos débitos contratuais efetivamente desembolsados e ainda não quitados, devidos por residentes de uma economia aos não residentes, onde haja a obrigatoriedade de pagamento de principal e/ou juros em algum(s) ponto(s) no futuro”.

Ressalte-se, porém, que a referida Resolução não é explícita quanto ao critério utilizado para segregar a dívida interna da externa, não havendo, pois, uma definição expressa das obrigações abrangidas pela dívida externa.

A doutrina, por seu turno, não converge quanto ao critério de classificação que separa a dívida interna da externa. Existem vários critérios para se efetuar tal classificação, e, dependendo do critério adotado, chegar-se-á a conclusões diferentes. Além disso, podem ser adotados critérios distintos de forma conjunta.

Ugo Panizza⁶³ aponta que há três possíveis definições da dívida externa (e, por conseguinte, da dívida interna). A primeira baseia-se na nacionalidade da moeda em que a dívida é contraída (a dívida externa seria a contraída em moeda estrangeira); a segunda, no local de residência do prestamista (a dívida externa seria a contraída com não residentes); a terceira, no local da contratação da dívida e na legislação que rege o contrato (a dívida externa seria a contraída em países estrangeiros, sob jurisdição também estrangeira).

Destaca o citado autor que a primeira definição não é apropriada, porque muitos países passaram a contratar dívida indexada a moedas estrangeiras no mercado interno ou contratar dívida indexada à sua própria moeda em mercados estrangeiros⁶⁴.

A segunda definição tem sentido, pois foca-se na transferência de recursos entre residentes e não residentes. Porém, é muito difícil de ser posta em prática no cenário atual, no qual a maior parte da dívida assume a forma de títulos, o que dificulta a identificação da residência dos seus detentores. Poucos países tentam ou têm a capacidade de identificar a residência dos adquirentes dos títulos da dívida pública no mercado primário e, depois, rastrear as operações ocorridas no mercado secundário. Além disso, esbarra-se na impossibilidade de acesso a informações relativas a determinados centros financeiros internacionais⁶⁵.

⁶³ Cf. “Domestic and external public debt in developing countries”. United Nations Conference on Trade and Development – Discussion Papers nº 188, mar./2008, p. 4. Disponível em <http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20083_en.pdf>, acesso em 08/11/2009.

⁶⁴ Cf. “Domestic and external public debt in developing countries”. *Op. cit.*, p. 4.

⁶⁵ Cf. *Op. cit.*, p. 4.

Em virtude disso, a maioria dos países adota como definição de dívida externa o local da sua contratação e a jurisdição aplicável ao contrato, o que por si só não é um problema, mas acaba causando distorções, pois não mede a transferência de recursos entre residentes e não residentes. É comum investidores não residentes adquirirem títulos da dívida pública emitidos nos mercados nacionais, ou investidores residentes adquirirem títulos emitidos nos mercados estrangeiros. Em que pese isso, entende Ugo Panizza⁶⁶ que a terceira definição é a mais correta, por ser viável em termos práticos e por conceder informações seguras sobre os (supostos) detentores dos títulos da dívida pública.

Sérgio Assoni Filho⁶⁷, por sua vez, enumera critérios adotados pela doutrina nacional e estrangeira para segregar a dívida interna da externa, como o mercado ou local da celebração do contrato, o local de pagamento ou de execução do contrato, a moeda adotada, a nacionalidade dos contratantes e o ordenamento jurídico aplicável. Após analisar o entendimento de vários doutrinadores, conclui o mencionado autor que o critério mais seguro é o do local do pagamento. Assim, considera-se interna a dívida paga no mercado financeiro do país tomador do crédito (*i.e.*, sem remessa de divisas para o exterior) e externa a dívida paga fora do mercado financeiro do país tomador do crédito (*i.e.*, com remessa de divisas para o exterior).

O critério adotado por Sergio Assoni Filho é o mesmo defendido por Regis Fernandes de Oliveira⁶⁸, para quem a dívida pública classifica-se em interna ou externa em função do local do pagamento.

Tal critério nos parece o mais correto. Todavia, como visto anteriormente, a legislação complementar não estabelece o critério para se segregar a dívida interna da externa e, assim, permitir a aplicação do regime jurídico próprio a cada uma dessas espécies. Este critério, embora não seja explícito, pode ser depreendido do art. 3º da Resolução SF 43, de 2001 (e corroborado pelo Banco Central em seu sítio na Internet), segundo o qual a dívida é externa quando se tratar de operação de crédito firmada com credor situado no exterior.

A nosso ver, ao Senado Federal cabe apenas legislar sobre os limites e condições da dívida pública (CF, art. 52, VII e IX). Não pode o Senado delimitar o âmbito de sua competência quanto à autorização das operações de crédito externo (CF, art. 52, V), definindo quais operações se enquadrariam ou não nessa rubrica e, portanto, ao seu crivo. Cabe

⁶⁶ Cf. *Op. cit.*, pp. 4-5.

⁶⁷ Cf. *Op. cit.*, pp. 55-58.

⁶⁸ Cf. “Empréstimos públicos no Brasil”. *Op. cit.*, pp. 244-245.

à lei complementar de que trata o art. 163, II da Constituição dispor sobre dívida pública interna e externa.

II.2.2.3. Dívida consolidada (ou fundada) e flutuante

Geraldo Ataliba⁶⁹ explica que existem inúmeros conceitos utilizados pela ciência das finanças que demonstram não haver uniformidade na distinção entre a dívida consolidada e a dívida flutuante (embora haja relativa concordância quanto à distinção ontológica entre tais espécies). Igualmente, alerta o referido autor que as normas jurídicas variam no tempo e no espaço, tornando importante a análise dos moldes adotados pelo direito positivo para se efetuar a distinção.

Nesse sentido, Geraldo Ataliba⁷⁰ critica o transporte de conceitos extrajurídicos para o direito. As classificações econômicas ou financeiras nada significam em direito, pois não têm expressão jurídica. Pode ocorrer, no entanto, dos fenômenos extrajurídicos serem qualificados pelo direito, devendo ser aceitos, nessa hipótese, na medida e nos termos em que forem descritos pela Constituição ou pelas leis.

Assim, assevera o autor que classificações financeiras da dívida pública em consolidada ou flutuante não correspondem, necessária e simetricamente, a classificações jurídicas. “O que no direito importa é discernir os institutos engendrados pelo direito positivo, discernimento esse que se não faz pelos *nomina juris*, mas sim pelo regime atribuível a cada qual”⁷¹.

A Constituição de 1988 faz menção à *dívida consolidada* e à *dívida fundada*, o que permite concluir que a classificação que separa a dívida consolidada (ou fundada) da flutuante foi acolhida pelo texto constitucional⁷².

Nesse sentido, o art. 52, VI da Constituição atribui ao Senado Federal a competência para fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da *dívida consolidada* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁶⁹ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, pp. 81-87.

⁷⁰ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. *Op. cit.*, pp. 89-91.

⁷¹ *Op. cit.*, p. 94.

⁷² Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 58-62.

Além disso, a suspensão do pagamento da *dívida fundada* por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, é causa de intervenção federal (CF, art. 34, V, “a”). No mesmo diapasão, a inadimplência da *dívida fundada* por dois anos consecutivos sem motivo de força maior dá ensejo à intervenção estadual (CF, art. 35, I).

Não obstante, a Constituição trata das *operações de crédito por antecipação de receita orçamentária*, as quais se equivalem à dívida flutuante (CF, art. 165, § 8º)⁷³. Assim, embora a Constituição Federal não faça menção expressa à *dívida flutuante*, as menções feitas à dívida consolidada (ou fundada) acima mencionadas permitem afirmar que a Carta Atual acolheu essa classificação da dívida⁷⁴.

O critério que se costuma utilizar para segregar a dívida consolidada da flutuante é o *prazo de duração*⁷⁵. Vale dizer, se o prazo de amortização for longo, a dívida será considerada consolidada, ao passo que, se for curto, a dívida será considerada flutuante.

Aliomar Baleeiro⁷⁶ critica o prazo de duração como critério para classificar a dívida em consolidada ou flutuante, por considerá-lo arbitrário. Para o autor, parece mais racional o critério da finalidade, pelo qual a dívida flutuante é aquela contraída para suprir embaraços de tesouraria e a dívida fundada é contraída por prazos longos, para investimentos duráveis e quase sempre rentáveis.

Analisando o texto da Constituição anterior, Geraldo Ataliba⁷⁷ também classifica a dívida pública em consolidada ou flutuante de acordo com a finalidade a que se destina. Assim, a dívida consolidada destinar-se-ia a investimentos, ao passo que a dívida flutuante serviria para sanear necessidades momentâneas de caixa. Nas palavras do autor:

“Deve-se classificar como dívida *consolidada* ou *fundada* aquela que corresponde a um investimento de capital, a um incremento do patrimônio público ou a uma inversão de qualquer forma duradoura, que apresente um saldo positivo – ou financeiro, ou patrimonial – para o Estado, ou, pelo menos, equilíbrio entre a quantia que fica o Estado devendo e o benefício que ela produz ou propicia.

“Já dívida *flutuante* é aquela levantada a curto prazo e que se destina a aplicar em serviços transitórios ou eventuais, no socorro de necessidades passageiras ou no pagamento das chamadas despesas correntes, comuns, consumindo-se, desta forma e como que desapare-

⁷³ Cf. ATALIBA, Geraldo. *Op. cit.*, pp. 101-120.

⁷⁴ Cf. ATALIBA, Geraldo. *Op. cit.*, pp. 96-97.

⁷⁵ Cf. CONTI, José Mauricio. “Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro”. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário – volume II. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 1085.

⁷⁶ Cf. *Uma introdução à ciência das finanças*. *Op. cit.*, pp. 608-609.

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 99 (destaques do original).

cendo economicamente. Destarte, se toda dívida é igual, a verdade é que entre elas se estabelece discernimento, no sistema jurídico, conforme a finalidade na qual se empregue o dinheiro levantado”.

Regis Fernandes de Oliveira⁷⁸ une o critério da finalidade ao do prazo de duração. Assim, a dívida flutuante “é adquirida para suprir deficiência de caixa e deve ser resgatada a curto prazo” e a dívida consolidada ou fundada “tem prazo longo e destina-se a investimento”.

Também Rolf M. Treuherz⁷⁹ pondera que a dívida de longo prazo tem como objetivos a cobertura de déficits orçamentários, a captação de recursos para investimentos considerados prioritários e o giro da dívida pública, ao passo que a dívida de curto prazo objetiva a obtenção de recursos sob a forma de antecipação de receitas orçamentárias, para suprir necessidades de tesouraria.

Assevera Geraldo Ataliba⁸⁰ que mais rigorosamente jurídica ainda é a classificação, extraída do texto da Constituição anterior, que separa as operações de crédito público em duas grandes categorias: (a) operações de crédito e (b) operação de crédito por antecipação da receita. As primeiras atenderiam a empreendimentos (e não a deficiências de caixa), não sofreriam as restrições aplicáveis às segundas e corresponderiam financeiramente à noção de dívida consolidada. Já as segundas seriam qualificadas como a dívida flutuante e teriam regime jurídico próprio e mais restrito, com regras específicas previstas na Constituição quanto ao seu montante (25% para a receita total estimada para o exercício), prazo (liquidadas obrigatoriamente até 30 dias após o encerramento do exercício) e aplicação (despesas correntes).

Regis Fernandes de Oliveira⁸¹ ensina que no texto constitucional de 1988 há apenas um exemplo de dívida flutuante, decorrente das operações de crédito por antecipação de receita (CF, art. 165, § 8º). Porém, destaca o mencionado autor que na Carta atual não foi reproduzido o disposto na Constituição anterior, em que tais operações possuíam limites de montante e prazo estabelecidos no texto constitucional.

Isso não impede, porém, que haja prazo e requisitos para as operações de crédito por antecipação de receita no sistema vigente. Segundo Regis Fernandes de Oliveira⁸², “tendo o administrador que explicitar qual o destino da receita auferida por tal operação e

⁷⁸ “Empréstimos públicos no Brasil”. *Op. cit.*, p. 245.

⁷⁹ Cf. *Administração da dívida pública*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979, pp. 17-18.

⁸⁰ Cf. *Op. cit.*, pp. 101-120.

⁸¹ Cf. “Empréstimos públicos no Brasil”. *Op. cit.*, pp. 245-246.

⁸² *Op. cit.*, p. 246.

para antecipar qual receita, pode-se detectar que, tão logo ingresse a receita nos cofres públicos, deve haver o pagamento”. Vale dizer, o pagamento deve ocorrer quando ingresse nos cofres públicos a receita cuja antecipação se efetuou. O limite, por outro lado, “deve ser o necessário para o suprimento do caixa, para satisfação das despesas imprescindíveis à manutenção e prestígio do crédito público”.

Há diferença nos diferentes regimes jurídicos aplicáveis à dívida consolidada e à dívida flutuante. As normas que limitam a dívida aplicam-se, v.g., a uma ou outra espécie⁸³. Além disso, apenas a suspensão ou inadimplemento do pagamento da dívida fundada dá ensejo à intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal ou à intervenção dos Estados nos Municípios (CF, art. 34, V, “a” e art. 35, I). As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, igualmente, têm prazo específico e sua contratação submete-se a processo competitivo promovido pelo Banco Central (LRF, art. 38, I e II e § 2º).

O art. 98 da Lei 4.320, de 1964 previa que a dívida fundada (ou consolidada) compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos. Tal dispositivo foi revogado pelo art. 29, I da LRF, que positivou um novo conceito de dívida consolidada no ordenamento⁸⁴.

Parece-nos incorreto, todavia, afirmar que a LRF adota *unicamente* o prazo de duração para segregar a dívida consolidada da flutuante.

Com efeito, o prazo de duração é tratado na LRF como fator de distinção entre as espécies. O art. 29, I da LRF prevê que a dívida consolidada ou fundada tem prazo de amortização superior a 12 meses. Em contrapartida, o art. 38, I e II da LRF dispõe que a operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ou seja, a dívida flutuante) somente pode ser contratada a partir do décimo dia do início do exercício e deve ser liquidada até o dia 10 de dezembro de cada ano. A dívida flutuante, portanto, tem prazo de amortização inferior a 12 meses.

⁸³ Cf. CONTI, José Mauricio. “Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro”. *Op. cit.*, p. 1085.

⁸⁴ Aplica-se ao caso, a nosso ver, o disposto no art. 2º, § 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657, de 1942), de acordo com o qual a lei posterior revoga a anterior quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. Isso não significa, contudo, que a LRF revogou inteiramente a Lei 4.320, de 1964, a qual continua vigente para regular diversas matérias que não foram reguladas pela LRF ou por outra lei complementar. A Lei 4.320, de 1964 ainda faz as vezes, nesse passo, da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição.

Não obstante, a LRF enumera outros elementos que compõem a dívida consolidada⁸⁵. Em vez de considerar apenas o prazo de amortização, nos parece mais correto dizer que a dívida consolidada é aquela enunciada pela LRF, conforme as diferentes obrigações que nela devam ser computadas.

Em resumo, a dívida consolidada abrange:

- as obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (LRF, art. 29, I);
- a emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil (LRF, art. 29, § 2º);
- as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (LRF, art. 29, § 3º); e
- os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos (LRF, art. 30, § 7º).

Já a dívida flutuante abrange as operações de crédito de duração inferior a 12 meses, cujas receitas não tenham constado do orçamento, como as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

II.2.2.4. Dívida mobiliária

Os incisos I e II do art. 29 da LRF distinguem a dívida consolidada da dívida mobiliária⁸⁶. A dívida consolidada decorre de obrigações assumidas em decorrência de lei, contrato, convênio ou tratado e de operações de crédito, cuja amortização seja superior a 12 meses (LRF, art. 29, I), e a dívida mobiliária é representada por títulos emitidos pela União (inclusive os do Banco Central do Brasil), Estados e Municípios (LRF, art. 29, II). Vale dizer, na dívida consolidada não está abrangida a dívida lastreada em títulos.

Tal distinção encontra amparo na Constituição, pois a dívida consolidada e a dívida mobiliária dos entes subnacionais estão sujeitas a condições e limites específicos (CF,

⁸⁵ Ives Gandra da Silva Martins afirma que “não há, na lei, uma definição do que seja ‘dívida pública fundada ou consolidada’, mas apenas a enunciação dos elementos que a compõem”. “Arts. 29 a 31”. *Op. cit.*, p. 196.

⁸⁶ Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal. Op. cit.*, p. 72.

art. 52, VI e IX)⁸⁷. No mesmo passo, o limite da dívida consolidada da União deve estar previsto em resolução do Senado Federal (CF, art. 52, VI), enquanto o limite da dívida mobiliária federal deve estar previsto em ato do Congresso Nacional (CF, art. 48, XIV).

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui regime específico para a dívida mobiliária em algumas de suas passagens.

Assim é que o refinanciamento da dívida mobiliária possui limites próprios, não podendo exceder, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária (LRF, art. 29, § 4º).

Além disso, o refinanciamento da dívida mobiliária não se sujeita a determinadas vedações referentes à realização de operações de crédito, nos períodos em que o ente não observar os limites da dívida consolidada (LRF, art. 31, § 1º, I).

No mesmo passo, as operações relativas à dívida mobiliária federal possuem tratamento especial, como o processo simplificado para aprovação no Ministério da Fazenda e a possibilidade de os Estados e Municípios adquirirem títulos da dívida da União, exceção à vedação contida no art. 35 da LRF, que veda a realização de operações de crédito entre os entes da Federação (LRF, arts. 32, § 2º e 35, § 2º).

⁸⁷ A Resolução SF 40, de 2001 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública *consolidada* e da dívida pública *mobiliária* dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Contudo, ao se examinar o conteúdo da referida Resolução, percebe-se que foi estabelecido limite apenas para a dívida *consolidada* dos entes subnacionais, carecendo a dívida *mobiliária* de regulamentação específica.

III. A dívida pública como mecanismo de gestão de recursos e instrumento de política financeira

Nesse capítulo, analisaremos a importância da dívida pública para a autonomia dos entes subnacionais, explicando a sua utilidade no exercício da atividade financeira como mecanismo de gestão de recursos e instrumento de política financeira.

III.1. A atividade financeira do Estado e a dívida pública

O direito financeiro estuda a disciplina jurídica da atividade financeira do Estado, que engloba a arrecadação, a gestão e o dispêndio de recursos visando à consecução das necessidades públicas.

As receitas do Estado podem ser originárias (oriundas da exploração do próprio patrimônio, como os preços públicos), derivadas (oriundas do patrimônio de terceiros, como os tributos) e transferidas (obrigatórias ou voluntárias). Ricardo Lobo Torres⁸⁸ ensina que, com o advento do Estado Liberal e da estrutura capitalista, a receita pública passa a se fundamentar principalmente nos tributos (receita derivada), mas os governos fazem uso também de empréstimos, que antecipam a arrecadação tributária e sustentam os investimentos de longo prazo.

A esse respeito, assevera Aliomar Baleeiro⁸⁹ que “o crédito público inclui-se entre os vários processos de que o Estado pode lançar mão para obtenção de fundos, como método fiscal, ou para outros fins extrafiscais”.

A dívida pública é quase tão antiga quanto o próprio Estado e integra o conjunto de instrumentos criados para financiar suas atividades⁹⁰. Os recursos obtidos por meio de endividamento não constituem receita, e sim mera entrada de caixa, pois não há acréscimo de valores para o patrimônio do ente público. A cada ingresso no caixa corresponde um

⁸⁸ Cf. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 14ª ed., 2007, p. 215.

⁸⁹ *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 16ª ed., 2008, p. 545.

⁹⁰ Cf. HERMANN, Jennifer. “A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002)”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, p. 44.

lançamento no passivo, em contrapartida⁹¹. Por meio do empréstimo público, o Estado obtém dinheiro e assume a obrigação de pagar juros durante o período de tempo em que permanecer com os recursos, que deverão ser restituídos ao final do prazo estipulado com o credor⁹².

Regis Fernandes de Oliveira⁹³ faz a distinção entre entradas provisórias e entradas definitivas nos cofres públicos, salientando que nem todo ingresso constitui-se em receita. Há entradas que ingressam provisoriamente e destinam-se a serem devolvidas, como os depósitos ou fianças. Assim também ocorre com os ingressos decorrentes de operações de crédito, que se destinam a ser restituídos ao prestamista e, portanto, constituem entrada e não receita.

Igualmente, Martin Melecky⁹⁴ pondera que os governos costumeiramente precisam tomar recursos emprestados para financiar despesas com bens públicos e serviços que irão promover o crescimento econômico e o bem-estar social. A decisão de quanto tomar emprestado é da política fiscal, que determina a meta do nível da dívida pública com base em uma análise relativa à sua sustentabilidade. Uma vez que o ente público decide a quantidade de recursos que precisam ser angariados, precisará decidir, na sequência, a forma pela qual esses recursos serão captados, *i.e.*, quais instrumentos de contração da dívida (*v.g.*, emissão de títulos, contratos de empréstimo com instituições financeiras etc.) serão utilizados. Assim como uma pessoa particular, o ente público irá buscar as melhores condições para a sua dívida. Contudo, a analogia com o comportamento de uma pessoa particular deve ser relativizada, pois as decisões do ente público são consideradas relevantes para o equilíbrio macroeconômico. Dessa forma, o ente público busca não apenas obter recursos a um custo baixo, mas também estruturar a composição de sua dívida de sorte a minimizar o impacto de eventuais choques econômicos em seu planejamento orçamentário de longo prazo.

Nesse passo, o endividamento, que consiste no “processo dinâmico de obtenção de recursos financeiros creditícios” com o objetivo de suplementar as receitas necessárias

⁹¹ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. *Op. cit.*, pp. 545-546.

⁹² Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 546.

⁹³ Cf. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 94-97.

⁹⁴ Cf. MELECKY, Martin. “A cross-country analysis of public debt management strategies”. *Policy Research Working Paper n° 4287*. The World Bank, Banking and Debt Management Department, jul./2007, pp. 1-2. Disponível em <http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/1_Cross_Country_Analysis_PDM_Strategies_Melecky.pdf>, acesso em 17/10/2010.

ao cumprimento dos fins do Estado⁹⁵, é um importante instrumento para a gestão dos recursos públicos e tem papel fundamental na condução da política financeira dos entes federados⁹⁶. É o que veremos de maneira mais aprofundada nos próximos subcapítulos.

III.2. A dívida pública como mecanismo de gestão de recursos

A dívida pública funciona como um mecanismo de gestão dos recursos públicos, fazendo frente a déficits momentâneos, ou ainda, financiando despesas que beneficiarão várias gerações.

Com efeito, a estimativa de receita para determinado período pode não se realizar nos montantes previstos, ocasionando insuficiências momentâneas de caixa. A contração de dívida presta-se nesse contexto a preservar a continuidade das políticas públicas.

Como pontua Rolf M. Treuherz⁹⁷, “a dívida nos auxilia a obter, mais cedo, aquilo que desejamos e que só conseguiríamos mais adiante, caso decidíssemos esperar até que os nossos próprios recursos se tornassem suficientes para isso”. Deveras, há necessidades públicas emergenciais, cuja demora no atendimento pode implicar sua ineficácia. Vale dizer, “os governos tomam empréstimos porque precisam oferecer infra-estrutura e serviços públicos crescentemente reclamados pela população e que, em termos de justiça social, não podem mais ser adiados”⁹⁸, sob pena de terem sua legitimidade questionada.

A possibilidade de endividamento pode ser justificada por argumentos como aumentar a flexibilidade orçamentária, melhorar a gestão financeira, possibilitar a antecipação de receitas e a continuidade das despesas, especialmente quando houver sazonalidade nas receitas⁹⁹.

Não obstante, há determinados gastos públicos cujos encargos podem ser equitativamente distribuídos ao longo de várias gerações. É o caso, v.g., de investimentos ou des-

⁹⁵ HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 134.

⁹⁶ Cf. CONTI, José Maurício. “Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro”. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário – Volume II. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, pp. 1086-1087.

⁹⁷ *Administração da dívida pública*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979, p. 1.

⁹⁸ Cf. LOUREIRO, Maria Rita. “O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal”. *São Paulo Perspec.* São Paulo, v. 15, n° 4, dez./2001, p. 53. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400007&lng=en&nrm=iso>, acesso em 11/06/2009.

⁹⁹ Cf. GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JUNIOR, Rudinei. “Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades”. Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, Fortaleza: SEP, 2000, p. 112.

pesas de capital, que, por corresponderem à aquisição de um ativo ao patrimônio público, podem gerar recursos, utilidades e benefícios para gerações futuras. O endividamento é, assim, um importante instrumento para se distribuir adequadamente no tempo os encargos relativos a tais gastos e fazer com que concorram para a despesa pública todos aqueles que dela irão se beneficiar¹⁰⁰.

Isso não significa que as gerações futuras deverão custear os atuais gastos públicos. O nível da dívida deve ser adequado para distribuir os encargos das despesas entre diferentes gerações, não podendo o endividamento ser utilizado apenas como meio de se transferir a gerações futuras o ônus das despesas atuais.

O impacto dos déficits fiscais nas gerações futuras não é assunto novo na Economia e foi objeto de estudo de autores clássicos e contemporâneos. A reflexão jurídica sobre a matéria, no entanto, é escassa, embora seja indispensável que as gerações futuras não sejam privadas de políticas públicas por falta de recursos¹⁰¹.

De acordo com a lição de Ricardo Lobo Torres¹⁰²:

“A equidade entre gerações significa que os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devem sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que delas se beneficia arcar com o ônus respectivo”.

Com efeito, uma ideia que sempre foi bastante difundida é a de que a dívida pública é uma técnica pela qual as gerações futuras participam das despesas que, embora sejam realizadas no presente, irão proporcionar benefícios duradouros. Nas palavras de Aliomar Baleeiro¹⁰³:

“Os financistas, que comungam dessa opinião, classificam, então, o crédito público como processo de repartição de encargos governamentais no tempo, em contraste com a tributação, que divide os mesmos gravames apenas entre indivíduos e classes do presente”.

No mesmo sentido, Gilmar Mendes¹⁰⁴ assevera que os recursos públicos não são inesgotáveis e o seu esgotamento compromete o desenvolvimento humano e a existência de

¹⁰⁰ Cf. MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley. “Local debt management”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local public financial management*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007, p. 110.

¹⁰¹ Cf. MENDES, Gilmar. “Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras”. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 14, junho/agosto, 2002, Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>, acesso em 15/06/2010, p. 4.

¹⁰² *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed., 2008, pp. 308-309.

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 560.

¹⁰⁴ Cf. “Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras”. *Op. cit.*, pp. 4-5.

grupos menos favorecidos. As despesas públicas tendem a beneficiar as gerações atuais mais do que as gerações futuras, pois as decisões políticas visam a um período estreito a fim de se concretizarem. Porém, é necessário que as gerações atuais preservem recursos para as gerações futuras, por meio de uma gestão fiscal responsável, pautada pelo equilíbrio orçamentário.

Os financistas clássicos condenavam o egoísmo da utilização da dívida pública para o custeio de despesas correntes, cuja utilidade se esgota de imediato e não gera benefícios para as próximas gerações. Adam Smith expressava que recorrer ao endividamento público era uma prodigalidade, na medida em que se impõem cargas fiscais sobre contribuintes futuros para financiar despesas atuais, ou seja, a geração presente enriquece às custas das gerações futuras¹⁰⁵.

A dívida deveria, portanto, ser utilizada não para financiar despesas correntes, e sim para a realização de investimentos, concretizados em bens de capital que produzirão utilidades vindouras¹⁰⁶.

Isso significa que as gerações futuras serão oneradas com as despesas com os juros da dívida e com sua amortização. Em contrapartida, receberiam a utilidade oriunda de estradas, ferrovias, portos, entre outros ativos, que se conservariam no patrimônio público até a época em que o ônus da dívida seria suportado, o que compensaria o sacrifício¹⁰⁷.

James M. Buchanan e Richard E. Wagner¹⁰⁸ afirmam a este respeito que, de acordo com a teoria clássica ou pré-keynesiana, a escolha entre se financiar o gasto público mediante a tributação ou o endividamento é uma escolha sobre o momento do seu pagamento: o financiamento por meio da tributação coloca o ônus do gasto público sobre os membros da comunidade política do período em que se tomou a decisão da despesa, ou seja, sobre o contribuinte atual, enquanto o financiamento por meio do endividamento transfere parte dos gastos da administração ao contribuinte futuro, pois posterga o pagamento até o vencimento dos juros e amortização do principal.

No mesmo sentido é o escólio de Gerald J. Miller e W. Bartley Hildreth¹⁰⁹, *verbis*:

¹⁰⁵ Cf. BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Deficit del sector publico y democracia*. Madrid: Ediciones RIALP S.A., 1983, p. 27.

¹⁰⁶ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 565.

¹⁰⁷ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 565.

¹⁰⁸ Cf. *Deficit del sector publico y democracia*. *Op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁰⁹ “Local debt management”. *Op. cit.*, p. 110 (tradução livre). O texto original é o seguinte: “Why borrow to finance capital assets rather than pay for them with cash through operating budgets? Public finance best prac-

“Por que tomar emprestado para financiar bens de capital em vez de pagar por eles com recursos do orçamento corrente? As boas práticas de finanças públicas classificam investimentos de capital como despesas que beneficiarão gerações futuras. A vida útil – o benefício – de um quartel do corpo de bombeiros ou sistema de iluminação pública supera o típico ano fiscal de um orçamento corrente financiado com tributos. O investimento transfere benefícios através das gerações. Assumindo que as gerações que se beneficiam são as gerações que deveriam pagar (outra suposição das boas práticas de finanças públicas), governos tomam emprestado para comprar os bens de capital, pagando a dívida na medida em que o bem proporciona benefícios ao longo do tempo. Benefícios intergeracionais coincidem com responsabilidades intergeracionais sobre o pagamento da dívida”.

Os princípios de responsabilidade fiscal que orientam a teoria clássica ou pré-keynesiana não condenam em absoluto o endividamento. No entanto, prioriza-se o bom uso da dívida, para realização de despesas que irão beneficiar também as gerações futuras, amortizando-se os encargos da dívida durante todo período em que o gasto público gerar utilidades para os cidadãos. Nas palavras de James M. Buchanan e Richard E. Wagner¹¹⁰:

“Tanto para a família ou empresa como para o governo existem normas de responsabilidade financeira e de prudente conduta fiscal. Recorrer ao endividamento, à emissão de dívida, deveria ficar limitado àquelas situações nas quais se deve realizar imperiosamente o gasto, devido a circunstâncias extraordinárias, como uma catástrofe natural ou um desastre, ou às necessidades imediatas de um programa de inversão de capital. Em qualquer caso, o endividamento teria que vir acompanhado por um programa estruturado de amortização. Quando se contrai uma dívida em razão da inversão de fundos para formação de capital, a amortização teria que se programar de modo que coincidisse com a vida útil ou produtiva do ativo de capital assim criado. Guiado por estes princípios de responsabilidade fiscal, um go-

trices categorize capital investments as expenditures that will benefit future generations. The useful life—the benefit—of a fire station or streetlight system exceeds the typical one fiscal year of an operating budget financed with taxes. The investment transfers benefits across generations. Assuming those generations that benefit are those generations that should pay (another assumption from public finance best practices), governments borrow to purchase the capital assets, repaying the debt as the asset provides benefits over time. Intergenerational benefits match intergenerational responsibility over repaying debt.”

¹¹⁰ *Op. cit.*, pp. 37-38. O texto original é o seguinte: “Tanto para la familia o la empresa como para el Gobierno existen normas de responsabilidad financiera y de prudente conducta fiscal. Recurrir al endeudamiento, a la emisión de deuda, debería quedar limitado a aquellas situaciones en las que hay que realizar imperiosamente el gasto, debido bien a circunstancias extraordinarias, como una catástrofe natural o un desastre, o a las necesidades inmediatas de un programa de inversión de capital. En cualquier caso, el endeudamiento tendría que venir acompañado por un programa estructurado de amortización. Cuando se contrae una deuda a causa de la inversión de fondos en la formación de capital, la amortización tendría que programarse de modo que coincidiese con la vida útil o productiva del activo de capital así creado. Guiado por estos principios de responsabilidad fiscal, un Gobierno puede, por ejemplo, crear deuda pública para construir una carretera o autopista siempre que esta deuda sea programada para su amortización durante los años en que se prevé que esta carretera rendirá beneficios o servirá a los ciudadanos de la comunidad política. Consideraciones de este tipo son las que nos llevan a separar los presupuestos corrientes y de capital en las cuentas del Gobierno, lo que implica que los principios de financiación pueden ser distintos según los diferentes tipos de gastos. Estas normas incorporan la noción de que sólo las perspectivas de beneficios en los períodos subsiguientes legitiman el aplazamiento de los costes que tal gasto representa.”

verno pode, por exemplo, criar dívida pública para construir uma estrada ou autopista sempre que esta dívida seja programada para ser amortizada durante os anos em que se prevê que esta estrada renderá benefícios ou servirá aos cidadãos da comunidade política. Considerações deste tipo são as que nos levam a separar os orçamentos correntes e de capital nas contas do governo, o que implica que os princípios de financiamento podem ser distintos segundo os diferentes tipos de gastos. Estas normas incorporam a noção de que apenas as perspectivas de benefícios nos períodos subsequentes legitimam o adiamento dos custos que tal gasto representa”.

Ricardo Lobo Torres alerta ser inegável que o endividamento excessivo repercute sobre o futuro e transfere carga fiscal para outra geração. O citado autor vê no art. 167, III da Constituição uma homenagem à equidade feita pelo constituinte ao limitar os empréstimos ao montante das despesas de capital¹¹¹.

Com efeito, a equidade entre gerações e o uso da dívida pública para investimentos foram constitucionalizados no art. 167, III da Carta de 1988, que estatui a chamada “regra de ouro”, segundo a qual as operações de crédito devem destinar-se a financiar despesas de capital (e não despesas correntes). Trataremos da “regra de ouro” mais adiante, ao examinarmos o controle normativo da dívida pública previsto na Constituição.

III.3. A dívida pública como instrumento de política financeira

Há momentos em que as finanças públicas deixam de ser *neutras* e têm por fim intervir na vida econômica e social, fomentar determinada atividade ou setor, ou estimular o crescimento econômico em períodos de recessão.

Como ensina José Souto Maior Borges¹¹²:

“A moderna teoria da extrafiscalidade, entretanto, põe em relevo a produção dos efeitos extrafiscais da atividade financeira, isto é, efeitos decorrentes da intervenção do Estado, pelas finanças públicas, na vida econômica e social, além da simples obtenção de recursos para a execução dos serviços administrativos e manutenção das funções governamentais. ‘Acredita-se encerrado o tempo das finanças “neutras”, às quais sucedem as finanças “ativas”, como alavancas de comando da conjuntura econômica.

“A doutrina da extrafiscalidade – ao contrário da concepção da finança ‘neutra’ – não considera a atividade financeira como um instrumento ou meio de obtenção de receita, utilizá-

¹¹¹ Cf. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição. Op. cit.*, p. 309.

¹¹² *Introdução ao direito financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed., 1998, pp. 46-47.

vel para o custeio da despesa pública. Através dela, o Estado provoca modificações deliberadas nas estruturas sociais. É, portanto, um fator importantíssimo na dinâmica socioestrutural”.

As finanças públicas também devem buscar os objetivos da República Federativa do Brasil plasmados no texto constitucional, como construir uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III) e promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações (CF, art. 3º, IV). Para atingir tais fins, admite-se que as despesas públicas superem as receitas, ainda que momentânea e controladamente.

A dívida pública se mostra, nesse diapasão, um importante instrumento de que dispõe o Estado para concretizar a sua política financeira e promover o crescimento econômico. Da mesma forma, a maneira pela qual o Estado gere a dívida pública revela os princípios que norteiam a condução de sua política financeira.

Existem, em linhas gerais, dois modelos distintos de gestão da dívida pública: o clássico (neoclássico) e o keynesiano.

O modelo clássico apregoa, em resumo, o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal.

De acordo com o escólio de James M. Buchanan e Richard E. Wagner¹¹³, os princípios clássicos podem ser resumidos por uma analogia entre as finanças do Estado e as finanças dos particulares. A conduta financeira prudente do Estado era concebida como se fosse equivalente à conduta de uma família ou de uma empresa privada. A virtude residia na frugalidade, não na prodigalidade. Déficits constantes e elevados eram tidos como loucura fiscal e o princípio reinante era o de que o orçamento público deveria estar equilibrado, com superávits continuados ou com déficits tolerados somente em circunstâncias extraordinárias. Igualmente, se uma despesa é financiada por meio de dívida, devem-se manter os fundos compatíveis para sua amortização.

Nas palavras dos citados autores¹¹⁴:

¹¹³ Cf. *Op. cit.*, p. 25.

¹¹⁴ *Op. cit.*, pp. 26-29. O texto original é o seguinte: “Los principios fiscales clásicos o prekeynesianos, en otras palabras, favorecían el superávit fiscal durante épocas normales, que proporcionase una especie de colchón para períodos más turbulentos (...) La práctica fiscal prekeynesiana estaba claramente influida por las nociones clásicas de responsabilidad fiscal, como indicaría un examen de la historia. Esta historia fiscal no era la historia de un rígido equilibrio presupuestario definido sobre la base de una contabilidad anual. Había

“Os princípios fiscais clássicos ou pré-keynesianos, em outras palavras, favoreciam o superávit fiscal durante épocas normais, que proporcionasse uma espécie de colchão para períodos mais turbulentos (...)

“A prática fiscal pré-keynesiana estava claramente influenciada pelas noções clássicas de responsabilidade fiscal, como indicaria um exame da história. Esta história fiscal não era a história de um rígido equilíbrio orçamentário definido sobre a base de uma contabilidade anual. Havia notáveis flutuações de ano em ano, tanto em ingressos como em gastos, assim como no superávit ou déficit resultantes. Sem embargo, pode se encontrar claramente um padrão bem definido. Os déficits surgiram principalmente durante períodos de guerra; os orçamentos normalmente apresentavam superávit durante as épocas de paz. Estes superávits se utilizavam para amortizar a dívida criada durante as emergências bélicas”.

Como regra, os empréstimos públicos destinavam-se à realização de investimentos. A exceção vem de situações extraordinárias, como a guerra. Para alguns financistas, a guerra era situação de força maior, que legitimava a realização de empréstimos para fins outros que não investimentos duráveis. Outros defendiam que a regra do uso da dívida apenas para fins reprodutivos não comportava exceção e que os gastos decorrentes de conflitos bélicos deveriam ser custeados pela tributação extraordinária¹¹⁵.

A teoria clássica argumenta que o financiamento do gasto público por meio do endividamento tem o mesmo efeito sobre a atividade econômica que o financiamento por meio da arrecadação tributária. Esse modelo baseia-se em expectativas racionais e defende que o aumento da dívida pública é um fator de ineficiência alocativa e uma das razões para a ineficácia anticíclica da política de geração de déficits¹¹⁶.

De acordo com a lição de Jennifer Hermann¹¹⁷:

“Diante da informação sobre a ocorrência de déficits governamentais e, portanto, do aumento da dívida pública, agentes racionais antecipariam a necessidade de aumento futuro de impostos, de modo a capacitar o governo a cumprir os encargos financeiros da dívida. Admite-se, implicitamente, que, em suas decisões econômicas, os contribuintes levam em conta as condições de solvência financeira do setor público, bem como seus efeitos sobre a renda disponível. Espera-se, assim, que o aumento da renda disponível e da capacidade de consumo no presente seja compensado por uma redução futura. Nessas condições, agentes

notables fluctuaciones de año en año, tanto en ingresos como en gastos, así como en el superávit o déficit resultantes. Sin embargo, puede hallarse claramente un patrón bien definido. Los déficits surgieron principalmente durante períodos de guerra; los presupuestos normalmente arrojaban superávit durante las épocas de paz. Estos superávits se utilizaban para cancelar la deuda creada durante las emergencias bélicas.”

¹¹⁵ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, pp. 566-567.

¹¹⁶ Cf. HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 49.

¹¹⁷ *Op. cit.*, p. 50.

racionais tenderiam a reter o aumento atual da renda sob a forma de poupança, que financiará o aumento futuro nas despesas com impostos”.

Assim, esse modelo sustenta que o aumento dos gastos públicos produziria o mesmo efeito macroeconômico de uma política fiscal de orçamento equilibrado. Em vez de trazer benefícios em termos de crescimento econômico, o déficit público traria um impacto negativo sobre o bem-estar da sociedade, em função dos encargos financeiros da dívida a serem pagos pelas gerações futuras¹¹⁸.

A teoria keynesiana da gestão da dívida pública faz parte de uma teoria do processo econômico, que em sua aplicação concede ao financiamento das despesas públicas por meio de déficit fiscal um papel primordial para se atingir os objetivos macroeconômicos mais importantes como o aumento da renda e do emprego¹¹⁹. Vale dizer, os keynesianos defendem a utilização dos empréstimos públicos como medida para combater a depressão econômica¹²⁰.

John Maynard Keynes¹²¹ trata da expectativa como elemento determinante do produto e do emprego. Assevera o citado economista que entre o momento em que o produtor assume os custos e o momento da compra da produção pelo consumidor final, o empresário (produtor ou investidor) tem de fazer as melhores previsões sobre o que os consumidores estarão dispostos a pagar-lhe quando estiver em condições de satisfazê-los, e não lhe resta outra alternativa senão guiar-se por estas previsões, pois sua produção tem de ser realizada por processos que requerem tempo. Essas expectativas dividem-se em duas: a primeira diz respeito à expectativa quanto ao preço que o fabricante pode esperar obter pela sua produção acabada no momento em que se compromete a iniciar o processo que a produzirá (expectativa de curto prazo), ao passo que a segunda refere-se ao que o empresário pode esperar ganhar sob a forma de rendimentos futuros, se adquirir produtos acabados para aumentar seu equipamento de capital (expectativa de longo prazo).

As expectativas determinam o volume de emprego oferecido pelas empresas. Os resultados efetivamente realizados de fabricação e venda da produção somente exercerão influência sobre o emprego na medida em que contribuírem para modificar as expectativas subsequentes. Todas as vezes que tiver de ser tomada uma decisão sobre a produção futura, serão levados em conta os equipamentos de capital e os estoques de produtos intermediá-

¹¹⁸ Cf. HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, pp. 50-51.

¹¹⁹ Cf. BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Op. cit.*, p. 42.

¹²⁰ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 560.

¹²¹ Cf. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982, p. 53.

rios e materiais semiacabados de que se dispõe, mas à luz das expectativas atuais a respeito dos custos e das vendas futuras¹²².

É necessário um lapso de tempo considerável para que a mudança de expectativas produza efeitos sobre o volume de emprego. Não obstante¹²³:

“(...) o estado de expectativas está sujeito a variações constantes, surgindo uma nova expectativa antes que a anterior haja produzido todo o seu efeito, de tal modo que o mecanismo econômico está sempre ocupado com numerosas atividades que se sobrepõem, cuja existência se deve aos vários estados anteriores das expectativas”.

A renda esperada de um investimento ou de um bem de capital diz respeito ao fluxo de rendas futuras que se espera obter da venda de produtos, enquanto durar esse capital, após a dedução das despesas correntes necessárias à obtenção desses produtos. Em contraste com a renda esperada, existe o preço de oferta ou custo de reposição do bem de capital, que se refere não ao preço de mercado pelo qual se pode comprar, em determinado momento, um bem desse tipo, mas sim o preço que bastaria para induzir um fabricante a produzir uma nova unidade suplementar desse capital¹²⁴.

A respeito do estado da expectativa a longo prazo, que serve de base para a tomada de decisões, expõe John Maynard Keynes¹²⁵ que as considerações sobre as quais se baseiam as expectativas de rendas esperadas são, em parte, fatos existentes que se pode supor sejam conhecidos mais ou menos com certeza e, em parte, eventos futuros que podem ser previstos com um maior ou menor grau de confiança. Destaca o autor, ainda, que o estado da expectativa a longo prazo não depende exclusivamente do prognóstico mais provável que se possa formular, mas também da confiança com a qual tal prognóstico é realizado (*i.e.*, certeza em relação à forma com que as mudanças irão ocorrer).

Um fator de importância apontado por John Maynard Keynes¹²⁶ quanto ao cálculo das rendas esperadas é a precariedade da base do conhecimento. O conhecimento dos fatores que regularão a renda de um investimento alguns anos mais tarde é, em geral, muito limitado e, com frequência, desprezível. Na prática, as decisões em relação aos investimentos existentes são feitas com um método que é, na verdade, uma convenção. A essência

¹²² Cf. KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. *Op. cit.*, pp. 53-54.

¹²³ KEYNES, John Maynard. *Op. cit.*, p. 55.

¹²⁴ Cf. KEYNES, John Maynard. *Op. cit.*, p. 115.

¹²⁵ Cf. *Op. cit.*, pp. 124-125.

¹²⁶ Cf. *Op. cit.*, pp. 125-126.

desta convenção é a suposição de que a situação existente nos negócios continuará por tempo indefinido, a não ser que se tenha razões concretas para esperar uma mudança.

A partir desse raciocínio, John Maynard Keynes¹²⁷ demonstra o movimento cíclico da economia da seguinte forma:

“Por movimento *cíclico* queremos dizer que, quando o sistema evolui, por exemplo, em direção ascendente, as forças que o impelem para cima adquirem, inicialmente, impulso e produzem efeitos cumulativos de maneira recíproca, mas perdem gradualmente a sua potência até que, em certo momento, tendem a ser substituídas pelas forças que operam em sentido oposto e que, por sua vez, adquirem também intensidade durante certo tempo e fortalecem-se mutuamente, até que, alcançado o máximo desenvolvimento, declinam e cedem lugar às forças contrárias. Todavia, por movimento *cíclico* não queremos dizer simplesmente que essas tendências ascendentes e descendentes, uma vez iniciadas, não persistam indefinidamente na mesma direção, mas que acabam por inverter-se. Queremos dizer, também, que existe certo grau reconhecível de regularidade na seqüência e duração dos movimentos ascendentes e descendentes”.

Outra característica do ciclo econômico, na lição de John Maynard Keynes¹²⁸, é o fenômeno da crise, *i.e.*, o fato de que a substituição de uma fase ascendente por uma descendente ocorre de forma repentina e violenta, enquanto a transição de uma fase descendente para uma ascendente, em regra, não é tão repentina.

Nesse cenário, a teoria de Keynes para a superação do fenômeno das crises pode ser resumida, de forma geral, na atribuição ao Estado do papel de aumentar e suplementar o incentivo a investir, bem como estimular a propensão a consumir¹²⁹.

Jennifer Hermann¹³⁰ assim sintetiza o pensamento keynesiano:

“O ponto de partida da teoria macroeconômica de Keynes é o ‘princípio da demanda efetiva’, segundo o qual são as decisões de *gasto*, em especial de gastos privados em investimentos, que determinam o ritmo da atividade econômica. Reconhecendo a natureza inerentemente instável das expectativas de longo prazo que orientam essas decisões de investimento, Keynes concluiu, em primeiro lugar, que o nível corrente de produção e emprego em economias de mercado era, também inerentemente, sujeito a oscilações, que caracterizam períodos de super-emprego e, mais freqüentemente, de desemprego involuntário. Em segundo lugar, observou que, quando as expectativas se tornavam desfavoráveis ao investimento, gerando desemprego, não havia qualquer tendência endógena à sua recuperação.

¹²⁷ *Op. cit.*, pp. 243-244 (destaques do original).

¹²⁸ *Cf. Op. cit.*, p. 244.

¹²⁹ *Cf. Op. cit.*, pp. 284-291.

¹³⁰ HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, pp. 46-47.

Ao contrário, como o gasto determina a renda agregada, a retração dos investimentos tende a penalizar a renda das próprias empresas, realimentando o pessimismo das expectativas. Essa tendência era ainda reforçada pelo efeito multiplicador da queda dos investimentos sobre a renda agregada, através da retração induzida no consumo”.

Diante disso, a teoria de Keynes atribui ao Estado um papel anticíclico permanente nas economias de mercado. Em momentos de recessão, o Estado deve aumentar seus gastos para expandir a demanda agregada no curto prazo, contribuindo para que, no médio prazo, melhorem as expectativas de lucros das empresas¹³¹. Igualmente, a arrecadação tributária decresce em momentos de recessão, razão pela qual a política de obras públicas somente pode ser continuada pela contração de dívida¹³². As recessões, assim, aumentam o déficit público sob duas perspectivas: endogenamente, devido à queda de arrecadação tributária sobre a atividade econômica, e exogenamente, em função das políticas fiscais anticíclicas de aumento dos gastos públicos¹³³.

O equilíbrio orçamentário deixa de ser um princípio sacrossanto; não há nele uma virtude em si mesma; no mesmo sentido, o desequilíbrio orçamentário não é um vício em si mesmo. O objetivo supremo da política do Estado é a prosperidade da economia nacional, e não o resultado concreto do orçamento. O equilíbrio orçamentário, importante para a empresa privada ou para a família, não tem importância alguma para o Estado¹³⁴.

A aceitação da teoria keynesiana produziu uma revolução nas ideias sobre as práticas fiscais¹³⁵. O modelo keynesiano foi aplicado por diversos países até a década de 1970. O elevado crescimento econômico e a baixa taxa de inflação verificados no período pareciam confirmar o acerto do modelo. No entanto, com a instabilidade do cenário econômico mundial que adveio na década de 1970 passou-se a contestar a teoria keynesiana de política macroeconômica¹³⁶.

Jennifer Hermann¹³⁷ identifica nesse passo três períodos distintos quanto aos modelos de política fiscal e gestão da dívida pública: o primeiro vai do pós-guerra até o final

¹³¹ Cf. HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 47.

¹³² Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 570.

¹³³ Cf. HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 47.

¹³⁴ Cf. BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Op. cit.*, pp. 58-63. Ainda nesse sentido, afirmam os mencionados autores que “había que crear déficit presupuestarios cuando la demanda global amenazase no llegar al nivel requerido para mantener el pleno empleo. Inversa y simétricamente, los superávit presupuestarios habrían de crearse cuando la demanda global amenazase superar los objetivos del pleno empleo, generando inflación de precios”.

¹³⁵ Cf. BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Op. cit.*, p. 44.

¹³⁶ Cf. HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, pp. 48-49.

¹³⁷ Cf. *Op. cit.*, pp. 51-52.

da década de 1970 e é de inspiração keynesiana, no qual o objetivo da gestão fiscal era uma “boa administração” da dívida (e não sua eliminação), para manter baixo o custo de financiamento do Estado; o segundo, da década de 1980, caracteriza-se por um ajuste conjuntural, para reduzir o déficit orçamentário e o crescimento da dívida pública no curto prazo; o terceiro, de inspiração neoclássica, se iniciou na década de 1990 e busca o equilíbrio fiscal e a eliminação do déficit público de forma estrutural, com a estabilização da relação dívida/PIB e sua gradual redução.

Como se vê dos modelos acima delineados, o uso da dívida pública não pode ser considerado certo ou errado como um fim em si mesmo, devendo ser analisado como um meio de ação governamental de acordo com determinada conjuntura econômica¹³⁸. Aliomar Baleeiro¹³⁹ sintetiza bem a questão, *verbis*:

“O tema contemporâneo jaz na função dos débitos públicos em face da conjuntura: como eles se comportam nas fases de *boom* ou de depressão e em que casos são inflacionários ou deflacionários, a fim de que os homens d’Estado se possam orientar na preservação da prosperidade ou, pelo menos, da estabilidade econômica”.

Não cabe ao direito, segundo pensamos, impor ideologias e obrigar o administrador da coisa pública a seguir determinada orientação econômica. Isso não significa que a dívida pública não possa ser limitada por normas jurídicas, o que se revela de suma importância para evitar que o endividamento excessivo gere instabilidades. Contudo, não pode o direito restringir o endividamento a ponto de impedir o administrador, no âmbito de sua discricionariedade, de contrair dívida em busca do crescimento econômico, se assim entender correto.

¹³⁸ Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 566.

¹³⁹ *Op. cit.*, p. 561.

IV. Razões para o controle do endividamento pelo ente central e a autonomia financeira dos entes subnacionais

Richard A. Musgrave¹⁴⁰ ensina que a estabilização econômica é alcançada, entre outros fatores, pela política da dívida pública, que está diretamente ligada às medidas orçamentárias que envolvem um déficit ou um superávit.

Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War e Raju Singh¹⁴¹, por sua vez, explicam que a estabilidade macroeconômica de um país depende da exposição agregada a riscos, e um elemento crítico desta exposição é o endividamento de todos os entes públicos que compõem esse país.

O endividamento excessivo dos entes públicos gera instabilidade econômica¹⁴². Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além¹⁴³ lecionam que para se medir se o nível da dívida é muito elevado, não é recomendável que se analise apenas o seu valor nominal. Isso porque a dívida pública no patamar de, v.g., US\$ 10 bilhões, pode ser importante para determinado país, mas pode não ser muito em um país cujo PIB chegue à casa dos trilhões de dólares. Em razão disso, um termômetro mais adequado para se medir o patamar da dívida pública é a relação dívida/PIB. Nas palavras dos citados autores:

“Pense-se no caso de um país que tem um PIB estagnado. Nele, a princípio, qualquer déficit, mantido no tempo e não financiado através de um aumento da oferta monetária, é perigoso, por elevar a relação dívida/PIB. Já em um país cuja economia cresce 10% ao ano, a dívida pública pode crescer a uma taxa similar, sem comprometer a evolução da relação dívida/PIB. De um modo geral, em matéria de finanças públicas, a dívida pública pode crescer indefinidamente, da mesma forma que a dívida de uma empresa que está permanentemente expandindo-se não implica maiores riscos para o credor, desde que a empresa não deixe de crescer. O que não pode crescer sempre é a relação dívida/PIB, pois em algum momento o credor pode perceber que a dívida é impagável, negar-se a conceder novos créditos ao governo e provocar a falência deste – e de si próprio, por ter no ativo papéis que podem não valer nada, da noite para o dia”.

¹⁴⁰ Cf. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*, vol. 1. São Paulo: Atlas; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1973, pp. 50-51.

¹⁴¹ Cf. “Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations”. *IMF Working Paper WP/05/108*, jun./2005. Disponível em <<http://www.ksri.org/bbs/files/research02/wp05108.pdf>>, acesso em 17/10/2010, p. 11.

¹⁴² Cf. RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. “A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados”. Rio de Janeiro: BNDES, jul./1999, p. 113. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_04.pdf>, acesso em 11/06/2009.

¹⁴³ *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Op. cit., p. 218.

A relação da dívida de alguns países desenvolvidos em relação ao PIB (como Japão e Itália) chega a ser de mais de 100%, patamar bastante superior ao brasileiro (que tem variado entre 40% e 50% nos últimos anos). Assim, para se chegar à conclusão de que determinado nível da dívida é elevado, não se pode apenas analisar isoladamente a relação dívida/PIB. Outros elementos devem ser examinados, como a composição e o custo da dívida pública¹⁴⁴.

Asseveram Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além¹⁴⁵ que, em relação à composição da dívida, alguns países desenvolvidos têm um mercado de títulos públicos com longa tradição de estabilidade, o que lhes permite ter uma proporção elevada da dívida na forma de títulos com longo prazo de vencimento e taxas de juros pré-fixadas. Se um desses países passa por dificuldades conjunturais e se vê obrigado a aumentar os juros, este país primeiramente enfrentará uma necessidade de “rolagem” relativamente confortável. Além disso, a elevação dos juros afetará apenas uma fração pequena da dívida, representada pelos novos títulos emitidos. Por outro lado, se a dívida de determinado país é de curto prazo de vencimento, este país ficará à mercê das oscilações do mercado, sujeitando-se a ter de resgatar fração considerável de sua dívida. Caso a taxa de juros aumente, esta elevação surtirá efeitos sobre parte substancial da dívida.

Noutro giro, em relação ao custo da dívida, se a taxa nominal de juros não for elevada, seu impacto sobre as contas de determinado país será bem menor. Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além¹⁴⁶ comparam, a esse respeito, o custo da dívida italiana com a brasileira, chegando à seguinte conclusão:

“Uma taxa nominal de juros de, grosso modo, 4%, sobre uma dívida de mais de 100% do PIB, representa um peso no orçamento menor do que o peso que os juros têm no Brasil, com uma taxa de juros significativamente maior, incidente sobre uma dívida muito inferior à italiana”.

Dessa forma, tão importante quanto avaliar a relação da dívida/PIB é o exame da estrutura da dívida em relação ao seu prazo de vencimento (composição) e ao seu custo (taxa de juros).

¹⁴⁴ Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁵ Cf. *Op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁶ *Op. cit.*, p. 219. A esse respeito, Santiago Herrera pondera que “a diferença entre o Brasil e os padrões internacionais vem mais do pagamento de juros altos do que de seu nível de endividamento. Embora as taxas reais de juros brasileiras tenham caído do patamar de 24% em que estavam em 1994-98, estão atualmente em 12%, o que é alto pela maioria dos padrões” (“A dívida pública brasileira: uma perspectiva internacional”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, p. 12).

As decisões envolvendo gastos e arrecadação de recursos que afetam o nível de desemprego e de inflação, por estarem relacionadas com a função estabilizadora, devem concentrar-se no ente central¹⁴⁷.

Anwar Shah¹⁴⁸ expõe que a política fiscal, em países federados, se torna uma responsabilidade dividida por todos os níveis de governo. A alocação de responsabilidades em um sistema federal leva em consideração as políticas estabilizadoras. Isso é realizado frequentemente pela atribuição de fontes de receita e responsabilidades de gastos estáveis e menos suscetíveis a oscilações para os entes subnacionais. Esse arquétipo tenta isolar os entes subnacionais dos ciclos econômicos e o ente central assume um papel proeminente na condução da política estabilizadora.

Destaca Rodrigo Oliveira de Faria¹⁴⁹, nesse sentido, que:

“(...) se o principal critério para a distribuição das competências entre as unidades federativas é o da *predominância do interesse*, e considerando que a macroeconomia afeta e gera repercussões que suplantam os interesses meramente locais ou regionais, tal matéria há de ser de interesse nacional e, portanto, deve ser atribuída logicamente ao governo central”.

As competências atribuídas à União pela Constituição de 1988 corroboram a afirmação de que compete a este ente, no Brasil, zelar pela macroeconomia e estabelecer as políticas monetárias e de crédito.

Com efeito, compete à União, conforme prevê o inciso VII do art. 21 da Constituição, emitir moeda. Ainda, compete à União, de acordo com o previsto no inciso VIII do art. 21 da Carta Republicana, administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguro e de previdência privada. Não obstante, o inciso IX do art. 21 do Texto Supremo atribui à União a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

¹⁴⁷ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. “Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro”. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, ano III, nº 3, jun./2002, p. 63. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP3/CFP_n3_art3.pdf>, acesso em 09/06/2009.

¹⁴⁸ Cf. “Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?” *World Bank Policy Research Working Paper n° 2005*, nov./2008, p. 11. Disponível em <<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2005.html>>, acesso em 30/10/2010.

¹⁴⁹ “Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras”. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 444 (destaques do original).

Os entes subnacionais, assim como as instituições financeiras e os particulares, devem se submeter aos ditames da política monetária e de crédito determinada pelo ente central, pois, se assim não ocorrer, torná-la-ão inócua¹⁵⁰.

Deveras, não faria sentido a União fixar a política monetária e de crédito apenas para as instituições financeiras e para os particulares, excluindo do seu alcance os entes subnacionais, cujas finanças, se estiverem em desacordo com a política determinada pelo ente central, prejudicarão a estabilidade econômica, tornando ineficazes os objetivos da política fiscal do País.

As normas de distribuição de competência legislativa previstas na Constituição ratificam o afirmado.

O art. 22, VI, VII e VIII da Constituição atribui à União a competência privativa para legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; e comércio exterior e interestadual. No âmbito da competência legislativa concorrente, prevista no art. 24 da Constituição, compete à União estabelecer normas gerais em matéria de direito tributário, financeiro e econômico. Ademais, o art. 174 da Carta da República atribui ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, atuação que, diante do teor dos incisos dos arts. 21 e 22, bem como do art. 24 da Constituição, será exercida em sua maior parte pela União¹⁵¹.

Nesse sentido, ensina Cesar A. Guimarães Pereira¹⁵² o seguinte:

“Portanto, há uma competência normativa da União nesse campo. Essa competência é justificada (extrajudicialmente) pelo papel da União como gestora global da economia nacional e pela relevância do endividamento público na administração da economia. Traduz-se constitucionalmente na centralização, na União, de competências relacionadas com essa atuação em face da economia (art. 21, VII, VIII, IX e art. 22, VI, VII, da CF) e para a edição de normas gerais sobre direito financeiro (art. 24, I, e § 2º, da CF)”.

O plexo de competências constitucionais permite concluir que a gestão macroeconômica é centralizada pela União. Ao analisar os dispositivos da Constituição de 1967 (EC 1/69), Geraldo Ataliba¹⁵³ traça conclusões que podem ser aplicadas à interpretação do texto

¹⁵⁰ Cf. SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo: s.n., 1968, p. 136.

¹⁵¹ Voltaremos à análise desses dispositivos mais adiante, quando tratarmos das formas de controle do endividamento público vigentes no sistema jurídico nacional.

¹⁵² “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Op. cit.*, pp. 54-55.

¹⁵³ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. *Op. cit.*, pp. 145-148.

constitucional atualmente vigente. Assevera o autor que os dispositivos constitucionais que tratam da competência da União para fiscalizar operações de crédito em geral e para legislar sobre política de crédito conduzem à conclusão de que o recurso ao crédito público passou a se submeter a uma disciplina mais uniforme em nível constitucional, na qual a vigilância da União é mais direta e efetiva. Dessa forma, a competência da União para legislar sobre crédito público, bem como para fiscalizar operações de crédito alcança, também, de forma não excepcional, os Estados e os Municípios, dado o interesse nacional de estabilidade macroeconômica.

O comportamento e as diretrizes adotadas pelos entes subnacionais interferem no alcance dos objetivos fixados pelo ente central, em virtude de seu gasto agregado e do nível de sua dívida¹⁵⁴. José Serra e José Roberto Afonso¹⁵⁵ apontam nesse sentido, com base nas contas nacionais de 1999, que os governos subnacionais respondiam por 68% da folha de pagamento de servidores públicos em atividade e 80% dos investimentos fixos. A União somente predominava nas transferências a pessoas (benefícios previdenciários, correspondentes a 80% dos gastos consolidados do setor público) e pagamentos de juros da dívida pública (90%). Diante disso, concluem os mencionados autores, ao contrário da cultura prevalecente no Brasil, que os Estados e Municípios, com exceção de gastos financeiros e previdenciários, exercem predomínio incontestável nos gastos públicos.

Sobre este tema, asseveram Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além¹⁵⁶ o seguinte:

“Finalmente, em relação à *função estabilizadora*, as decisões de gasto das esferas subnacionais podem afetar a demanda agregada da economia de uma forma que poderia prejudicar os objetivos de estabilização macroeconômica do governo central. Sendo assim, conclui-se que quanto maior for o nível de gastos públicos sob responsabilidade das esferas subnacionais, maior é a necessidade de conscientizá-las da importância de um ajuste fiscal, no caso da implementação de políticas de estabilização”.

Mais adiante, os referidos autores esclarecem que a estabilização econômica não é percebida como uma meta própria dos entes subnacionais, e sim do ente central. Isso não

¹⁵⁴ Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. “Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras”. *Op. cit.*, p. 445.

¹⁵⁵ Cf. “O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões”. Brasília: BNDES, dez./1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001793.pdf>, acesso em 30/10/2010, p. 8.

¹⁵⁶ *Op. cit.*, pp. 316-317 (destaques do original).

significa que os entes subnacionais não tenham interesse na estabilidade. Contudo, sob o ponto de vista funcional, a estabilização econômica é objetivo do ente central¹⁵⁷.

Raju Singh e Alexander Plekhanov apontam cinco razões para a indisciplina fiscal dos governos subnacionais: o problema de fundos comuns de recursos tributários (*common pool*), leves restrições orçamentárias (*soft budget constraints*), competição inter-regional (*interregional competition*), ausência de recursos para determinações federais (*unfunded federal mandates*) e ciclos eleitorais curtos (*short electoral cycles*)¹⁵⁸.

Em relação ao *common pool*, os citados autores ensinam que se um projeto público beneficia predominantemente uma jurisdição específica, mas recebe recursos de um fundo comum de tributos de todo o país, essa jurisdição paga apenas uma parcela pequena do projeto, enquanto aproveita uma parcela grande de seus benefícios. A ausência de responsabilidade integral pelos custos do projeto implica excesso de gastos e cria um incentivo para que as regiões compitam por transferências federais para financiar seus projetos específicos por meio de recursos de um fundo comum¹⁵⁹.

As leves restrições orçamentárias são percebidas quando as transferências são baseadas em necessidades financeiras já existentes, e não em necessidades que estão sendo planejadas e ainda não se concretizaram. Nesse caso, as restrições orçamentárias do governo subnacional são leves. Se as autoridades locais recolhem tributos em montante inferior ao que podem, se gastam acima de suas possibilidades ou se decretam a moratória de sua dívida, elas esperam que o governo federal cubra o descompasso de suas contas¹⁶⁰.

Além disso, quando há competição inter-regional por capitais e emprego, a rivalidade entre governos subnacionais pode encorajar reduzidas e ineficientes arrecadações tributárias, ou gastos excessivos em projetos de infraestrutura financiados pela contração de dívida¹⁶¹.

Por outro lado, destacam Raju Singh e Alexander Plekhanov¹⁶² que, em 1992, a Corte Constitucional Alemã obrigou o governo federal a conceder transferências suplementares aos Estados de Saarland e Bremen. A corte decidiu que a maior parte dos gastos

¹⁵⁷ Cf. GIAMBIAGI, Fabio; Além, Ana Cláudia. *Op. cit.*, pp. 336-337.

¹⁵⁸ Cf. "How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence". IMF Working Paper WP/05/54, mar./ 2005. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=874276>>, acessado em 30/10/2010, pp. 3-5.

¹⁵⁹ Cf. SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexander. "How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence". *Op. cit.*, pp. 3-4.

¹⁶⁰ Cf. SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexander. *Op. cit.*, p. 4.

¹⁶¹ Cf. SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexander. *Op. cit.*, p. 4.

¹⁶² Cf. *Op. cit.*, p. 5.

desses entes era determinada constitucionalmente, ainda que os recursos federais alocados para as regiões tenha sido insuficiente para financiar despesas obrigatórias. Esse tipo de decisão criou o entendimento de que os governos subnacionais não são responsáveis se determinações normativas de cunho federal (nacional) são inicialmente incompatíveis com políticas fiscais sustentáveis. Isso pode resultar em falta de incentivos para administração saudável dos gastos públicos em nível regional, disseminadas expectativas de socorros financeiros e leves restrições orçamentárias para os governos subnacionais.

Igualmente, se os eleitores são incapazes de levar em conta os efeitos dos gastos públicos, os governantes podem ganhar crédito político aumentando despesas ou reduzindo tributos antes das eleições. Políticos com horizontes curtos em termos de planejamento podem não internalizar completamente os custos futuros das operações de crédito¹⁶³.

A respeito da necessidade de se controlar o endividamento dos entes subnacionais, Lili Liu e Michael Waibel¹⁶⁴ afirmam que manter o crescimento sustentável em nível subnacional exige um quadro transparente para alocar riscos e perdas em caso de moratória da dívida. O primeiro propósito desse quadro é sinalizar com credibilidade aos prestamistas que as reestruturações da dívida serão previsíveis e equitativas, e aos tomadores de recursos que o comportamento fiscal irresponsável implicará consequências. O segundo propósito é manter o mínimo essencial de serviços públicos durante a reestruturação da dívida e o ajuste fiscal de um ente subnacional. Esses objetivos podem ser verificados em diversos países para o controle do endividamento dos entes subnacionais. No entanto, cada país (com seu contexto político, econômico, legal e histórico) apresenta motivações específicas.

O cenário brasileiro de instabilidade das contas públicas, antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da edição das Resoluções SF 40 e 43, ambas de 2001, é bem resumido por José Serra e José Roberto Afonso¹⁶⁵, conforme se verifica da passagem abaixo:

“De um lado, estados e municípios constituíram-se e, ainda, constituem-se em um poderoso fator potencial de descontrole do déficit público devido ao seu grande peso dentro do setor público, à assimetria na distribuição de direitos e deveres entre as três esferas de governo, à existência de bancos estaduais que financiavam os seus déficits e à possibilidade de emis-

¹⁶³ Cf. SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexander. *Op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁴ Cf. “Subnational insolvency: cross-country experiences and lessons”. *Policy Research Working Paper n° 4496*, jan./2008, p. 5. Disponível em <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/29/000158349_20080129111544/Rendered/PDF/wps4496.pdf>, acesso em 30/10/2010.

¹⁶⁵ “O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões”. *Op. cit.*, p. 16.

são de papéis de dívida mobiliária, com o mesmo propósito. Isso, naturalmente, em função também da influência política direta de governadores e prefeitos sobre o Congresso Nacional, num sistema eleitoral e partidário como o brasileiro. Por outro lado, o Senado, que, por atribuição constitucional, deveria controlar e limitar o endividamento de estados e municípios, na prática raramente adotou um comportamento restritivo”.

Na ausência de quaisquer limites para o controle do endividamento dos entes subnacionais, o governo central encara o risco de que os entes subnacionais poderão tentar se aproveitar dos esforços daquele para estabilizar a economia, repassando os custos do endividamento excessivo para outros entes ou para gerações futuras. Entes subnacionais com elevado poder econômico podem usar sua condição para manter o ente central como refém e barganhar por repasses da dívida ou outras vantagens fiscais¹⁶⁶.

O descontrole das contas públicas cria desconfiança no mercado quanto à solvência dos entes, afugentando investidores estrangeiros. Muitas vezes, a dívida dos entes subnacionais acaba assumida pelo ente central – como já ocorreu no Brasil em três oportunidades –, o que prejudica a política fiscal e seus esforços de austeridade¹⁶⁷. Robert P. Inman¹⁶⁸ esclarece que mesmo governos centrais fortes e capazes de resistir a estratégias de governos locais para transferir os encargos da dívida para o Poder Central. Essa estratégia consistiria no custeio de despesas correntes com recursos emprestados para, posteriormente, o governo local decretar a moratória de sua dívida, na esperança de que o governo central assumira seus encargos.

Sobre o tema, Francisco Rigolon e Fabio Giambiagi¹⁶⁹ asseveram que:

“(...) a experiência recente de muitos países em desenvolvimento sugere que, nas circunstâncias atuais, os governos subnacionais contribuem – muitas vezes, significativamente – para agravar os problemas macroeconômicos ou dificultar a sua solução.

“Primeiro, porque os governos subnacionais são incentivados a produzir déficit e a transferir o seu financiamento para o governo central. Quando os recursos não estão disponíveis *ex-ante* no governo nacional, eles podem ficar disponíveis *ex-post*, depois da realização do gasto e da acumulação da dívida. O poder político de muitos governos subnacionais e as

¹⁶⁶ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. “Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations”. *Op. cit.*, p. 12.

¹⁶⁷ Cf. RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. “A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados”. *Op. cit.*, p. 123; e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. “Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro”. *Op. cit.*, p. 63.

¹⁶⁸ Cf. “Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from U.S. federalism”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 41-43.

¹⁶⁹ *Op. cit.*, p. 122.

implicações sistêmicas e políticas da eventual deterioração de suas contas diminuem a capacidade de o governo central resistir às pressões por mais recursos.

“Segundo, porque a crença na capacidade de o governo central assegurar, em última instância, a solvência dos governos subnacionais cria um problema de perigo moral que estimula o endividamento excessivo”.

No mesmo sentido é a lição de Rémy Prud’homme e Anwar Shah¹⁷⁰, *verbis*:

“Em um ambiente fiscal descentralizado, o acesso dos governos subnacionais aos mercados de crédito representa riscos significativos para as políticas nacionais de estabilização, uma vez que a possibilidade de impor racionamento de crédito e controles diretos é bastante restrita pela divisão constitucional dos poderes. Esses riscos são desproporcionalmente mais altos se há uma forte dependência dos governos subnacionais das fontes centrais de receita. Nessas circunstâncias, o risco de ter de fazer uma operação de salvação seria muito maior, mas o mercado não capitalizaria esses riscos em vista de sua previsão de uma salvação pelo governo central”.

Jonathan A. Rodden¹⁷¹ afirma que, de acordo com a definição convencional, o ente central é o devedor com autoridade suprema sobre sua dívida. Isso porque nenhum outro ente federado é garantidor de sua dívida ou pode compelir o ente central a pagá-la. Contudo, não existe clareza sobre a existência ou não de autonomia dos entes subnacionais em relação à sua dívida. Os prestamistas precisam prognosticar se o ente central implicitamente garante ou não a dívida dos entes subnacionais. Em países onde o ente central se compromete a não assumir a dívida dos entes subnacionais, os entes subnacionais podem ser vistos como autônomos em relação à própria dívida.

A fim de realizar uma análise econômica sobre a questão da existência de autonomia em relação à dívida em sistemas com múltiplos níveis de governo, e para entender o relacionamento entre o ente central e os entes subnacionais quanto à possibilidade do primeiro vir a assumir a dívida dos demais, Jonathan A. Rodden¹⁷² criou a figura do “Bailout Game”, que é bastante ilustrativo:

Nesse jogo dinâmico, disputado entre o ente central e os entes subnacionais com expectativas eleitorais sobre as consequências de suas decisões fiscais, parte-se da premissa de que a falta de comprometimento do ente central em não socorrer financeiramente os

¹⁷⁰ “Centralização versus descentralização: o diabo está no detalhes”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 82.

¹⁷¹ Cf. *Hamilton’s paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 49.

¹⁷² Cf. *Hamilton’s paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 50-55.

deve decidir se concede ou não o *bailout* tardio. O ente subnacional está preocupado com as consequências eleitorais negativas do ajuste fiscal e prefere que os custos de tal ajuste sejam repassados a cidadãos de outras jurisdições. Nesse sentido, o ente subnacional prefere receber o *bailout* antecipado, mas se não conseguiu-lo na primeira etapa do jogo, então prefere o *bailout* tardio. Se nenhum *bailout* lhe é concedido, o ente subnacional prefere o ajuste fiscal antecipado ao tardio, pois o primeiro é menos custoso. A pior das consequências seria decretar a moratória por não ter recebido a ajuda do ente central¹⁷⁴.

O controle da dívida pública é, portanto, matéria de relevância nacional, pois o endividamento elevado dos entes subnacionais causa impacto na estabilidade econômica do País, obrigando o governo central, em situações extremas, a intervir e assumir a dívida dos entes subnacionais.

¹⁷⁴ Assevera Jonathan A. Rodden que a ordem de preferência do ente subnacional é: (i) *bailout* antecipado, (ii) *bailout* tardio, (iii) ajuste fiscal antecipado, (iv) ajuste fiscal tardio e (v) moratória. As preferências do ente central são menos claras. Todos os participantes do jogo sabem que o ente central prefere que os entes subnacionais façam por conta própria seu ajuste fiscal a ter crises de dívida e conceder *bailouts*. Todavia, os entes subnacionais não sabem as preferências do ente central no desenrolar do jogo. Os entes subnacionais não sabem, com ares de certeza, se será mais custoso sob o ponto de vista político para o ente central conceder ou negar o *bailout*, ao mesmo tempo em que não sabem o tamanho do comprometimento do ente central em resistir a pressões pelo *bailout*. A ordem de preferência do ente central resoluto (*i.e.*, que sempre prefere não conceder o *bailout*) é: (i) ajuste fiscal antecipado, (ii) ajuste fiscal tardio, (iii) moratória, (iv) *bailout* tardio e (v) *bailout* antecipado. Noutro giro, a ordem de preferência do ente central irresoluto é: (i) ajuste fiscal antecipado, (ii) ajuste fiscal tardio, (iii) *bailout* antecipado, (iv) *bailout* tardio e (v) moratória. Mais adiante, esclarece Jonathan A. Rodden que, se houvesse completa e perfeita informação sobre o comportamento do ente central, as condutas dos entes subnacionais seriam as seguintes: na hipótese de o ente central ser resoluto, o jogo terminará rapidamente, pois os entes subnacionais procederão ao ajuste fiscal antecipado, prevendo que o ente central não os socorrerá ao longo do caminho, o que lhes deixa para o futuro opções menos atrativas que o ajuste fiscal antecipado; na hipótese de o ente central ser irresoluto, os entes subnacionais deixarão que se instaure uma crise fiscal por se recusar a promover o ajuste fiscal, sabendo que o ente central não tolerará a moratória. Assim, o jogo terminará com o *bailout* antecipado, pois a demora na sua concessão prejudicará ainda mais o ente central. Contudo, as informações sobre o futuro comportamento do ente central é frequentemente incompleta, e a decisão dos entes subnacionais de proceder ou não ao ajuste fiscal é baseada em grande parte na análise ou previsão da resolução do ente central. Dessa forma, as probabilidades iniciais de o ente central ser resoluto ou irresoluto quanto a não conceder os *bailouts* influenciam o resultado do “Bailout Game”. O histórico exerce um grande papel na determinação dessas probabilidades, pois se o ente central tem um passado recente de concessão de *bailouts*, será mais difícil fazer um comprometimento crível de que não mais os concederá. Por outro lado, se o ente central tem a preocupação com jogadas futuras do “Bailout Game”, existe um forte incentivo para se estabelecer uma reputação de ser resoluto em relação a não conceder *bailouts*. Igualmente, quando um novo sistema político e fiscal está sendo implantado, as primeiras rodadas do “Bailout Game” são especialmente importantes. Não obstante, entes centrais irresolutos podem aumentar o uso das transferências governamentais voluntárias antes de se instaurar a crise fiscal e antes da necessidade de se recorrer à concessão de *bailouts*. No mesmo passo, caso os entes subnacionais tomem empréstimos para colaborar no fornecimento de bens e serviços considerados de caráter nacional, é mais difícil para o ente central se comprometer a não conceder *bailouts*. *Contrario sensu*, é mais fácil para o ente central não assumir a dívida dos entes subnacionais caso estes sejam responsáveis apenas por fornecer bens e serviços de caráter meramente local. Noutro giro, as chances de *bailout* são menores quando os entes subnacionais são pequenos e em tamanho semelhante. Quando são grandes e assimétricos, os entes subnacionais tendem a evitar fazer o ajuste fiscal, pois acreditam que são grandes demais para não pagar sua dívida. Além disso, acreditam que o ente central não os deixará decretar a moratória, porque esta imporia custos elevados para o resto da federação (cf. *Hamilton’s paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 50-68).

Para Joel de Jesus Macedo e Ely Célia Corbari¹⁷⁵, com a descentralização implementada pela Constituição de 1988, a União abdicou de parte do controle da política fiscal e, por conseguinte, gerou uma incompatibilidade entre a política de provisão de bens e serviços públicos pelos entes subnacionais e a política de estabilização econômica pelo ente central. A descentralização, causa, dessa forma, um *trade-off*, pois se por um lado aumenta-se a eficiência na função estatal da provisão de bens e serviços públicos, por outro lado dificulta-se a função da estabilidade econômica.

Lili Liu e Michael Waibel¹⁷⁶ asseveram, a esse respeito, que o aumento da importância do endividamento subnacional se deve, entre outros fatores, ao incremento da descentralização de responsabilidade de gastos, competência tributária e capacidade de contrair empréstimos aos entes subnacionais. Porém, o endividamento subnacional traz o risco da inadimplência por parte dos entes subnacionais de suas obrigações financeiras. A inadimplência sistêmica, por sua vez, pode impedir o crescimento de mercados de capitais subnacionais, cercear o espaço para investimentos de infraestrutura e ameaçar a estabilidade financeira e serviços públicos fundamentais.

Uma alternativa para contornar o *trade-off* entre o aumento da eficiência decorrente da descentralização financeira e as consequentes dificuldades criadas para manter a estabilidade econômica seria a redução proporcional dos gastos do ente central, para compensar o aumento dos gastos dos entes subnacionais. No entanto, aponta Rafael Terra de Menezes¹⁷⁷ que no Brasil essa compensação não seria possível, em função do alto grau de rigidez das despesas da União. Por conta disso, instituições orçamentárias que garantam o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais proporcionam também a estabilidade econômica.

Igualmente, o crédito público não é a única forma pela qual se viabiliza a autonomia financeira dos entes públicos (que podem arrecadar receitas tributárias, conforme a competência constitucionalmente prevista, entre outros tipos de receita). Para atender os

¹⁷⁵ Cf. “Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis”. *Revista Contabilidade & Finanças*, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 47, set./dez 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772009000300004&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 17/10/2010. Segundo os autores, para adequar e coordenar as políticas de provisão de bens e serviços públicos e de estabilidade econômica surgiu a necessidade no Brasil de se criar um novo mecanismo para reforçar as instituições orçamentárias para promover a disciplina fiscal dos entes subnacionais. Foi editada, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000, visando a controlar o endividamento público.

¹⁷⁶ “Managing subnational credit and default risks”. *World Bank Policy Research. Working Paper Series n° 5362*, jul./2010. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1645733>>, acesso em 17/10/2010, p. 2.

¹⁷⁷ Cf. “Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros”. Brasília: ESAF, 2005, p. 5. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/lrf/1lrfXTN/1premio_lrf.pdf>, acesso em 17/10/2010.

objetivos econômico-fiscais estabelecidos pelo ente central, admite-se a imposição de limites na autonomia financeira dos entes subnacionais no que tange ao endividamento, fixando-se instrumentos para o seu controle e para evitar excessos¹⁷⁸.

Assim, devem ser impostos limites para o endividamento, como forma de assegurar a estabilidade econômica. A esse respeito, vale citar a lição de José Maurício Conti¹⁷⁹, *verbis*:

“Admitindo-se que o crédito público é uma das formas pelas quais se exterioriza a autonomia financeira das entidades subnacionais, mas não a única, não se pode considerar o estabelecimento de limites constitucionais e legais para o endividamento como sendo ato que viole o princípio federativo. Até porque a própria competência tributária não é ilimitada, tendo seus contornos expressamente delimitados pelo texto constitucional.

“E a Constituição, ao conferir poderes ao Congresso Nacional, por meio de lei complementar, para dispor sobre dívida pública, e ao Senado Federal, por meio de Resolução, para estabelecer os limites para o endividamento, não lhes conferiu poderes para anular a capacidade das entidades subnacionais de administrar o crédito público. Devem, pois, os limites serem fixados em nível razoável, sob pena de estarem sendo extrapolados os poderes outorgados pela Constituição.

“Assim, a existência de limites para o endividamento das entidades subnacionais, desde que em níveis razoáveis, que não aniquilem a capacidade de utilização do crédito público como instrumento de política financeira, não violam a autonomia financeira destas entidades”.

Deveras, existe o consenso de que a limitação do endividamento público, considerada em tese, não configura afronta à autonomia dos entes subnacionais ou ao pacto federativo, haja vista as razões econômicas para que se evitar o descontrole das contas públicas. Assim, andou bem o constituinte ao atribuir à lei complementar a competência para dispor sobre a dívida pública e ao Senado a competência para fixar os limites globais de endividamento.

Não se pode perder de vista, por outro lado, que o País é uma República Federativa, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1º, *caput*). A organização político-administrativa da Federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (CF, art. 18).

Por conseguinte, os entes nacionais são dotados de autonomia financeira. O endividamento, tomado como instrumento de política financeira e mecanismo de gestão de

¹⁷⁸ Cf. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, pp. 136-140.

¹⁷⁹ “Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro”. *Op. cit.*, p. 1093.

recursos, configura uma das formas pelas quais as entidades subnacionais exercem essa autonomia.

Nesse passo, Lili Liu e Michael Waibel¹⁸⁰ apontam que o acesso dos entes subnacionais ao mercado financeiro, além de riscos, traz uma série de benefícios. Em primeiro lugar, permite que os entes subnacionais expandam espaço fiscal para infraestrutura (e a demanda por infraestrutura continuará a crescer, principalmente nos países em desenvolvimento, que ainda passam por um processo de urbanização). Em segundo lugar, o endividamento dos entes subnacionais permite o financiamento mais eficiente e equitativo de gastos com infraestrutura, na medida em que tais gastos beneficiarão gerações futuras, as quais, por conta disso, também devem suportar o seu ônus. Em terceiro lugar, permitir o acesso dos entes subnacionais ao mercado financeiro expõe tais entes à disciplina dos mercados e às exigências de apresentar relatórios sobre sua dívida, com ganhos em transparência fiscal, orçamentos saudáveis, administração financeira e boa governança. Em quarto lugar, expandir o endividamento subnacional facilita o aprofundamento dos mercados financeiros, pois um mercado competitivo, com diversos tomadores, prestamistas e opções de financiamento, pode ajudar a diversificar o acesso dos entes subnacionais a recursos creditícios, com custos reduzidos.

Dessa forma, o controle do endividamento público deve ser desempenhado dentro das delimitações da Constituição, de forma razoável, para preservar a autonomia financeira das entidades subnacionais. O controle não pode ser rígido a ponto de impedir que os entes subnacionais contraiam obrigações financeiras para gerir seus recursos. A Constituição Federal de 1988, ao atribuir competência ao Congresso Nacional e ao Senado Federal para estabelecer limites e condições nessa matéria, não lhes conferiu poderes para anular a capacidade dos entes públicos de administrar a dívida pública. Os limites fixados devem, pois, ser razoáveis, sem extrapolar o quanto disposto na Constituição¹⁸¹.

¹⁸⁰ Cf. “Subnational borrowing, insolvency and regulation”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Macro federalism and local finance*. Washington, DC: World Bank, 2008, pp. 3-7. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207775351512/SubBorrowInsRegLiuWai.pdf>>, acesso em 25/10/2010.

¹⁸¹ Cf. CONTI, José Maurício. “Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro”. *Op. cit.*, pp. 1091-1093.

V. Métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais

Neste capítulo, serão examinados detalhadamente os métodos de controle do endividamento de entes subnacionais, analisando as formas adotadas por diferentes ordenamentos jurídicos.

É válido lembrar inicialmente a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁸², no sentido de que em todo e qualquer Estado o poder é relativamente centralizado:

“Com isso se quer dizer que, numa medida maior ou menor, a criação do Direito, seja o estabelecimento das normas gerais, seja o de normas individuais, é reservada ao órgão central, ao ‘governo’.

“Se não há Estado sem relativa centralização, correlativamente não existe Estado sem um certo grau de descentralização. Na realidade, o grau mínimo de descentralização é aquele em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos subordinados e periféricos (descentralização ‘administrativa’).

“Grau maior apresenta o Estado em que também a criação de normas gerais – de interesse local ou particular – normalmente é atribuída a órgãos periféricos, com ou sem domínio espacial determinado (descentralização ‘legislativa’). Quando a descentralização legislativa e a administrativa se combinam com a escolha dos membros dos órgãos periféricos por fração especialmente determinada do povo, existe a descentralização ‘política’”.

Seguindo o raciocínio, o autor ensina que, em função da descentralização, distinguem-se dois tipos ou formas de Estado: o Estado *unitário* e o Estado *federal*¹⁸³.

A descentralização (administrativa, legislativa e/ou política) no Estado unitário está à mercê do Poder Central, que pode, por decisão sua (em regra na forma de lei), suprimi-la, aumentá-la ou restringi-la. Dessa forma, a autonomia de eventual ente descentralizado pode ser modificada pela vontade do governo central¹⁸⁴.

Destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁸⁵ que a mera existência de descentralização não é suficiente para que o Estado unitário seja considerado descentralizado, devendo haver, para tanto, descentralização política.

Alguns países inscrevem a descentralização política no próprio texto constitucional. Estes são considerados *Estados unitários constitucionalmente descentralizados* e neles

¹⁸² *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 26ª ed., 1999, pp. 48-49.

¹⁸³ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. Op. cit., pp. 49-50.

¹⁸⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., p. 49.

¹⁸⁵ Cf. Op. cit., p. 49.

o Poder Central não tem à sua mercê a existência ou a amplitude da descentralização. Tais Estados, como a Itália e a Espanha, também são chamados de *Estados regionais*. Em que pese isso, a descentralização nesse tipo de Estado pode ser alterada ou suprimida por reforma constitucional. Além disso, as regiões não possuem um poder constituinte próprio e sua organização é aprovada por lei nacional. Contudo, a autonomia do ente descentralizado (subnacional) tem uma garantia e um campo mínimo de abrangência, definidos pela Constituição¹⁸⁶.

José Maurício Conti¹⁸⁷ ensina que o Estado federal possui as seguintes características intrínsecas: existência de ao menos duas esferas de governo, autonomia política, administrativa e financeira das entidades descentralizadas, organização do Estado prevista em uma Constituição, repartição de competências entre as entidades descentralizadas, participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional e indissolubilidade.

Os Estados unitários constitucionalmente descentralizados tendem a confundir-se com os Estados federais. Destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁸⁸ que nos Estados federais a estrutura federativa é cláusula pétrea nas Constituições e há sempre a participação dos Estados-Membros no Poder Central, por meio de uma Câmara que os representa (como é o Senado Federal no Brasil). Igualmente, os Estados-Membros podem se auto-organizar por meio de um poder constituinte próprio. O autor reconhece, porém, que tais critérios de distinção entre os Estados unitários constitucionalmente descentralizados e os Estados federais são frágeis, pois, na maioria dos Estados federais, os representados dos Estados no Poder Central estão mais propriamente ligados a partidos políticos do que aos Estados em que se elegem. Ademais, a auto-organização dos Estados-Membros pode ser extremamente limitada e condicionada pela Constituição Federal, a ponto de reduzi-la a quase nada.

A esse respeito, assevera José Maurício Conti¹⁸⁹ que não existe uma distinção absolutamente nítida entre o Estado unitário e o federal, conforme se verifica do trecho abaixo transcrito:

“Isto porque, ao se analisarem os Estados dito Unitários, constata-se que estes, em especial os que têm uma grande extensão territorial, também, de alguma forma, estabelecem divisões territoriais de poder, com maior ou menor grau de autonomia relativamente ao poder central. E a observação dos Estados Federais mostra que há diversos tipos e formas pelas

¹⁸⁶ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, pp. 49-50.

¹⁸⁷ Cf. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 10.

¹⁸⁸ Cf. *Op. cit.*, p. 50.

¹⁸⁹ *Federalismo fiscal e fundos de participação*. *Op. cit.*, pp. 6-7.

quais se organizam, existindo desde os Estados que conferem elevado grau de autonomia às unidades subnacionais, até aqueles em que a autonomia dos membros da Federação é reduzida. Sendo assim, muitas vezes são por demais sutis as diferenças entre um Estado Unitário descentralizado e um Estado Federal em cuja organização se constate a pequena autonomia dos entes federados, impedindo que se possa traçar uma linha divisória nítida entre estas formas de organização dos Estados”.

Os Estados federais possuem historicamente dois tipos de processos de formação: por *agregação* ou por *segregação*. Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁹⁰:

“Em casos como o dos Estados Unidos, da Alemanha, da Suíça, o Estado federal resultou de uma agregação (federalismo por agregação) de Estados que a ele preexistiam. O Estado federal veio sobrepor-se a tais Estados. Noutros, como no Brasil, o Estado unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, descentralizou-se a ponto de gerar Estados que a ele foram ‘subpostos’ (*federalismo por segregação*)”.

Existem vários tipos de federalismo. Nos séculos XVIII e XIX, o federalismo era concebido como *dualista*, pois o ideal era separar duas esferas estanques (a União, de um lado, e os Estados-Membros, de outro), com repartição horizontal de competências e previsão de tributos exclusivos. Depois da Primeira Grande Guerra, surge a ideia do federalismo *cooperativo*, com a coordenação de duas esferas (sob a regência da União) e repartição vertical de competências, além de partilha de arrecadação tributária. Atualmente, fala-se em federalismo de *integração*, no qual a esfera estadual se sujeita à esfera federal. O federalismo de integração acentuaria os traços do cooperativo, mas resultaria antes num Estado unitário constitucionalmente descentralizado do que num Estado federal¹⁹¹.

É possível, ainda, reconhecer outras figuras além do Estado unitário e do Estado federal. A Confederação é uma união de estados soberanos na qual a autoridade central coordena as decisões a serem tomadas pelos confederados. Diferentemente do que ocorre com os Estados Federados, na Confederação os membros mantêm sua soberania (e não apenas a autonomia) e a agregação dos Estados Soberanos tem força menor, pois as regras que permitem um membro desligar-se da união são mais flexíveis. Além disso, existem os grandes acordos internacionais, como a União Europeia, que, para seu fiel cumprimento, exigem uma perda de parcela da soberania dos Estados¹⁹².

Feito esse panorama sobre as formas de Estado, cabe agora examinar os diferentes métodos adotados para se controlar o endividamento dos entes subnacionais.

¹⁹⁰ *Op. cit.*, p. 52 (destaques do original).

¹⁹¹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, pp. 52-53.

¹⁹² Cf. CONTI, José Maurício. *Op. cit.*, pp. 5-6.

Verificam-se quatro métodos para este desiderato: controle *pelo mercado*, controle *cooperativo*, controle *por meio de normas jurídicas* e controle *administrativo*. Tais métodos podem ser aplicados de forma isolada ou conjugar-se, total ou parcialmente, e associam-se a aspectos históricos, culturais, à relação político-administrativa entre os entes, ao desenvolvimento do mercado financeiro, entre outros¹⁹³. Senão vejamos:

V.1. Controle pelo mercado

Alguns países confiam apenas no mercado de capitais para restringir o acesso ao crédito pelos entes subnacionais. Nesse caso, não há imposição de limites pelo ente central na dívida dos governos locais, que têm liberdade para decidir o seu montante, suas fontes e sua finalidade¹⁹⁴.

O controle pelo mercado significa que os mercados financeiros são capazes de enviar sinais apropriados para impedir o ente público de contrair dívida em excesso¹⁹⁵. Vale dizer, cabe ao mercado controlar a dívida dos entes públicos, quando esta atingir patamares muito elevados, ao restringir a concessão de crédito a entes excessivamente endividados.

Os entes subnacionais têm geralmente acesso direto ao mercado financeiro para satisfazer suas necessidades creditícias e decidem de forma independente o quanto e de quem tomar recursos emprestados, bem como no que gastá-los¹⁹⁶.

Para que o controle pelo mercado seja efetivo, a doutrina tem sugerido que quatro condições devam ser satisfeitas¹⁹⁷.

A primeira é que o mercado seja aberto e livre, sem regras que coloquem o ente público em posição favorecida como tomador de empréstimos ou que estabeleçam algum tipo de reserva para títulos ou empréstimos públicos.

¹⁹³ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. "Control of subnational government borrowing". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 156-172 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, pp. 67-69.

¹⁹⁴ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. "Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations". *Op. cit.*, p. 12.

¹⁹⁵ Cf. VULOVIC, Violeta. "The effect of subnational borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?" *IEB Working Paper n° 2010/36*, jun./2010, p. 7. Disponível em <<http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/SM10Vulovic.pdf>>, acesso em 30/10/2010.

¹⁹⁶ Cf. VULOVIC, Violeta. "The effect of subnational borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?" *Op. cit.*, p. 7.

¹⁹⁷ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, pp. 161-162 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 67.

A segunda é que haja adequado nível de informações para os prestamistas sobre a dívida consolidada, a capacidade de pagamento do ente público, garantias oferecidas para outras operações, condição de solvência etc.

A terceira é que não exista a possibilidade de reescalonamento da dívida ou socorro financeiro (*bailout*), o que desestimula a verificação das reais condições do ente tomador pelos prestamistas – além de o aumento das taxas de juros e a não concessão de empréstimos em operações de risco tornarem-se práticas que não serão efetivamente adotadas pelo mercado.

A quarta é que haja estrutura institucional que garanta a adoção de políticas fiscais responsáveis ou de redução da dívida para evitar crises, caso o mercado sinalize que novas operações de crédito poderão não mais ser efetuadas com determinado ente.

Essas quatro condições são improváveis de serem verificadas na prática, especialmente nos países em desenvolvimento, em que as informações disponíveis sobre as finanças dos entes subnacionais ainda são frágeis em termos de abrangência, qualidade e agilidade. Em muitos países ainda se usa a prática de se utilizar empresas públicas intermediárias para a contração de dívida, a fim de reduzir custos e dificultar o controle. Não obstante, em diversos países o governo central interveio para evitar a moratória da dívida dos entes subnacionais, assumindo compromissos destes¹⁹⁸.

Paulo Drummond e Ali Mansoor¹⁹⁹ apontam como importante complemento do controle pelo mercado a existência de legislação sobre a falência dos entes públicos, como ocorre na Hungria, onde a legislação prevê que o governo local e o credor podem iniciar um procedimento de liquidação da dívida dos municípios se este deixa de pagar suas obrigações por mais de 60 (sessenta) dias. Durante esse procedimento, o governo central pode indicar um comissário para controlar as finanças locais.

Por sua vez, Teresa Ter-Minassian e Jon Craig²⁰⁰ concluem que, mesmo em países desenvolvidos (como o Canadá, *v.g.*), em que o mercado financeiro é relativamente transparente, o controle pelo mercado não tem sido plenamente efetivo, na medida em que, embora a classificação do risco das operações com os governos subnacionais tenha piorado,

¹⁹⁸ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 19.

¹⁹⁹ Cf. “Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers”. *IMF Working Paper WP/02/76*, abr./2002, pp. 28-29. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=879590>>, acesso em 17/10/2010.

²⁰⁰ Cf. *Op. cit.*, pp. 162-163.

sua dívida não tem diminuído – o que seria uma consequência natural –, e sim aumentado nos últimos anos.

Já Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War e Raju Singh²⁰¹ ponderam que em várias partes do mundo mercados de capitais em nível subnacional são desenvolvidos para conceber extensa quantidade de recursos para os entes subnacionais e, por conseguinte, não possuem a aptidão para disciplinar o seu endividamento. Não obstante, os entes subnacionais podem decidir por conta própria adotar regras fiscais para melhorar sua posição ou classificação de crédito no mercado. Os citados autores asseveram, ainda, que o controle pelo mercado sofre do problema de confiar em instrumentos (como taxa de juros melhores para os entes com as finanças em boas condições e classificação das agências de risco) que não reagem bem a desenvolvimentos fiscais. Em vez disso, tais instrumentos dão uma resposta abrupta a escolhas ruins da política fiscal, e, dessa forma, não conferem um alerta com a devida antecedência para a necessidade de se restaurar a disciplina fiscal²⁰².

V.2. Controle cooperativo

No controle cooperativo, em vez de os limites da dívida dos entes subnacionais serem fixados em leis ou pelo ente central, há um processo de negociação entre os entes ou seus prepostos, como se verifica nos países escandinavos e, mais recentemente, na Austrália²⁰³.

O processo de negociação pode ser bilateral (na maioria dos casos) ou multilateral, como ocorre na Austrália, por meio de um Conselho de Empréstimos (*Loan Council*), em que todos os entes têm representação.

A Áustria, por sua vez, introduziu em 1996 um mecanismo de consulta entre os diferentes níveis de governo para garantir que o déficit global fosse reduzido para menos de 3% (três por cento). De forma semelhante, na Dinamarca os tetos anuais da dívida dos entes subnacionais são definidos em negociações entre o governo central e duas associações dos entes subnacionais, no processo de elaboração do orçamento anual. Na Bélgica, uma Corte Financeira Superior formada por membros indicados pelo governo federal, pela

²⁰¹ Cf. *Op. cit.*, pp. 13-14.

²⁰² Cf. *Op. cit.*, p. 19.

²⁰³ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 164 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 68.

comunidade, pelos entes subnacionais e pelo Banco Nacional da Bélgica dá recomendações a respeito de pedidos de operações de crédito de diferentes níveis de governo. O governo federal, então, celebra acordos com os entes subnacionais para atingir metas da dívida²⁰⁴. Na Suécia e na Finlândia, o governo central e associações municipais celebram acordos anuais visando a limitar aumentos na carga tributária e nos gastos públicos²⁰⁵.

O controle cooperativo tem como elemento positivo a maior participação dos entes subnacionais na elaboração das políticas macroeconômicas do Estado e no estabelecimento das diretrizes fiscais para se concretizar tais políticas. Além de aumentar o diálogo e a troca de informações entre os entes públicos, o controle cooperativo cria nos entes subnacionais a consciência das implicações macroeconômicas de suas políticas orçamentárias.

Todavia, o controle cooperativo não será eficiente em países nos quais é fraca a liderança do ente central nas políticas econômica e fiscal. O método será mais eficiente onde a disciplina fiscal e o conservadorismo estão enraizados²⁰⁶.

Para se colocar em prática o controle cooperativo, uma entidade intergovernamental responsável pelo controle do endividamento público pode dialogar e aumentar a responsabilidade para todos os diferentes níveis de governo em determinado país. Nesse cenário, a pressão política pode ser um fator importante para o exercício do controle. Sem embargo, o controle cooperativo pode ser um mecanismo fraco se a imposição de sanções ou penalidades está sujeita a decisões unânimes de um comitê composto de representantes de todos os níveis de governo²⁰⁷.

V.3. Controle por meio de normas jurídicas

Em outros casos, o governo central pode tentar conter o endividamento subnacional pela imposição de normas jurídicas²⁰⁸.

O controle por meio de normas jurídicas, que podem ser constitucionais ou legais, é realizado tanto em Estados federados como unitários e apresenta como aspecto positivo a

²⁰⁴ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, pp. 16-17.

²⁰⁵ Cf. DRUMMOND, Paulo; MANSOOR, Ali. "Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers". *Op. cit.*, p. 20.

²⁰⁶ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, pp. 164-165 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 68.

²⁰⁷ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, pp. 19-20.

²⁰⁸ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 14.

transparência, a segurança e a certeza. Evitam-se também barganhas entre os entes subnacionais e o ente central para alterar os limites da dívida, que geralmente são marcados por casuísmos em detrimento de considerações sobre a estabilidade macroeconômica²⁰⁹.

O controle por meio de normas jurídicas lida com pelo menos três desafios: (i) em primeiro lugar, as normas não podem meramente proibir os entes subnacionais de contrair dívida. Em vez disso, as normas devem ser de tal forma que os entes subnacionais tenham acesso a recursos creditícios para financiar seus projetos. O mais importante é que sejam estipulados limites para o endividamento dos entes subnacionais; (ii) em segundo lugar, as normas devem conferir previsibilidade, clareza e confiança às obrigações dos entes subnacionais, encorajando possíveis prestamistas. O arquétipo normativo precisa ser bem formulado, abrangente, consistente e de fácil compreensão; (iii) em terceiro lugar, as normas devem reduzir o risco do endividamento imprudente ao coibir excessos e ao fornecer instruções sobre como os entes subnacionais podem lidar com crises fiscais²¹⁰.

As normas jurídicas desta estirpe podem, *v.g.*, estabelecer limites globais para o montante da dívida dos entes subnacionais, fixar metas de resultado fiscal, determinar que as operações de crédito somente sejam realizadas para fins específicos, fixar limites para a taxa de juros de novas operações de crédito ou proibir operações que impliquem grandes riscos macroeconômicos. Tais medidas podem ser adotadas de forma isolada ou combinada²¹¹.

Limites globais para o montante da dívida dos entes subnacionais são relativamente simples de se monitorar. Porém, tais limites podem ser contornados pela venda de ativos, por transferências de dívida para empresas públicas que estejam fora do conceito de setor público ou por operações de *sale-and-lease-back* (em que um bem público é vendido para depois ser alugado pelo próprio ente que o alienou inicialmente). Os limites da dívida devem ser definidos em termos líquidos para medir a sustentabilidade fiscal em longo prazo, a despeito da incerteza e volatilidade dos valores dos ativos públicos²¹².

Metas de resultado têm a vantagem de serem de fácil compreensão, mas podem falhar no controle do endividamento público em virtude de itens extra-orçamentários. Regras estabelecendo metas de resultados são as mais frequentes no controle normativo. Con-

²⁰⁹ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 166 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 68.

²¹⁰ Cf. VULOVIC, Violeta. "The effect of subnational borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?" *Op. cit.*, p. 6.

²¹¹ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, pp. 165-166.

²¹² Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 14.

tudo, determinado resultado pode ser alcançado com receitas e despesas mais elevadas, com possíveis implicações macroeconômicas²¹³.

Regras sobre o gasto público estabelecem um teto naquilo que os governos podem controlar mais diretamente – o nível de despesas. Essas regras são conceitualmente simples, fáceis de se monitorar e atacam o problema do déficit público na sua fonte. Tetos comuns de níveis de despesas para entes subnacionais podem ser mais difíceis de se implementar do que metas de resultado e não necessariamente impedem o acúmulo de dívida²¹⁴.

A regra de ouro limita a realização de operações de crédito ao financiamento de despesas de capital e é bastante comum em países desenvolvidos. O principal argumento a favor da regra de ouro é a equidade entre gerações. Todavia, não existe garantia de que o aumento da dívida para gastos com infraestrutura será consistente com a estabilidade macroeconômica ou com a sustentabilidade da dívida. Ademais, pode não ser desejável permitir o endividamento para investimentos sem metas adequadas de retorno econômico e social²¹⁵.

Por sua vez, regras relacionadas à capacidade de refinanciamento da dívida procuram emular o controle do endividamento pelo mercado ao vincular limites da dívida dos entes subnacionais aos juros projetados da dívida, ou a outros indicadores da capacidade de pagamento de juros da dívida (como níveis anteriores de receita ou de bases tributárias). Esse tipo de regra pode se ajustar melhor ao abordar considerações relativas à sustentabilidade de longo prazo e equidades regionais²¹⁶.

As regras acima citadas referem-se, no mais das vezes, a um controle prévio à contração da dívida, *i.e.*, para evitar que o ente público chegue a uma situação de insolvência. Lili Liu e Michael Waibel²¹⁷ ensinam que além de regras relativas a esse controle *ex ante*, o controle por meio de regras jurídicas também pode ser *ex post*, com normas referentes à reestruturação da dívida na hipótese de um ente público tornar-se insolvente. Esses dois controles se complementam, pois os mecanismos referentes ao controle *ex post* aumentam o ônus para aqueles que contornaram as regras do controle *ex ante*, melhorando,

²¹³ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 14.

²¹⁴ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 14.

²¹⁵ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 15.

²¹⁶ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 15.

²¹⁷ Cf. “Subnational borrowing, insolvency and regulation”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Macro federalism and local finance*. Washington, DC: World Bank, 2008, p. 7. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207775351512/SubBorrowInsRegLiuWai.pdf>>, acesso em 25/10/2010.

assim, a efetividade das normas preventivas. Sem um mecanismo de controle *ex post*, as regras *ex ante* podem facilmente transformar-se em um controle administrativo excessivo, ou ainda, no retro citado *bailout game*, disputado entre o ente central e os entes subnacionais.

Os citados autores asseveram que a natureza pública dos serviços prestados pelos entes públicos explica a diferença entre a insolvência pública e a falência de uma empresa privada. Esse fator leva à tensão entre a proteção dos direitos dos prestamistas e a manutenção dos serviços públicos essenciais. Os instrumentos de que dispõem os credores do Poder Público são menores, em comparação com os dos credores de pessoas privadas. Além disso, uma empresa privada pode sofrer dissolução, o que não ocorre com os entes públicos. Quando uma empresa privada vai à falência, seus ativos são utilizados para pagamento dos credores. Em contraste, os ativos de um ente público não podem ser penhorados para o pagamento de dívida, na maioria dos países. Em caso de insolvência do ente público, o mecanismo de insolvência adotado é geralmente uma espécie de reorganização, e não liquidação de seus ativos²¹⁸.

Existem dois procedimentos alternativos para a insolvência dos entes subnacionais: o judicial e o administrativo. No procedimento judicial, o Tribunal decide como guiar a reestruturação da dívida, inclusive quando e como a insolvência do ente subnacional se aplica, bem como as prioridades para alocação dos ativos para os credores habilitados. Tendo em vista que a quitação da dívida é altamente complexa, o procedimento judicial tem a vantagem de neutralizar pressões políticas durante a reestruturação. Porém, como a elaboração e execução do orçamento público são da competência, em regra, dos Poderes Executivo e Legislativo, a capacidade dos Tribunais de influenciar ajustes fiscais é limitada. O procedimento administrativo, por sua vez, geralmente permite um maior grau de intervenção governamental no ente submetido ao procedimento, assumindo temporariamente responsabilidade política direta por muitos aspectos da administração financeira²¹⁹.

O controle por meio de normas jurídicas é atrativo, porque em regra é bastante transparente e relativamente fácil de ser monitorado. Contudo, o método é muito pouco flexível. Regras rígidas de ampla cobertura deixam pouco espaço para manobras em caso

²¹⁸ Cf. LIU, Lili; WAIBEL, Michael. "Subnational borrowing, insolvency and regulation". *Op. cit.*, p. 12.

²¹⁹ Cf. LIU, Lili; WAIBEL, Michael. *Op. cit.*, p. 13.

de recessões econômicas, enquanto regras mais flexíveis carecem de credibilidade, pois, quando são fáceis de serem contornadas, não conseguem impor disciplina fiscal²²⁰.

Deveras, uma das externalidades do controle normativo é a adoção de práticas e expedientes que visam a contornar a observância das normas, como a reclassificação de despesas correntes para despesas de capital, a realização de operações de crédito por meio de entidades controladas em vez do próprio ente subnacional (o que dificulta a fiscalização e o controle dos limites), a prática de operações que não se enquadram na definição de operações de crédito e que, portanto, não se incluem nos limites, entre outros.

Dessa forma, para ser efetivo, o controle por meio de normas jurídicas deve vir acompanhado por padrões claros e uniformes de contabilidade pública, por definições abrangentes das operações que compõem a dívida, pela inviabilização de operações realizadas fora do orçamento e pela instituição de moderno sistema informatizado de dados, capaz de fornecer informações imediatas e atualizadas de todas as fases da dívida (facilitando, assim, a fiscalização e o controle)²²¹.

V.4. Controle administrativo

Em alguns países, o governo central detém a competência para controlar diretamente as operações de crédito de governos locais. Tal controle pode referir-se à fixação anual de limites globais para o montante da dívida dos entes subnacionais, à revisão e autorização específicas das operações de crédito e à centralização de todas as operações de crédito com posterior subempréstimo para os entes subnacionais, com fins previamente aprovados. Esse tipo de controle é mais comum em Estados unitários do que em Estados federais²²².

Explicam Teresa Ter-Minassian e Jon Craig²²³ que no Japão o governo central exerce uma forte influência no processo orçamentário das autoridades locais. As diretrizes para a realização de operações de crédito pelas últimas são fixadas em reunião anual para se determinar o planejamento fiscal, as quais são aprovadas pelo Parlamento ao mesmo

²²⁰ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 15.

²²¹ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, pp. 166-167.

²²² Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, pp. 167-168; e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 69.

²²³ Cf. *Op. cit.*, pp. 167-168.

tempo em que o orçamento do governo central é aprovado. Empréstimos são autorizados em regra apenas para investimentos. Além disso, a maior parte das operações de crédito das autoridades locais é conduzida pelo Programa de Investimento Fiscal e Empréstimos, que configura uma forma de intermediação governamental, na qual restos de caixa de entidades governamentais são canalizados para financiar projetos das autoridades locais.

Já na Espanha, em que as regiões possuem considerável autonomia, o controle das operações de crédito foi recentemente ampliado pelo governo central, na tentativa de reduzir o rápido aumento dos déficits em nível regional. Atualmente, todas as emissões de títulos pelos governos regionais devem ser previamente aprovadas pelo governo central²²⁴.

O controle direto pelo ente central é importante principalmente no que se refere às operações de crédito externo, pois a política externa e a macroeconômica (que envolve as taxas de câmbio e as reservas de divisas) são eminentemente da competência do ente central. Além disso, uniformizar o acesso a mercados estrangeiros permite melhores termos e condições de negociação do que um acesso fragmentado e não coeso. Ainda, prestamistas estrangeiros frequentemente exigem a concessão de garantias pelo ente central nas operações de crédito realizadas com entes subnacionais, pelo que o ente central pode vir a assumir a responsabilidade pela dívida dos demais entes²²⁵.

Todavia, os argumentos não são favoráveis ao controle direto pelo ente central das operações de crédito interno. Nesse contexto, o ente central teria de tomar decisões cuja importância é apenas local, o que seria mais eficiente se fosse da responsabilidade dos entes subnacionais. Não obstante, na medida em que todas as operações de crédito interno dos entes nacionais estão submetidas à aprovação do ente central, torna-se mais difícil para este recusar reescalamentos ou refinanciamentos da dívida daqueles. Assim, mostra-se mais eficiente fixar e monitorar os limites globais do montante da dívida dos entes subnacionais²²⁶.

Outro aspecto negativo do controle administrativo é o *moral hazard* (dano moral) decorrente da garantia implícita ou explícita que a aprovação do governo central pode conferir às operações de crédito individuais dos entes subnacionais. Essa aprovação pode tornar difícil a recusa do governo central de conceder socorro financeiro aos entes subnacionais em caso de moratória da dívida destes. Além disso, controles administrativos detalhis-

²²⁴ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 168.

²²⁵ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, pp. 168-169 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 69.

²²⁶ Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 169.

tas tendem a envolver o governo central em decisões microrregionais, que seriam mais bem tomadas em nível subnacional²²⁷.

Para se colocar em prática o controle administrativo, a responsabilidade pela aprovação das operações de crédito é normalmente delegada a níveis mais centrais de governo ou ao ministério nacional de fazenda, considerando seu papel em garantir uma posição fiscal sustentável para o setor público em geral. Maiores independência e credibilidade para o controle administrativo podem ser conseguidas pela delegação do monitoramento da dívida dos entes subnacionais e da imposição de sanções e penalidades para entidades independentes como os tribunais de conta ou o Poder Judiciário²²⁸.

V.5. Métodos de controle adotados em diferentes países

A partir de agora, faremos uma breve descrição dos métodos de controle do endividamento público adotado em diferentes países, com enfoque principal em federações. Senão vejamos:

V.5.1. Alemanha

A Alemanha é uma Federação com uma estrutura de três níveis de administração. Além do governo federal, existem 16 estados e órgãos administrativos regionais, que se dividem em associações regionais de planejamento, distritos rurais, cidades e municipalidades. As cidades e municipalidades são as menores unidades administrativas da Alemanha²²⁹.

Sérgio Prado²³⁰ destaca que o traço peculiar e distinto do sistema federativo alemão se expressa no federalismo cooperativo. O primeiro aspecto nesse sentido é uma separação bastante marcada entre os agentes responsáveis por legislar a intervenção estatal e os responsáveis por executá-la. O governo federal mantém elevado poder legislativo sobre os

²²⁷ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 16.

²²⁸ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Op. cit.*, p. 20.

²²⁹ Cf. WERNER, Jan. "Local government organization and finance: Germany". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 117.

²³⁰ Cf. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, pp. 68-70.

encargos e as receitas do setor público, mas participa modestamente da execução das tarefas, que estão a cargo dos entes subnacionais, que podem planejar e executar suas funções (embora estejam limitados pelos dispositivos da legislação federal). Com o tempo, uma vasta gama de temas foi incorporada na competência legislativa concorrente, pelo que a legislação estadual é, em regra, subordinada às diretrizes gerais previstas na legislação federal²³¹.

Outro aspecto fundamental do federalismo cooperativo alemão é o elevado grau de cooperação intergovernamental. Conforme ensina Sérgio Prado²³²:

“Não se trata, aqui, contudo, apenas de relações técnico-burocráticas articuladas entre níveis de governo, como é o caso do Canadá. Um traço distintivo do modelo alemão (e que, de fato, o contrasta perante o modelo canadense) é o elevado grau de *institucionalização formal* desta cooperação. É evidente que o funcionamento de um sistema em que o poder central tem a prerrogativa de legislar e, em boa medida, financiar as ações estatais, e no qual os governos subnacionais controlam quase toda a execução e, como vimos acima, tem autonomia neste aspecto, depende crucialmente de complexas e permanentes interações, negociações e consultas entre as respectivas burocracias. As esferas decisórias mais altas e mais importantes desta interação são, na sua maioria, formalizadas em comitês, conselhos e comissões. De forma geral, apenas as relações técnicas e operacionais são realizadas por mecanismos informais (...)

“Um aspecto destacado deste tipo de instituição horizontal é visto na coordenação federativa das políticas de educação, que é área exclusiva de atuação dos estados. Ela é feita através da *Conferência Permanente de Ministros Estaduais de Educação*, que trata de coordenar políticas estaduais autônomas de educação para que não seja necessária a intervenção federal. Ela atua através de recomendações, contratos e acordos interestaduais, de forma a garantir a preservação de uma padronização mínima nos modelos de ensino ao longo do país”.

Um terceiro aspecto do federalismo cooperativo alemão é o contrapeso à centralização da legislação no Parlamento federal, representado por uma Câmara Alta não eleita e composta de representantes indicados pelos governos estaduais, com amplo poder de veto (o *Bundesrat*). Outro contrapeso relevante é a autonomia orçamentária dos estados e muni-

²³¹ Nesse mesmo sentido, Jonathan Rodden afirma que embora algumas tarefas, como segurança nacional, sejam alocadas exclusivamente para o governo central, a elaboração e execução das leis na Alemanha é um processo cooperativo entre a União e os Estados, que são altamente interdependentes. Contudo, diferentemente do que ocorre com a maioria das Federações, os Estados alemães têm poucas áreas exclusivas de competência legislativa, e a legislação federal em regra é hierarquicamente superior (cf. “Soft budget constraints and German federalism”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, p. 165).

²³² *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Op. cit., pp. 71-72 (destaques do original).

cípios assegurada pela Constituição, dentro dos limites estabelecidos pela legislação concorrente²³³.

A Constituição alemã explicitamente atribui uma quantidade de responsabilidades para o governo federal, como relações exteriores, segurança nacional, política monetária, cidadania, alfândega, transporte aéreo e ferroviário, serviço postal e telecomunicações. Os Estados, por seu turno, são responsáveis por áreas como cultura, educação, segurança pública, saúde, proteção ambiental e políticas econômicas regionais. Já as municipalidades são responsáveis por instalações de saúde locais, esportes e recreações, construções de escolas, rodovias, abrigos públicos e outros serviços comunitários. Embora a Constituição alemã tente atribuir competências para cada ente federativo, é difícil identificar uma área de atividade em que apenas um nível de governo está envolvido. Os Estados são responsáveis por executar a maioria das políticas públicas federais e delegam muitas tarefas para os governos locais. Assim, nem a Constituição nem os gastos de cada nível de governo revelam com precisão a atual distribuição de competências ou de despesas²³⁴. Igualmente, dado o elevado nível de integralização das funções, a divisão de responsabilidades não se reflete necessariamente na distribuição dos encargos pelos diferentes entes federativos. Políticas sociais (como educação e saúde) e investimentos (rodovias, comunicações e construções) são implementados por todos os níveis de governo²³⁵.

Com relação aos gastos, existem leis federais que limitam a sua efetivação em muitas áreas, como, v.g., os gastos com pessoal. Não obstante, os Estados gozam de relativa autonomia na prática, pois o governo federal não concede instruções específicas para a execução das leis federais, além de não ter poderes de supervisão ou aprovação de práticas administrativas dos Estados²³⁶.

No que tange às receitas tributárias, cada ente federativo possui uma competência tributária específica. O governo federal pode arrecadar impostos sobre recursos minerais, tabaco e álcool, além do imposto de renda. Os estados podem arrecadar impostos sobre veículos automotores e sobre riquezas líquidas. As municipalidades podem arrecadar impostos sobre negócios e sobre propriedades. Todas as principais arrecadações tributárias são partilhadas entre os entes federativos. A arrecadação do imposto de renda e do imposto

²³³ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 72-73.

²³⁴ Cf. RODDEN, Jonathan. "Soft budget constraints and German federalism". *Op. cit.*, p. 166.

²³⁵ Cf. SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. "Germany". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 228.

²³⁶ Cf. RODDEN, Jonathan. "Soft budget constraints and German federalism". *Op. cit.*, p. 167.

sobre valor agregado é dividida entre todos os entes. Além disso, o imposto municipal sobre negócios é repartido com os demais entes. Igualmente, parte da arrecadação dos impostos federais sobre petróleo é repassado aos estados, para custear o transporte público regional²³⁷.

Há, ainda, uma quantidade significativa de transferências do governo federal para os estados, para financiamento de projetos estaduais específicos. Tais transferências são condicionadas e operam no âmbito de um complexo sistema de cooperação intergovernamental, regulado por convênios e acordos entre as autoridades²³⁸.

Dentro desse cenário institucional, podem ser verificados na Alemanha dois métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais: o normativo e o administrativo.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que os processos orçamentários e de administração fiscal do governo federal e dos Estados são autônomos e independentes. Em que pese isso, os Estados são obrigados, pela Constituição e pela legislação federal, a seguir princípios de uniformização que se aplicam para todos os entes da administração pública. Assim, os Estados devem seguir uma série de regras específicas relacionadas à preparação do orçamento, contabilidade pública, auditoria e transparência. Eles também são obrigados a participar de planos financeiros plurianuais e de trocar informações relacionadas à política orçamentária. Nesse passo, o governo federal, os Estados e as municipalidades participam do Conselho de Planejamento Financeiro, designado para fornecer as informações que o governo federal necessita para assegurar a estabilidade macroeconômica, e que se reúne periodicamente para coordenar políticas orçamentárias gerais. Contudo, as decisões do Conselho de Planejamento Financeiro não são vinculantes e, apesar do elevado grau de coordenação e de compartilhamento de informações, ao final nenhum ente federativo pode compelir o outro a fazer algo. Quando sacrifícios precisam ser feitos para melhorar as contas públicas, um acordo é difícil de ser alcançado²³⁹.

O Conselho de Planejamento Financeiro é complementado pelo Comitê da Dívida Pública, cujo objetivo é coordenar a dívida pública entre os entes federativos. As decisões deste Comitê também não são vinculantes e o governo federal não tem poderes para fixar limites quantitativos para o endividamento dos Estados. Além disso, as decisões dos Esta-

²³⁷ Cf. SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. "Germany". *Op. cit.*, pp. 228-229.

²³⁸ Cf. SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. *Op. cit.*, p. 230.

²³⁹ Cf. RODDEN, Jonathan. *Op. cit.*, pp. 170-171.

dos relativas ao endividamento não precisam ser aprovadas ou revistas pelo governo federal (nem mesmo com relação à dívida externa). Não obstante, assim como ocorre com o governo federal, as Constituições e as legislações estaduais preveem regras que vinculam o montante da dívida ao valor dos dispêndios com investimentos (“regra de ouro”)²⁴⁰.

Com efeito, a principal limitação ao endividamento federal está prevista na Constituição alemã e refere-se à regra que impede que os recursos arrecadados com operações de crédito superem o montante das despesas com investimentos, salvo se para reverter perturbações no equilíbrio macroeconômico. Os detalhes dessa regra estão sujeitos à regulação em legislação federal²⁴¹. Também é vedada a realização de operações de crédito entre o Banco Central e os entes federativos²⁴².

Além disso, com relação aos governos locais, os estados podem, de forma independente, fixar limites para o endividamento dos órgãos administrativos regionais. A legislação que trata do assunto difere de estado para estado. Em regra, o endividamento é permitido apenas para financiar investimentos e os órgãos administrativos regionais somente podem lançar mão da dívida se todas as outras fontes de recursos (tributos e tarifas) já foram utilizadas²⁴³.

Existe na Alemanha, ainda, uma espécie de controle administrativo do endividamento, referente à fiscalização dos orçamentos regionais por parte do Ministério da Fazenda (ou sua respectiva agência regional). Em casos extremos, o Ministério não aprova o orçamento local, e um orçamento revisto deve ser apresentado. Em tese, o Ministério também pode assumir controle completo do orçamento local²⁴⁴.

Por fim, assevera Jonathan Rodden que o papel do mercado na aplicação da disciplina fiscal nos Estados alemães pode aumentar nos próximos anos. Isso porque, com a necessidade de se angariar recursos, os chefes dos governos subnacionais podem ser forçados a tomar decisões fiscais que priorizem a prudência, a fim de conseguir classificações positivas das agências de risco sobre suas performances²⁴⁵.

²⁴⁰ Cf. RODDEN, Jonathan. *Op. cit.*, pp. 171-176.

²⁴¹ Cf. WERNER, Jan. “Local government organization and finance: Germany”. *Op. cit.*, pp. 139-140.

²⁴² Cf. SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. *Op. cit.*, p. 237.

²⁴³ Cf. WERNER, Jan. *Op. cit.*, p. 140.

²⁴⁴ Cf. WERNER, Jan. *Op. cit.*, p. 140.

²⁴⁵ Cf. *Op. cit.*, pp. 175-178.

V.5.2. Argentina

A Argentina é uma federação, com vinte e três províncias, além de Buenos Aires, que possui um status constitucional *sui generis*, próximo de uma província urbana. Igualmente, os municípios são o terceiro nível de governo no sistema federal vigente, o que não impede que haja outras estruturas organizacionais, como os departamentos, que se assemelham aos condados norte-americanos, mas que, na verdade, são desconcentrações das províncias. Os municípios são autônomos, conforme garante a Constituição federal, porém tal autonomia pode ser restringida, de acordo com os termos previstos nas correspondentes Constituições provinciais²⁴⁶.

Um ponto importante a ser destacado em relação à federação argentina é que, com frequência, o controle das províncias foi assumido pelo governo central, com a deposição dos governadores eleitos nessas ocasiões. Pelo menos três províncias sofreram intervenções federais na década de 1990 e a província de Córdoba chegou a permanecer vinte e quatro anos sob intervenção federal. Assim, a autonomia das províncias é bastante limitada e não permite que as regras sejam violadas²⁴⁷.

A divisão de competências prevista na Constituição argentina prevê um maior nível de detalhamento das tarefas do governo federal e um menor nível para as províncias, o que é complementado pelo princípio de que as províncias detêm todos os poderes e funções residuais que não forem atribuídos ao governo federal (título II, artigo 121). Entre as atribuições do governo federal estão alfândega, correios, política monetária, comércio exterior, segurança nacional, desenvolvimento econômico etc.²⁴⁸. As constituições das províncias, por seu turno, detalham as funções dos governos provinciais, mas não as descrevem tão profundamente em relação aos governos locais (municípios, departamentos etc.). As leis orgânicas dos governos locais buscam corrigir tais lacunas²⁴⁹.

Os municípios prestam serviços que irão beneficiar seus residentes, como iluminação pública, coleta e tratamento de lixo, administração do tráfego de veículos, planeja-

²⁴⁶ Cf. ASENSIO, Miguel Angel. "Local government organization and finance: Argentina". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 348.

²⁴⁷ Cf. WEBB, Stephen B. "Argentina: hardening the provincial budget constraint". In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, p. 191.

²⁴⁸ Cf. SCHWARTZ, Gerd; LIUKSILA, Claire. "Argentina". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 391.

²⁴⁹ Cf. ASENSIO, Miguel Angel. "Local government organization and finance: Argentina". *Op. cit.*, pp. 352-353.

mento urbano e regulação de construções. Não há uniformidade em relação a outros serviços, como fornecimento de água, que pode ser atribuído tanto a municípios quanto a províncias. É comum que municípios maiores prestem serviços que seriam da competência das províncias. Por exemplo, serviços de educação e saúde pública são prestados por alguns municípios, embora sejam reservados às províncias²⁵⁰.

Na Argentina vige a regra de que o governo federal pode arrecadar, exclusivamente, tributos sobre importação e exportação, além de tributos diretos, por um período determinado de tempo. Tributos indiretos são de competência concorrente do governo federal e das províncias. As províncias podem arrecadar tributos diretos permanentemente (na Argentina, impostos sobre vendas são definidos como “diretos”). Na prática, as províncias delegaram a maior parte de sua responsabilidade em legislar, administrar e coletar tributos para o governo federal, que posteriormente repassa parte da arrecadação para as províncias. Entre esses tributos estão o imposto de renda, o imposto sobre valor agregado, imposto sobre recursos minerais, imposto sobre a propriedade de bens pessoais etc.²⁵¹.

Os recursos de que dispõem os municípios para prestar os serviços públicos são três: tributos próprios, cobrados de acordo com as previsões constitucionais e legais; transferências intergovernamentais e repasses da arrecadação de tributos do governo federal e das províncias; e tarifas, preços públicos e multas. Os principais tributos cobrados pelos municípios são impostos sobre a propriedade e taxas em razão do exercício do poder de polícia (fiscalização, segurança e vigilância sanitária)²⁵².

Além dos tributos próprios, a principal fonte de arrecadação de recursos dos municípios são os repasses de tributos de competência do governo federal e das províncias. Parte da arrecadação de tributos de competência do governo federal, como o imposto de renda e o imposto sobre valor agregado, é transferida às províncias, que, por sua vez, transfere parte desses repasses aos municípios. As províncias repassam aos municípios parte da arrecadação dos tributos provinciais, como o adicional de imposto de renda e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores, entre outros. Províncias que detêm recursos naturais como petróleo, gás e potencial hidrelétrico repartem os frutos desses recursos (ro-

²⁵⁰ Cf. ASENSIO, Miguel Angel. *Op. cit.*, pp. 352-356.

²⁵¹ Cf. SCHWARTZ, Gerd; LIUKSILA, Claire. “Argentina”. *Op. cit.*, pp. 396-297.

²⁵² Cf. ASENSIO, Miguel Angel. *Op. cit.*, pp. 356-361.

yalties) com os municípios. Há, ainda, transferências voluntárias do governo federal e das províncias para os municípios, condicionadas ou não²⁵³.

A Argentina passou por um contexto histórico de adoção de medidas de ajuste fiscal, com o intuito de controlar o endividamento dos entes subnacionais, que bastante se assemelha ao caso brasileiro.

Com efeito, a Argentina sofreu uma série crise econômica na década de 1980, com hiperinflação e déficits fiscais constantes das províncias (que não estavam sujeitas a restrições orçamentárias relevantes). Nessa época, o então Presidente Carlos Menem foi eleito com permissão para tomar medidas drásticas a fim de estabilizar a economia. Menem indicou Domingo Cavallo como seu Ministro da Economia, o qual colocou em prática um plano de ajuste fiscal abrangendo todo o setor público. O ajuste fiscal das províncias colaborou para uma reforma abrangente da administração pública, com medidas que também foram adotadas no Brasil na mesma época, como a redução de despesas com servidores públicos, a privatização de empresas públicas etc. Além disso, houve grande enfoque no aumento da carga tributária (que foi partilhada pelo governo central com as províncias por meio das transferências intergovernamentais) e na redução da dívida pública²⁵⁴.

Antes de 1991, as províncias tomavam muitos empréstimos de seus próprios bancos (prática que também se verificou nos Estados brasileiros), os quais, na sequência, realizavam o desconto desses créditos perante o Banco Central. Havia mais de vinte bancos provinciais, os quais, em 1990, eram responsáveis por mais de 60% (sessenta por cento) dos empréstimos efetuados às províncias. O Banco Central repassava grandes quantidades de recursos por meio das operações de desconto dos créditos dos bancos provinciais, com o intuito de evitar o colapso dos bancos provinciais, em razão da baixa recuperação dos empréstimos e do excesso de servidores públicos por eles contratados²⁵⁵.

Assim, no bojo das reformas previstas no ajuste fiscal, foram tomadas várias medidas para frear o endividamento dos governos provinciais. Em primeiro lugar, uma resolução do Ministro da Economia, de 1993, e que perdurou pelo restante da década, proibiu qualquer instituição federal de usar seus recursos para pagar qualquer credor por conta de alguma província. Além disso, o *Banco de La Nacion* passou a deduzir os juros da dívida

²⁵³ Cf. ASENSIO, Miguel Angel. *Op. cit.*, pp. 361-366.

²⁵⁴ Cf. WEBB, Stephen B. "Argentina: hardening the provincial budget constraint". *Op. cit.*, p. 189-196.

²⁵⁵ Cf. WEBB, Stephen B. *Op. cit.*, p. 194.

provincial nas transferências intergovernamentais que eram devidas às províncias, nos casos em que tais transferências serviram de garantia para empréstimos tomados por estas²⁵⁶.

Igualmente, foi dada maior autonomia ao Banco Central em 1992, com o estabelecimento de uma diretoria independente, com mandato com prazo fixo. A nova diretoria do Banco Central tomou duas providências que tiveram implicações para o endividamento das províncias: em primeiro lugar, ficou determinado que o Banco Central não mais adquiriria novos ativos domésticos, o que, por conseguinte, impediu o desconto de operações de crédito envolvendo as províncias; em segundo lugar, proibiu-se o Banco Central de garantir depósitos bancários, fazendo com que os bancos provinciais perdessem liquidez. Dessa forma, reduziu-se o papel do Banco Central como prestador de última instância dos recursos tomados pelas províncias, que restaram obrigadas a ajustar suas contas em razão das restrições impostas à sua capacidade de se endividar²⁵⁷.

Cabe ressaltar ainda que foi concedido socorro financeiro (*bailout*) para sete províncias entre 1992 e 1994 e o governo central assumiu fundos de pensão deficitários de onze províncias entre 1994 e 1996. Outros socorros financeiros também ocorreram em 1995 e 2001²⁵⁸.

Antes da década de 1990, não havia limitações efetivas para o endividamento das províncias na Argentina perante o setor privado. Os limites originavam-se do mercado e das próprias províncias. A partir de então, as medidas adotadas pelo governo federal para eliminar os bancos provinciais como fonte de empréstimos para as respectivas províncias colocaram um fim na confiança dos governos provinciais de que o governo central como prestador de última instância, em decorrência das operações de desconto²⁵⁹.

Como regra, o governo federal é responsável pelo arranjo da dívida externa. Vale dizer, as províncias podem se endividar, dentro dos limites previstos em suas próprias Constituições. Contudo, quando a dívida é contraída no exterior, as províncias precisam da autorização do governo central, instrumentalizada pela intervenção do Ministério da Economia e do Banco Central. Assim, pode-se concluir que, na Argentina, vige o controle administrativo para a dívida externa dos entes subnacionais, ao passo que a dívida interna é

²⁵⁶ Cf. WEBB, Stephen B. *Op. cit.*, p. 196.

²⁵⁷ Cf. WEBB, Stephen B. *Op. cit.*, p. 197.

²⁵⁸ Cf. KOHLSCHEEN, Emanuel. "Constitutions, side payments and bailouts". Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/55/0601-EKholtscheen-StateDebts.pdf>>, acesso em 17/10/2010, p. 2.

²⁵⁹ Cf. WEBB, Stephen B. *Op. cit.*, pp. 205-206.

controlada por meio de normas jurídicas, embora, nesse caso, tais normas estejam previstas nas Constituições das próprias províncias, e não na Constituição federal²⁶⁰.

Existe na Argentina, ainda, uma espécie de controle administrativo do endividamento dos entes subnacionais no que tange à emissão de títulos. Nesse passo, a emissão de títulos da dívida pública pelas províncias está sujeita ao controle prévio do governo federal e necessita ser revista e registrada pelo Ministério da Economia²⁶¹.

V.5.3. Austrália

A Austrália é uma federação composta de seis estados e dois territórios, além de cerca de setecentos e cinquenta municípios, que são subordinados ao controle dos governos estaduais²⁶².

Na maior parte de sua história, a federação australiana não teve instituições formalizadas que regessem ou auxiliassem as relações intergovernamentais. Em consequência disso, houve constante predomínio político e financeiro do governo federal. No começo da década de 1990, porém, os estados começaram a realizar reuniões informais, visando a coordenar processos de reforma e de modernização da administração pública. Em 1992, essas reuniões, já com a presença do primeiro-ministro australiano, foram formalizadas, originando o *Council of Australian Governments*, que passou a ser o fórum para discussão das questões federativas mais relevantes²⁶³.

Antes disso, havia o *Loan Council* (do qual trataremos mais adiante) e a *Grants Comission*, órgão técnico que estabelece os critérios para a distribuição das transferências gerais federais²⁶⁴.

A competência tributária na Austrália está fortemente concentrada no governo central, e os demais entes federativos participam dessa arrecadação por meio de transferências (em um sistema altamente complexo e desenvolvido)²⁶⁵. O governo central arrecada cerca de 70% (setenta por cento) dos recursos tributários da federação, mas assume apenas

²⁶⁰ Cf. ASENSIO, Miguel Angel. *Op. cit.*, pp. 368-369.

²⁶¹ Cf. WEBB, Stephen B. *Op. cit.*, p. 206.

²⁶² Cf. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 219.

²⁶³ Cf. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. *Op. cit.*, pp. 221-222.

²⁶⁴ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 222.

²⁶⁵ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 226.

metade das despesas públicas. Por conseguinte, as transferências intergovernamentais servem para reequilibrar esse descompasso entre o governo central e os entes subnacionais²⁶⁶.

A Constituição australiana atribui poucas competências exclusivas para o governo central. Um exemplo dessas competências é a alfândega. Por outro lado, a Constituição australiana prescreve uma quantidade de competências que podem ser exercidas concorrentemente entre os entes federativos, como defesa, tributação, relações exteriores, previdência social, correios e comunicações, política monetária etc²⁶⁷.

A Austrália é o exemplo clássico citado pelos autores de país que adota o método cooperativo de controle do endividamento dos entes subnacionais, com negociação multilateral em um Conselho de Empréstimos, no qual os entes federativos têm representação.

O *Loan Council*, instituição criada para regular o endividamento do setor público, exerce papel relevante nas relações federativas. O *Loan Council* é composto por um representante de cada estado e um do governo federal. Ensina Sérgio Prado que já no início da Federação australiana, em 1901, os estados estavam muito endividados, razão pela qual foram feitas alterações no texto constitucional para permitir que o governo federal assumisse as suas dívidas. Nas duas primeiras décadas, o governo federal e os estados competiam por recursos no mercado, o que se agravou pela combinação da dívida de guerra do governo federal com investimentos feitos pelos estados em infraestrutura. Isso levou à criação do *Loan Council*, que até 1928 apenas definia taxas de juros e condições gerais, mas cada ente federativo cuidada da emissão de sua dívida. A partir de 1928, fortaleceu-se o *Loan Council*, que passou a coordenar a distribuição do endividamento público, cabendo-lhe aprovar o nível global de endividamento do setor público, distribuir este endividamento entre os entes federativos e, até recentemente, definir os termos dos empréstimos²⁶⁸.

Após o fortalecimento do *Loan Council*, o governo federal chegou a assumir o controle da dívida estadual e passou a emitir dívida em nome dos estados. O governo federal chegou, também, a assumir o compromisso de prover os recursos autorizados pelo *Loan Council* para cada estado, a partir de seus próprios recursos, caso tais recursos não fossem obtidos no mercado. Até 1936, os estados utilizavam os governos locais e as entidades se-

²⁶⁶ Cf. CRAIG, Jon. "Australia". TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 175.

²⁶⁷ Cf. CRAIG, Jon. "Australia". *Op. cit.*, p. 176.

²⁶⁸ Cf. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 297.

mi-estatais como tomadores de recursos em paralelo, pois, até esse ano, tais pessoas não estavam subordinadas ao *Loan Council*²⁶⁹.

Dessa forma, o *Loan Council* controlava o endividamento público centralizado pelo governo federal, que repassava os recursos para os estados, o que persistiu até 1984, quando reformas permitiram que os estados passassem a tomar recursos emprestados diretamente no mercado²⁷⁰. Tais reformas foram introduzidas para que os estados passassem a assumir maior responsabilidade sobre a sua própria dívida, pelo que os estados não apenas passaram a tomar empréstimos diretamente, como também ficaram responsáveis pela rolagem da sua dívida. Inicialmente, foram estabelecidos limites globais da dívida do setor público (incluindo as empresas públicas), para controlar o endividamento subnacional. Porém, os entes subnacionais foram criando técnicas para contornar tais limitações, as quais foram abolidas em 1992²⁷¹.

Posteriormente, cada estado e o governo federal passaram a ter que apresentar para o *Loan Council* sua previsão de necessidades de financiamento para o próximo ano. O Conselho, que, como dito, conta com representantes de todos os estados e do governo federal, analisa os pedidos e ajusta as demandas no caso de estas serem consideradas incompatíveis com os critérios de estabilidade macroeconômica. Na mesma medida, se uma solicitação é considerada muito elevada, o estado pode ser convocado a modificá-la²⁷². Contudo, a natureza de eventuais ajustes e suas alocações são negociadas entre o ente federativo e o *Loan Council*²⁷³.

Com esse novo formato, foram adotadas medidas para tornar público e transparente o monitoramento contínuo da dívida dos entes subnacionais. Se um ente federativo ultrapassa determinado limite negociado com o *Loan Council*, deve apresentar uma explicação, a qual será levada a conhecimento público. Embora o *Loan Council* não tenha poderes para aprovar formalmente alterações no plano original, ele pode endereçar as preocupações com qualquer modificação do que fora previamente estabelecido. A publicidade dessas informações tem permitido um controle maior da dívida dos entes subnacionais pelo mercado²⁷⁴.

²⁶⁹ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 297.

²⁷⁰ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 297-298.

²⁷¹ Cf. CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 186.

²⁷² Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 298.

²⁷³ Cf. CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 187.

²⁷⁴ Cf. CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 187.

A partir de 1994, foram introduzidas duas inovações importantes. De acordo com a primeira delas, as alocações determinadas pelo *Loan Council* devem conter previsões sobre exposições de risco do setor público decorrentes de projetos de infraestrutura com a participação do setor privado. A segunda prevê que ajustes especiais são utilizados para os entes que gastarem acima ou abaixo dos limites no que tange a despesas com pessoal²⁷⁵.

V.5.4. Canadá

O Canadá é uma Federação composta de dez províncias e três territórios. O Canadá também possui cerca de quatro mil e seiscentos governos municipais, que assumem a forma de cidades (de diferentes tamanhos) e vilarejos na área urbana e de condados ou municipalidades rurais na área rural. A quantidade e o tamanho desses governos municipais variam bastante de acordo com as províncias. Existem, ainda, autoridades locais com propósito específico (cerca de oito mil), como conselhos ou comissões responsáveis por escolas, polícia, utilidades públicas, conservação de áreas, serviços locais de saúde, entre outros. A maior parte dessas autoridades locais são conselhos educacionais, que são ubíquos, efetuam despesas em patamares similares aos dos governos municipais e têm seus membros eleitos. Não obstante, o papel, a autonomia e a existência de outras autoridades locais com propósito específico variam de acordo com a província, embora elas sejam, em regra, autoridades menores²⁷⁶.

A Constituição canadense declara que os governos municipais são de exclusiva jurisdição das províncias. Assim, as responsabilidades e as competências dos governos municipais dependem da delegação que lhes foi atribuída pela província, que tem poder para alterar essas responsabilidades e competências, bem como para criar, mudar ou extinguir governos municipais²⁷⁷.

Um traço característico da federação canadense é seu elevado grau de descentralização. Gastos com saúde, educação e proteção social são de competência exclusiva das províncias. Os municípios têm atribuições locais como transportes, infraestrutura urbana, serviços de interesse local etc. Já o governo federal é competente em áreas clássicas como

²⁷⁵ Cf. CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 187.

²⁷⁶ Cf. MCMILLAN, Melville L. "Local government organization and finance: Canada". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 41.

²⁷⁷ Cf. MCMILLAN, Melville L. "Local government organization and finance: Canada". *Op. cit.*, pp. 42-32.

moeda, defesa, comércio exterior, transporte aéreo e ferroviário, previdência social e seguro desemprego²⁷⁸.

Enquanto a atribuição de encargos na federação canadense é exclusiva, a repartição de receitas tributárias tende ao extremo oposto, com a partilha das principais bases de tributação (renda, consumo e folha de salários) pelo governo federal e as províncias²⁷⁹. Assim, compete ao governo federal o imposto de renda pessoa física, o imposto de renda pessoa jurídica e o imposto sobre bens e serviços. Às províncias compete o imposto de renda pessoa física, o imposto de renda pessoa jurídica (ambos coletados pelo governo federal e posteriormente repassados às províncias) e o imposto sobre vendas no varejo. Aos governos locais compete o imposto sobre a propriedade²⁸⁰.

Outra fonte de recursos dos entes subnacionais são as transferências oriundas do governo federal, que podem ser condicionadas ou incondicionadas²⁸¹.

Sérgio Prado²⁸² lembra o baixo grau de institucionalização das relações federativas no Canadá, conforme se pode verificar do trecho abaixo transcrito:

“Um aspecto marcante da federação canadense, em nítido contraste com países como Austrália e Alemanha, é o *baixo grau de institucionalização das relações federativas*. A própria Constituição não prevê nenhum arranjo formal neste nível, e a federação evoluiu sem chegar a criá-los em nenhum momento. A base de processo de gestão ficou sempre limitada às relações burocráticas escassamente institucionalizadas, centradas essencialmente nos gabinetes federal e provinciais e em seus respectivos corpos técnicos, a que se chamou ‘federalismo executivo’”.

Nesse cenário, são relativamente suaves as restrições orçamentárias impostas às províncias canadenses. A experiência histórica revela que por diversas vezes houve momentos de crise nas finanças públicas provinciais, chegando o governo central a conceder o *bailout* da dívida subnacional. Contudo, esses momentos de crise revelaram tendências importantes das finanças públicas canadenses, pois cada um deles conduziu à adoção de reformas que implicaram melhoras na administração das contas públicas²⁸³.

²⁷⁸ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 152.

²⁷⁹ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 155.

²⁸⁰ Cf. KRELOVE, Russell; STOTSKY, Janet G.; VEHORN, Charles L. “Canada”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 205.

²⁸¹ Cf. KRELOVE, Russell; STOTSKY, Janet G.; VEHORN, Charles L. “Canada”. *Op. cit.*, pp. 214-215.

²⁸² *Op. cit.*, p. 149 (destaques do original).

²⁸³ Cf. BIRD, Richard M.; TASSONYI, Almos. “Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar results?” In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie

Uma das medidas corretivas recentes adotadas pelas províncias canadenses foi a criação, pela primeira vez, de regras auto-impostas para controlar déficits orçamentários. Não obstante, a natureza auto-impositiva dessas regras, bem como a crença de que o governo atual não pode vincular governos futuros a segui-las, sugere que tais medidas podem ter natureza mais simbólica que efetiva²⁸⁴.

No que tange às operações de crédito dos governos provinciais, o Canadá adota unicamente o controle pelo mercado. Nesse cenário, Teresa Ter-Minassian e Jon Craig²⁸⁵ nos trazem a notícia de que as províncias canadenses não têm limites constitucionais ou legais para suas operações de crédito e tampouco se submetem ao controle do governo central. Sua dívida e respectivos juros são monitorados pelo mercado financeiro, mais especificamente por grandes agências classificadoras de risco.

Com relação aos governos municipais, além do controle pelo mercado, vige no Canadá o controle administrativo, que é exercido pelas províncias. Em contraste com o que ocorre com as províncias, as municipalidades canadenses sofrem rígidas restrições orçamentárias, com controle das receitas e despesas locais e elevado grau de condicionamento das transferências intergovernamentais recebidas das províncias²⁸⁶.

A dívida dos governos municipais é, essencialmente, limitada a empréstimos de longo prazo, destinados a financiar despesas de capital. Em todas as províncias existe uma autoridade provincial²⁸⁷, por meio da qual os governos municipais realizarão operações de crédito, ou ainda, de quem os governos municipais podem tomar recursos emprestados²⁸⁸.

O controle pelas províncias das operações de crédito dos governos municipais tem algumas vantagens. As províncias conseguem monitorar a dívida municipal e, como os governos municipais estão sob sua jurisdição, as províncias canadenses são implicitamente, quando não explicitamente, responsáveis pela dívida dos governos municipais. Na prática, instituições financeiras ligadas às províncias garantem o pagamento da dívida dos governos municipais. Nesse sentido, tal centralização da dívida municipal proporciona juros

(ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 95-99.

²⁸⁴ Cf. BIRD, Richard M.; TASSONYI, Almos. "Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar results?" *Op. cit.*, p. 98.

²⁸⁵ Cf. *Op. cit.*, pp. 162-163.

²⁸⁶ Cf. BIRD, Richard M.; TASSONYI, Almos. *Op. cit.*, p. 99.

²⁸⁷ Exceção à regra é a província de British Columbia, cuja autoridade local que fiscaliza as operações de crédito dos governos municipais é operada pelos próprios governos municipais, e não pela província (cf. MCMILLAN, Melville L. *Op. cit.*, p. 60).

²⁸⁸ Cf. MCMILLAN, Melville L. *Op. cit.*, p. 60.

menores, pois há menor risco para os prestamistas. Além disso, as autoridades provinciais prestam consultoria aos governos municipais, reduzindo, assim, custos administrativos²⁸⁹.

Ontario foi a última província a criar uma autoridade que cuida das operações de crédito dos governos municipais. Tal autoridade pode tomar empréstimos para, posteriormente, repassá-los às municipalidades, com juros subsidiados. Todos os governos municipais podem concorrer a esses empréstimos, mas precisam ser qualificados para tanto, com base na sua saúde financeira. Antes disso, as municipalidades de Ontario necessitavam tomar empréstimos direto do mercado, mas tais operações deveriam ser aprovadas por um conselho provincial, que determinava os limites da dívida dos governos municipais ante suas condições (capacidade de pagamento, quantidade de dívida previamente acumulada, outras obrigações, volume de receitas etc.). Apenas com a aprovação do conselho provincial é que o governo municipal poderia realizar a operação de crédito²⁹⁰.

V.5.5. Estados Unidos da América

Os estados que compõem a federação norte-americana são altamente desenvolvidos e complexos sob o ponto de vista organizacional e fiscal. A estrutura de governo nos EUA é composta pelo governo federal (central), cinquenta governos estaduais e inúmeros governos locais²⁹¹.

A Constituição norte-americana não lista expressamente as competências dos estados e do governo federal. Contudo, a Emenda 10 prevê genericamente que os poderes não delegados ao governo federal, nem proibidos aos estados, podem ser por estes desempenhados, pelo que os estados detêm considerável poder, como, v.g., competência para estabelecer governos locais. Assim, a estrutura organizacional dos entes subnacionais varia de estado para estado²⁹².

Existem, basicamente, cinco tipos de governos locais. Três deles são de propósito geral e destinam-se a prover um arranjo de serviços públicos, quais sejam: condados, mu-

²⁸⁹ Cf. MCMILLAN, Melville L. *Op. cit.*, p. 60.

²⁹⁰ Cf. MCMILLAN, Melville L. *Op. cit.*, p. 61.

²⁹¹ Cf. SCHROEDER, Larry. "Local government organization and finance: United States". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 313.

²⁹² Cf. SCHROEDER, Larry. "Local government organization and finance: United States". *Op. cit.*, pp. 313-314.

nicipalidades e cidades. Já dois deles são de propósito limitado, a saber: governos escolares distritais e governos especiais distritais²⁹³.

Em alguns estados (como New Hampshire), os governos locais concentram os gastos e os recursos públicos, enquanto em outros (como o Hawaii), seu papel é reduzido. Além disso, o relacionamento entre governos locais nos estados varia bastante. Em alguns deles (como Massachusetts), as municipalidades são a forma dominante de governo local, ao passo que em outros (como Maryland) predominam os condados²⁹⁴.

Os estados e os governos locais tradicionalmente têm sido responsáveis por fornecer bens e serviços básicos, como educação elementar e secundária, serviços de polícia e de bombeiro em nível local, transporte, serviços públicos, bem-estar e educação superior em nível estadual. O governo federal tradicionalmente tem sido responsável por segurança nacional e bem-estar público. Todavia, os governos estaduais passaram a ter maior importância no financiamento da educação pública, mesmo que tal serviço ainda permaneça, na maior parte das vezes, sob a responsabilidade dos governos locais. O governo federal, por seu turno, passou a ter maior importância no financiamento de atividades como o bem-estar público e serviços públicos, embora tais atividades ainda permaneçam sob a responsabilidade dos estados (à exceção do pagamento de aposentadorias). Diante disso, há bastante sobreposição de gastos dos diferentes níveis de governo em muitos serviços públicos²⁹⁵.

A Constituição norte-americana prevê que o governo federal e os estados possuem competências tributárias distintas e independentes, ao passo que a competência tributária dos governos locais é derivada da competência dos estados. Não existe repartição de arrecadação tributária, embora mais de um nível de governo possa explorar as maiores fontes de recursos (como o imposto de renda). No nível federal, o imposto sobre a renda e o imposto sobre a folha de salários são a principal fonte de recursos. Já no nível estadual, o imposto sobre vendas e o imposto de renda são a mais importante fonte de recursos. No nível local, por sua vez, o imposto sobre a propriedade é a forma predominante de receita tributária²⁹⁶.

²⁹³ Cf. SCHROEDER, Larry. *Op. cit.*, p. 314.

²⁹⁴ Cf. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. "United States". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 359-360.

²⁹⁵ Cf. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. "United States". *Op. cit.*, pp. 363-364.

²⁹⁶ Cf. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. "United States". *Op. cit.*, pp. 364-368.

Não obstante, as transferências intergovernamentais oriundas do governo federal também representam fonte importante de recursos para os entes subnacionais, que são dependentes de tais transferências para fazer frente às suas necessidades financeiras²⁹⁷.

Os EUA adotam o método de controle normativo do endividamento dos entes subnacionais, bem como o controle pelo mercado.

Nesse contexto, seja por previsão constitucional ou legal, a maioria dos entes subnacionais é proibida de incorrer em déficits orçamentários correntes. Não obstante, a maioria dos estados ou governos locais pode contrair dívidas de longo prazo para investimentos e despesas de infraestrutura. Além disso, entes subnacionais podem, por vezes, recorrer a operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, para enfrentar necessidades de caixa²⁹⁸.

Os estados e os governos locais participam diretamente do mercado de capitais, emitindo títulos da dívida pública. Dada a competição existente entre títulos emitidos por entes privados e pelo governo federal, os juros a serem pagos pelos entes subnacionais precisam ser suficientemente altos para atrair os prestamistas. Uma vantagem dos títulos estaduais ou dos governos locais nessa competição é que o imposto de renda federal não incide sobre os juros recebidos pelos prestamistas dos títulos de emissão dos entes subnacionais, o que permite que os juros por eles pagos sejam reduzidos²⁹⁹.

Jonathan A. Rodden³⁰⁰ nos traz o exemplo histórico da crise da dívida dos estados norte-americanos no século XIX, concluindo que a ausência de socorro financeiro (*bailout*) prestado pelo governo federal criou um precedente importante de que os estados são autônomos em relação à sua dívida.

No início da década de 1820, a dívida pública da maioria dos estados norte-americanos era baixa. Seus orçamentos eram pequenos e sua arrecadação tributária reduzida. Suas receitas provinham, em sua maior parte, de investimentos e da alienação de terras públicas.

²⁹⁷ Cf. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. "United States". *Op. cit.*, pp. 368-369.

²⁹⁸ Cf. SCHROEDER, Larry. *Op. cit.*, p. 348.

²⁹⁹ Cf. SCHROEDER, Larry. *Op. cit.*, pp. 348-349. O art. 151, II da Constituição de 1988 contém dispositivo bastante semelhante, que impede a União de tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

³⁰⁰ Cf. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 55-64.

Contudo, a contração de dívida tornou-se uma maneira atrativa de arrecadar recursos para aumentar despesas com bancos populares, canais e ferrovias, sem elevação da carga tributária. Na época, era grande a demanda por financiamentos bancários e por infraestrutura na área de transporte, especialmente nos estados novos, por conta de migrações populacionais. Além disso, estados como Maryland, New York, Ohio e Pennsylvania travavam uma batalha na corrida para inaugurar rotas comerciais ocidentais.

Enquanto isso, o governo federal já havia quitado sua dívida relacionada à Guerra de 1812 (contra o Império Britânico) e vinha auferindo superávits em suas contas, os quais foram transferidos para os estados, junto com concessões de terras. Essas concessões serviram apenas para encorajar ainda mais a contração de dívida pelos estados. Para se ter uma ideia do crescimento explosivo da dívida pública, os estados contraíram mais dívida no período entre 1836 e 1839 do que em toda a sua história precedente. A rápida valorização das terras também encorajou os estados a aumentarem sua dívida, pois, mesmo que ainda não existisse tributação da propriedade, os estados poderiam lançar mão de tal recurso em caso de emergência.

Os principais credores da dívida pública dos estados eram investidores estrangeiros, notadamente ingleses e holandeses.

Um grande abalo surgiu com o começo de uma profunda recessão de 1839 a 1843. Para enfrentar a crise, muitos estados continuaram a contrair dívida, até que todo o sistema financeiro ruísse com o colapso bancário de 1840. A contração de dívida cessou, a construção de canais e ferrovias foi suspensa e a escassa arrecadação tributária diminuiu ainda mais. Ademais, o valor das terras, que encorajou o endividamento, começou a cair.

Com o avanço da crise, alguns dos estados mais endividados se recusaram a promover o ajuste das contas públicas, até que nove estados decretaram a moratória de sua dívida em 1841 e 1842, a saber: Maryland, Pennsylvania, Arkansas, Florida, Illinois, Indiana, Louisiana, Michigan e Mississippi.

Assevera Jonathan A. Rodden que é difícil afirmar se os credores estrangeiros realmente enxergavam os estados como efetivamente autônomos em relação à dívida pública quando lhes emprestaram os recursos financeiros, ou se em última análise sua expectativa era a de que os estados fossem amparados pelos recursos da federação vista como um todo. Independente de qual era seu pensamento inicial, os investidores britânicos argumentaram

ao final que as dívidas possuíam uma garantia federal implícita e colocaram imensa pressão no governo federal para que este assumisse as dívidas dos estados.

As moratórias dos nove estados causaram externalidades para os demais estados e para o próprio governo federal, que encontravam dificuldades em ter acesso ao crédito externo. Investidores europeus chegaram a afirmar que não voltariam a emprestar recursos ao governo federal enquanto a dívida dos estados não fosse assumida por este.

Previsivelmente, a assunção da dívida dos estados pelo governo central era apoiada pelos estados mais endividados (especialmente Maryland e Pennsylvania) e pelos investidores, mas não pelos estados menos endividados. Após anos de debate, um comitê presidido por William Cost Johnson, de Maryland, submeteu um relatório ao Congresso em 1843, defendendo a federalização das dívidas.

Em resumo, o relatório sustentava sua posição nos seguintes argumentos: já havia precedentes de assunção da dívida de estados por parte do governo federal (como na Guerra de 1812 e na assunção da dívida do Distrito de Colúmbia, em 1836); sem o direito de cobrar tarifas, os estados não teriam condições de cumprir suas obrigações apenas com a arrecadação tributária; as moratórias suspenderiam a execução de importantes obras públicas; e os estados doaram terras públicas para o governo federal, com o objetivo de pagar a dívida federal, e com a quitação da dívida federal, os recursos federais deveriam ser utilizados para pagar a dívida dos estados.

Os opositores da assunção da dívida dos estados pelo governo federal argumentaram que tal medida transferiria os ônus da dívida de estados irresponsáveis para estados fiscalmente prudentes, bem como que o Congresso não tinha poderes para pagar tais dívidas.

O relatório de Johnson não foi aprovado pelo Congresso. As principais explicações para tanto talvez sejam simples: a maioria dos estados não possuía dívidas elevadas, ao passo que parte significativa dos estados mais endividados tinha populações pequenas (confira-se, por exemplo, que sete dos nove estados que decretaram moratórias eram novos). Além disso, a população dos estados menos endividados enxergava a assunção da dívida pelo governo federal como uma injusta transferência dos seus ônus, e os candidatos presidenciais não queriam perder votos nesses estados.

Foi de certa forma surpreendente que as externalidades das moratórias dos estados e as pressões sofridas pelo governo central não surtiram efeito para a assunção da dívida.

Logo os Estados Unidos da América se mostraram novamente um investimento atrativo e o país voltou a receber capitais estrangeiros. Também ficou claro que, embora tenha sido um processo custoso sob o ponto de vista político e financeiro, os estados encontraram formas de retomar o pagamento dos juros da dívida, com aumento de alíquotas de tributos, liquidação de bancos, venda de empresas estatais etc. Igualmente, a maioria dos estados (inclusive os que não estavam com a dívida pública elevada) adotou limites constitucionais ao endividamento nas décadas de 1840 e 1850, para acalmar eleitores e investidores.

Como conclusão da experiência histórica americana, pode-se afirmar que, por resistir às pressões pela assunção da dívida dos estados, o governo federal estabeleceu o precedente de que os entes subnacionais são autônomos, e mesmo sob as condições mais severas, o ente central não é responsável por sua dívida pública nem pode ser obrigado a refinanciá-los. Com isso em mente, os investidores aprenderam a ter mais discernimento em distinguir os devedores e começaram a insistir em obter mais informações substanciais sobre a qualidade dos projetos de investimento, sobre a organização institucional do devedor e seu sistema tributário. Os eleitores também aprenderam que a dívida nem sempre é um substituto da tributação para obras de infraestrutura e que as decisões sobre o endividamento afetam em última instância o bem estar dos cidadãos, às vezes de forma bastante dramática.

Assim, um importante fator para controlar o endividamento dos entes subnacionais é o fato de que o governo federal não garante a dívida dos estados ou dos governos locais, pois os prestamistas, antes de conceder o crédito, precisam analisar a capacidade do ente emissor da dívida de pagá-la, com a ajuda das informações obtidas por meio das agências classificadoras de risco. Sem a garantia do governo federal, a dívida do ente subnacional se torna menos atrativa ao investidor, o qual, se conceder o crédito, não poderá contar com recursos do governo federal para recuperá-lo, em caso de moratória do ente subnacional³⁰¹.

Os estados e os governos locais são, em princípio, livres para contrair dívida³⁰². Contudo, dois tipos de limites são postos à capacidade dos entes subnacionais de contrair dívida. O primeiro deles é de ordem legal. Quase todos os estados colocam limites ao montante de títulos que um governo local pode emitir. Os limites frequentemente são vinculados à receita oriunda de impostos sobre a propriedade, que constitui a principal fonte de

³⁰¹ Cf. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. "United States". *Op. cit.*, p. 375.

³⁰² Cf. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. "United States". *Op. cit.*, p. 375.

recursos da maioria dos governos locais. Da mesma forma, a Constituição de alguns estados limita o montante da dívida que pode ser garantida pela arrecadação tributária³⁰³. Outra regra vigente para alguns estados determina que qualquer dívida de longo prazo seja aprovada por uma maioria de eleitores, porque, em última instância, é o eleitor/contribuinte quem irá pagar a dívida. Por fim, para evitar abusos na vantagem dos títulos emitidos pelos entes subnacionais (cujos juros não são tributados pelo imposto de renda federal), o governo federal estabeleceu, em 1986, regras para limitar o uso da dívida municipal³⁰⁴.

O mercado constitui outra limitação para o endividamento dos estados e dos governos locais. Se o mercado perceber que determinado ente subnacional está contraindo dívida em excesso, os juros que o ente devedor terá de pagar, por conseguinte, serão mais elevados, tornando a assunção da dívida menos atrativa. Contudo, não existem informações suficientes sobre a capacidade de determinado ente subnacional pagar suas dívidas. Assim, foram criados dois instrumentos para contornar essas assimetrias nas informações disponíveis. O primeiro deles são as agências classificadoras de risco, que podem ser consultadas pelo ente que pretende contrair dívida antes de emitir títulos no mercado, para que possam avaliar as condições econômicas e fiscais do ente e emitir avaliações acerca de tais condições, que impactarão no importe dos juros da dívida a ser contraída (avaliações ruins elevarão os juros, ao passo que avaliações positivas reduzirão os juros). O segundo instrumento são garantias dos títulos, que podem surgir de diversas formas. As garantias podem ser concedidas por instituições financeiras privadas, bem como os estados podem conceder garantias da dívida dos governos locais. Assim, o prestamista tem a garantia de que, se o ente subnacional não for capaz de pagar a dívida, o garantidor se responsabiliza por tal pagamento³⁰⁵.

³⁰³ Maria Rita Loureiro nos traz a notícia de que há restrições ao endividamento na maioria das Constituições, que vão desde a completa proibição de qualquer dívida, como é o caso dos estados de Indiana e West Virginia, até limitações menos rigorosas, como a Constituição do Estado de Nevada, que limita a dívida a 2% (dois por cento) do valor dos bens do Estado (cf. “O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II”. *Relatório de Pesquisa nº 6/2003*. São Paulo: EAESP/FGV, Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2003, p. 12. Disponível em <http://easp.fgvsp.br/sites/easp.fgvsp.br/files/publicacoes/P00248_1.pdf>, acesso em 17/10/2010).

³⁰⁴ Cf. SCHROEDER, Larry. *Op. cit.*, pp. 349-350.

³⁰⁵ Cf. SCHROEDER, Larry. “Local government organization and finance: United States”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 349-350.

V.5.6. Índia

A Índia é uma federação com vinte e cinco estados e sete territórios. Dez destes estados são chamados de *special category states*, muito pobres e pequenos. Em regra, as estatísticas indianas sobre questões federativas apresentam apenas os quinze estados relativamente homogêneos, e agrupam os *special category states*, que representam cerca de 5,4% da população da Índia e recebem tratamento especial em termos de assistência do governo federal³⁰⁶.

A Índia possui características de um país altamente centralizado, com elevada concentração de competências tributárias no governo central, regulação do mercado financeiro dominada por instituições financeiras controladas por este e significativas partes da economia ainda sujeitas às suas diretrizes³⁰⁷.

O modelo básico do federalismo indiano foi estabelecido ainda sob o domínio britânico, no *Government of India Act*, de 1935, que concentrou poderes tributários no governo central e ampliou a descentralização dos encargos. A Constituição elaborada após a independência, em 1950, optou por um modelo centralizador e manteve essas disposições, *i.e.*, concentrou receitas tributárias no governo central e encargos nos governos estaduais³⁰⁸. A resolução de criar uma federação centralizada foi para garantir a coesão do vasto país e construir um sistema de governo que agiria como um motor do crescimento e desenvolvimento econômico³⁰⁹.

O governo central na Índia é responsável por setores como o comércio interestadual, política macroeconômica e defesa. Questões residuais também são de responsabilidade do governo central. Além disso, o governo central tem amplo poder para intervir em questões estaduais e supervisionar os estados. Os estados, por seu turno, são responsáveis por áreas como saúde pública, saneamento básico, agricultura e rodovias, bem como pelos governos locais. Matérias como controle populacional, planejamento familiar, educação,

³⁰⁶ Cf. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. *Op. cit.*, p. 306.

³⁰⁷ Cf. MCCARTEN, William J. "The challenge of fiscal discipline in the Indian States". In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, p. 249.

³⁰⁸ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 308-309.

³⁰⁹ Cf. MCCARTEN, William J. "The challenge of fiscal discipline in the Indian States". *Op. cit.*, p. 250.

portos menores, eletricidade, comércio e fornecimento de determinadas commodities agrícolas são de responsabilidade concorrente do governo central e dos estados³¹⁰.

Os estados indianos arrecadam, por fontes próprias, menos de metade dos recursos necessários para financiar seus gastos. A diferença é obtida mediante transferências oriundas do governo central, que é responsável por financiar cerca de 55% das despesas dos estados³¹¹. A Constituição de 1950 estabeleceu a criação de uma Comissão de Finanças, uma entidade estatutária indicada pelo governo central a cada 05 anos, cuja função é recomendar a distribuição vertical de recursos e prover transferências para os governos estaduais³¹².

Igualmente, o governo federal criou, em 1951, a Comissão de Planejamento, que tem como missão orientar a distribuição das transferências voluntárias do governo federal destinadas a viabilizar a implementação de planos federais e estaduais de investimento. Além disso, a federação indiana conta com o Conselho Interestadual de Desenvolvimento, composto por todos os membros da Comissão de Planejamento e os ministros-chefes de todos os estados, que tem a atribuição de ser um centro de discussão entre os níveis federal e estadual de planejamento e partilha de recursos para o desenvolvimento econômico. Sua importância reside no fato de ser a única instância – ainda que bastante limitada – em que os estados participam e cooperam no processo de desenvolvimento³¹³.

Sobre o papel reduzido dos governos locais na Índia e as vilas rurais, assevera Sérgio Prado³¹⁴ o seguinte:

“Um traço peculiar da federação indiana é o reduzido grau de desenvolvimento e autonomia a nível local de governo. Até dois anos atrás, a Constituição reconhecia e especificava encargos e receitas apenas para os dois níveis superiores de governo. Os governos locais sempre foram tidos como extensão dos governos estaduais, atuando com baixíssimo grau de autonomia, em sua esmagadora maioria sem capacidade expressiva de autofinanciamento. A forma secular da organização local na Índia é o chamado *panchayat raj* (PR), organização básica existente ao nível das vilas rurais. Existem, hoje, aproximadamente 250.000 destas instituições, a maior parte *village panchayats* – a menor jurisdição – e algumas de maior porte, respectivamente, *taluk panchayats* e *district panchayats*”.

³¹⁰ Cf. MCCARTEN, William J. *Op. cit.*, p. 250.

³¹¹ Cf. MCCARTEN, William J. *Op. cit.*, p. 251.

³¹² Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 308-309.

³¹³ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 310-311.

³¹⁴ *Op. cit.*, p. 312.

A propósito, as municipalidades obtiveram reconhecimento constitucional somente em 1992, com a Emenda Constitucional 74, que determina parâmetros para a constituição de municípios e define como estes municípios podem ser compostos³¹⁵.

As municipalidades urbanas são divididas pela Emenda Constitucional 74 em três categorias: corporações municipais para áreas urbanas maiores, conselhos municipais para áreas urbanas menores e *nagar panchayat* para áreas de transição entre a zona rural e urbana³¹⁶.

As transferências controladas pela Comissão de Planejamento não constituem integralmente transferências em seu sentido estrito, pois muitos desses aportes da Comissão de Planejamento são cedidos como empréstimos. Tradicionalmente, a sustentabilidade da dívida estadual não é considerada nesse processo de transferências. Além disso, há uma grande subordinação dos estados perante o governo federal e o *bailout* da dívida estadual pelo ente central, como forma de superar crises fiscais, tem sido, por um longo período, um elemento quase institucionalizado do sistema federativo indiano³¹⁷.

Essa situação reflete-se no controle do endividamento subnacional pelo governo federal, que tem elementos do controle administrativo e do controle por meio de normas jurídicas. Com efeito, os estados são obrigados a solicitar a autorização do governo federal para realizar operações de crédito, caso tenham dívidas junto a ele. Como boa parte das transferências intergovernamentais é feita sob a forma de empréstimos, os estados são, na prática, sempre devedores do governo federal, o que ocasiona um controle forte do centro sobre o endividamento estadual. Ainda, os maiores bancos comerciais indianos são controlados pelo governo federal³¹⁸.

Na Índia, portanto, qualquer operação de crédito pelos estados depende de aprovação prévia do governo central se o governo local for devedor do governo central (que se aplica, na prática, para todas as operações, pois todos os estados são devedores do governo central)³¹⁹. Além disso, os estados somente podem tomar crédito internamente. A Constituição indiana permite apenas ao governo central contrair dívida externa, pelo que o endi-

³¹⁵ Cf. MATHUR, Om Prakash. “Local government organization and finance: Urban India”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 171.

³¹⁶ Cf. MATHUR, Om Prakash. “Local government organization and finance: Urban India”. *Op. cit.*, p. 171.

³¹⁷ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 367-368.

³¹⁸ Cf. PRADO, Sérgio. *Op. cit.*, pp. 380-381.

³¹⁹ Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. “Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations”. *Op. cit.*, p. 16.

vidamento externo dos entes subnacionais é vedado, o que representa também o controle normativo do endividamento dos entes subnacionais³²⁰.

No âmbito municipal, também se verifica na Índia a presença dos controles administrativo e normativo do endividamento. Tais restrições, contudo, sequer chegam a se aplicar às vilas rurais, que não podem contrair dívidas de instituições públicas ou privadas³²¹. Tais restrições aplicam-se somente às municipalidades urbanas.

O endividamento municipal é regulado por uma lei de 1914, que especifica os objetivos para os quais as municipalidades podem contrair dívida, limites de valores e duração de empréstimos, garantias etc. Os estados também estabelecem regras próprias para regular a dívida dos municípios locais. Além disso, todas as operações de crédito dos municípios com o mercado (como, por exemplo, a emissão de títulos) requerem a aprovação do governo estadual³²².

Destaca Sérgio Prado³²³ que, diante de tamanho poder do ente central, o endividamento dos entes subnacionais na Índia deveria ser controlável. Contudo, os estados têm, na prática, conseguido contornar os controles, por meio de diversas formas, como, v.g., a tomada de empréstimos diretamente por empresas estatais, que assumem projetos importantes e recebem recursos diretamente do mercado (prática que, inclusive, foi bastante utilizada na década de 1980 pelos estados brasileiros).

V.5.7. Japão

O Japão é um país unitário com um sistema de dois níveis de governos locais: as prefeituras e as municipalidades (que estão abaixo do nível das prefeituras)³²⁴.

A característica que define o sistema de relações intergovernamentais no Japão é a preferência coletiva acentuada pela equidade no acesso aos serviços públicos. Após a Segunda Guerra Mundial, os japoneses queriam que a autonomia dos governos locais fosse

³²⁰ Cf. HEMMING, Richard; MATES, Neven; POTTER, Barry. "India". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 533.

³²¹ Cf. ALOK, V. N. "Local government organization and finance: Rural India". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 219.

³²² Cf. MATHUR, Om Prakash. *Op. cit.*, pp. 190-191.

³²³ Cf. *Op. cit.*, p. 381.

³²⁴ Cf. MOCHIDA, Nobuki. "Local government organization and finance: Japan". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 149.

aumentada. Contudo, isso não poderia ser feito de uma forma que rejeitasse a tradição japonesa de um governo central forte, ou ainda, que permitisse o surgimento de diferenças regionais. O acesso aos serviços públicos de uma forma isonômica e a divisão equânime dos custos destes serviços eram vistos como essenciais para o desenvolvimento econômico e social. Assim, os governos locais estavam dispostos a sacrificar autonomia para manter a equidade regional³²⁵.

Não obstante, a descentralização fiscal passou a ser um dos assuntos mais importantes para a política do Japão. A decisão de colocar em prática a descentralização foi aprovada pelo Poder Legislativo e, em 1999, foi editada a Lei de Promoção da Descentralização. Em 2002, o governo central lançou um plano ambicioso de reforma das transferências condicionadas e alocação de tributos locais. Além disso, o governo central promoveu fusões entre municípios, para aumentar a capacidade administrativa e reduzir o número de municípios de cerca de três mil e duzentos para mil e oitocentos³²⁶.

O sistema japonês pode ser caracterizado pela centralização da competência tributária e delegação da responsabilidade pelos gastos públicos. Os governos locais respondem por uma larga porção (mais de 70%) dos gastos públicos, o que excede consideravelmente o padrão dos países da OCDE. Os governos locais respondem por gastos com obras públicas, educação, desenvolvimento urbano, rodovias locais, habitação, bombeiros e polícia. Já o governo central responde pelos gastos com diplomacia, defesa, o poder judiciário e direito criminal. As funções do governo central e dos governos locais, todavia, não são separadas de forma clara no Japão, havendo sobreposição ou divisão de responsabilidades. Consequentemente, as políticas e os padrões de educação, saúde e obras públicas ficam a cargo do governo central, enquanto sua execução é de responsabilidade dos governos locais³²⁷.

Os tributos cobrados pelos governos locais compreendem impostos sobre propriedade, vendas, negócios, veículos automotores e renda. Verifica-se no Japão a sobreposição de bases tributárias do governo central e dos governos locais, principalmente no que tange ao imposto sobre a renda. O governo central cobra, ainda, impostos sobre heranças e doações. Outra fonte de recursos dos governos locais são as transferências intergovernamentais, condicionadas ou incondicionadas³²⁸.

³²⁵ Cf. MIHALJEK, Dubravko. "Japan". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 289.

³²⁶ Cf. MOCHIDA, Nobuki. "Local government organization and finance: Japan". *Op. cit.*, pp. 149-150.

³²⁷ Cf. MOCHIDA, Nobuki. *Op. cit.*, p. 154.

³²⁸ Cf. MOCHIDA, Nobuki. *Op. cit.*, p. 157-169.

Até 2006, vigeu no Japão o método de controle direto do endividamento dos governos locais. Nesse passo, a partir da década de 1950 até 2005, as prefeituras necessitavam a aprovação do governo central para emitir títulos da dívida pública, medida que se destinava não apenas a evitar o endividamento excessivo dos governos locais, mas também a evitar a concentração de fundos em determinada região³²⁹.

O controle administrativo foi abolido, porém, como decorrência da política de descentralização fiscal no Japão. A Lei Geral de Descentralização, de 2000, que é parte das medidas para fortalecer a autonomia e a responsabilidade dos governos locais, previu a abolição do controle administrativo a partir de 2006, com a mudança para um sistema de consultoria prévia. Pelo novo sistema, a emissão de títulos da dívida pública por governos locais não será determinada sob a aprovação do governo central, e sim de acordo com consultas realizadas e entendimentos mantidos com o ministério de assuntos internos. Os títulos que receberem o consentimento do ministério continuarão a ser garantidos por recursos do governo central. Contudo, os governos locais poderão emitir títulos apenas comunicando a emissão para conselhos locais com antecedência, mesmo que não tenham recebido o consentimento do ministério. Nesse caso, não haverá a garantia do governo central pelos títulos emitidos³³⁰.

Em que pese isso, o ministério de assuntos internos continua a supervisionar de perto a situação fiscal dos governos locais, para garantir que não haja a moratória de sua dívida. Se o nível do endividamento local é considerado excessivo, o governo local é obrigado a formular um plano para reduzir despesas e aumentar receitas, em um período de sete anos. Dependendo do nível do endividamento, o governo local pode até ser declarado como um “governo local sob reabilitação fiscal”, e se submeterá a um plano de recuperação fiscal, sob a supervisão do governo central³³¹.

Ademais, o Japão também apresenta atualmente o controle por meio de normas jurídicas. Por exemplo, o artigo 5 da Lei de Finanças Locais prevê as hipóteses nas quais os governos locais podem emitir títulos da dívida pública, como financiamento de despesas de infraestrutura (transportes, gás e abastecimento de água), investimentos e empréstimos,

³²⁹ Cf. MOCHIDA, Nobuki. *Op. cit.*, p. 181.

³³⁰ Cf. MOCHIDA, Nobuki. *Op. cit.*, p. 181.

³³¹ Cf. MOCHIDA, Nobuki. *Op. cit.*, pp. 181-182.

rolagem da dívida, medidas temporárias para contornar dificuldades oriundas de desastres naturais etc.³³².

V.5.8. Suíça

A Suíça é uma república federativa, composta de vinte e seis cantões que são bastante distintos em termos de tamanho, topografia e potencial econômico. Os cantões suíços são estados legalmente autônomos, a não ser nos casos em que sua autonomia é restringida pela Constituição (artigo 3º da Constituição suíça). Além dos cantões (e do governo federal), a federação suíça é formada pelas municipalidades, que têm considerável autonomia legal e poder político, embora não sejam inteiramente autônomas³³³.

Na Suíça, cada ente federativo é autônomo e independente em seu processo de elaboração orçamentária, inclusive no que se refere ao endividamento. Isso não significa, porém, que não exista controle do endividamento dos entes subnacionais. Com efeito, a ideia de boa gestão financeira está bastante enraizada na cultura suíça e referendos sobre a realização de operações de crédito funcionam como forma de restringir o acesso dos entes subnacionais à dívida³³⁴.

A “regra de ouro”, segundo a qual a dívida somente pode ser contraída para financiar despesas com investimentos, está formalmente positivada no sistema suíço. Além disso, a Constituição obriga o governo federal a consolidar déficits orçamentários em consideração ao estado da economia. Em nível local, a dívida é limitada pela lei da maioria dos cantões, que aplicam a “regra de ouro” também para as municipalidades³³⁵.

Ainda de acordo com a Constituição, leis dos cantões ou decretos municipais, sujeitam-se a referendos, entre outros, os empréstimos. Embora a importância dos referendos financeiros tenha diminuído, a sua eventualidade, aliada a um amplo consenso sobre a matéria deliberada, funcionou, no passado, como uma restrição efetiva à dívida pública³³⁶.

³³² Cf. MOCHIDA, Nobuki. *Op. cit.*, p. 180.

³³³ Cf. SPAHN, Paul Bernd. “Switzerland”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 324-325.

³³⁴ Cf. SPAHN, Paul Bernd. “Switzerland”. *Op. cit.*, p. 334.

³³⁵ Cf. SPAHN, Paul Bernd. *Op. cit.*, p. 334.

³³⁶ Cf. SPAHN, Paul Bernd. *Op. cit.*, p. 334.

Não obstante, o aumento do uso do crédito público na Suíça levantou a discussão sobre a necessidade de haver limites constitucionais à dívida pública. Uma iniciativa teve início em 1995 com esse fim, priorizando a estabilização das despesas públicas a um percentual do PIB, em vez da redução dos déficits orçamentários. É possível que uma mudança nesse sentido seja introduzida no texto constitucional, embora não se saiba ao certo de que forma³³⁷.

³³⁷ Cf. SPAHN, Paul Bernd. *Op. cit.*, p. 334.

VI. O controle do endividamento dos entes subnacionais no Brasil

Neste capítulo, analisaremos os tipos de controle do endividamento dos entes subnacionais vigentes no Brasil.

Conforme será demonstrado nos subcapítulos a seguir, entendemos que existem, no Brasil, dois métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais: controle por meio de normas jurídicas e controle administrativo.

Senão vejamos:

VI.1. Controle por meio de normas jurídicas

O controle por meio de normas jurídicas no Brasil abrange normas previstas no texto constitucional e na legislação infraconstitucional.

Primeiramente, vejamos as normas constitucionais sobre a matéria:

VI.1.1. Normas constitucionais

A Constituição de 1988 contém normas de atribuição formal de competência legislativa em relação ao endividamento público, bem como normas de conteúdo material, que condicionam o teor destas normas derivadas³³⁸. Trataremos das normas de atribuição formal de competência no subcapítulo seguinte, que buscará, entre outros, delimitar a competência legislativa do Congresso Nacional e do Senado Federal para a edição de normas relativas ao endividamento público.

Já neste subcapítulo examinaremos brevemente as normas de conteúdo material, que são normas previstas no próprio texto constitucional e estabelecem, de antemão, regras

³³⁸ Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 57.

e princípios que devem ser observados compulsoriamente pelos entes federativos no que tange ao endividamento público³³⁹.

VI.1.1.1. Art. 167, III da Constituição: “regra de ouro”

O art. 167, III da Constituição estabelece a denominada “regra de ouro”. De acordo com esse dispositivo, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Para José Maurício Conti, a “regra de ouro”, ao impedir que a dívida ultrapasse o montante das despesas de capital, tem por objetivo a proibição de se financiarem, por meio de endividamento, as despesas correntes, o que seria um indício claro de descontrole das contas públicas³⁴⁰.

No mesmo passo, Sérgio Assoni Filho entende que, a partir da leitura do art. 167, III da Constituição, fica claro o objetivo do constituinte de direcionar as operações de crédito a investimentos duradouros, e não a despesas correntes³⁴¹.

Assim, pode-se afirmar que a “regra de ouro” constitui uma regra jurídica de controle do endividamento público, que condiciona a realização de operações de crédito apenas para fins específicos (no caso, para investimentos, e não para despesas correntes).

As despesas correntes são definidas pelo artigo 12 da Lei 4.320, de 1964, como as despesas de custeio e as transferências correntes³⁴². Nas palavras de Heilio Kohama³⁴³:

“Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Podemos nesta oportunidade complementar

³³⁹ Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. “Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras”. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 451.

³⁴⁰ Cf. “Arts. 32 a 39”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, p. 237.

³⁴¹ Cf. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2007, p. 86.

³⁴² As despesas de custeio são as dotações orçamentárias para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis, enquanto as transferências correntes são as dotações orçamentárias para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

³⁴³ *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 10ª ed., 2008, pp. 90-91.

este conceito, dizendo que Despesas Correntes são os gastos de natureza operacional, realizados pelas instituições públicas, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”.

Dieter W. Benecke assevera nesse viés que o crédito público deve ser usado para fins de uma produção rentável, abrindo novas perspectivas, gerando empregos (ou quanto menos mantendo os já existentes), introduzindo inovações e permitindo o aumento de ingressos, a fim de colocar o país numa situação melhor de pagar o principal e os serviços da dívida. O uso do crédito público para fins não rentáveis, para fins de consumo ou para aliviar dívidas pretéritas em regra não cria novos ingressos e tende a agravar o problema para o futuro, ainda que transitoriamente possa dar um respiro às contas públicas³⁴⁴.

Por isso, a dívida deve ser contratada para a realização de despesas de capital, que estão definidas no art. 12 da Lei 4.320, de 1964. De acordo com esse dispositivo, as despesas de capital são os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital³⁴⁵.

Heilio Kohama conceitua as despesas de capital da seguinte forma³⁴⁶:

“Classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Também aqui, podemos complementar este conceito, dizendo que Despesas de Capital são os gastos realizados pelas instituições públicas, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso, como é o caso de investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão em última análise incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial”.

O art. 12, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal também veicula a “regra de ouro”, porém em termos mais estreitos que o texto constitucional.

³⁴⁴ Cf. “Dívida pública: um tema sem final feliz?”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, p. 202.

³⁴⁵ Na letra da referida lei, os investimentos são as dotações orçamentárias para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. As inversões financeiras, por seu turno, são as dotações orçamentárias destinadas à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital, bem como à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. Por fim, as transferências de capital são as dotações orçamentárias para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

³⁴⁶ *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 10ª ed., 2008, p. 91.

Isso porque o referido dispositivo determina que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. Todavia, o art. 12, § 2º da LRF não excepciona desse limite as despesas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, diferentemente do que ocorre com o art. 167, III da Constituição³⁴⁷.

O Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do § 2º do art. 12 da LRF, em medida cautelar deferida na ADI nº 2.238, com fundamento no desprezo à ressalva prevista no art. 167, III da Constituição³⁴⁸.

Assim, foi explicitado que a limitação da “regra de ouro” não abrange operações de crédito autorizadas via créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados mediante maioria absoluta do Poder Legislativo.

VI.1.1.2. Art. 166, § 3º, II, “b” da Constituição: vedação de emendas no projeto de lei orçamentária que incidam sobre os juros da dívida

O art. 166, § 3º, II, “b” da Constituição veicula importante regra, que visa a garantir que os juros da dívida continuarão a ser pagos pelo ente devedor.

Estabelece o citado dispositivo que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, *excluídas as que incidam sobre o serviço da dívida*.

Com isso, o dispositivo, por um lado, resguarda os direitos dos credores da dívida pública, assegurando que os juros da dívida não serão objeto de emendas no trâmite de aprovação da proposta de lei orçamentária, e, por outro lado, impede que os juros da dívida não sejam pagos. Se os juros da dívida não forem pagos, a dívida pública irá aumentar, o que pode resultar no descontrole das contas públicas.

³⁴⁷ Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. “O Supremo Tribunal Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (da inconstitucionalidade do §2º do artigo 12 e dos §§ 1º e 2º do artigo 23)”. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Lei Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, pp. 98-99.

³⁴⁸ ADI nº 2.238 MC/DF. Relator originário Ministro Ilmar Galvão, Relator para o acórdão Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJe nº 172, Divulgação 11/09/2008, Publicação 12/09/2008, Ementário nº 2332-1.

Trata-se, assim, de regra jurídica que limita os gastos públicos, assegurando que os juros da dívida não deixarão de ser pagos, em função de outra despesa pública, que poderia ser incluída no orçamento por meio de emenda parlamentar.

VI.1.1.3. Art. 165, § 8º da Constituição: autorização prevista em lei

O art. 165, § 8º da Constituição veicula o princípio da exclusividade orçamentária, segundo o qual a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Assim, “a exclusividade significa que não pode o texto da lei orçamentária instituir tributo, por exemplo, nem qualquer outra determinação que fuja às finalidades específicas de previsão de receita e fixação de despesa”³⁴⁹.

O próprio texto constitucional estabelece exceções a essa regra, pois o art. 165, § 8º da Constituição exclui do seu alcance a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária.

Diante disso, entende parte da doutrina que é necessária a autorização pela lei orçamentária anual para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária³⁵⁰. Entendemos, contudo, que a autorização para a realização da operação de crédito pode também estar prevista em outra lei, distinta da lei orçamentária. Tanto é que o art. 29, § 3º da LRF prevê que integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. *Contrario sensu*, as operações de crédito de prazo inferior a doze meses que não constaram da lei orçamentária não integram a dívida consolidada, o que permite concluir que existem operações de crédito que, embora tenham sido validamente autorizadas pelo Poder Legislativo, não constaram do orçamento.

Quando menos, a doutrina parece unânime ao afirmar que é necessária autorização legislativa para a contratação de qualquer tipo de operação de crédito³⁵¹, o que decorre,

³⁴⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 326-327.

³⁵⁰ Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. “Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras”. *Op. cit.*, p. 453.

³⁵¹ Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. *Op. cit.*, pp. 582-583; ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. *Op. cit.*, pp. 54-55. Os citados autores tratam da autoriza-

inclusive, do princípio da legalidade que rege a administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsto no art. 37 da Constituição. “Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”³⁵². De acordo com o escólio de Hely Lopes Meirelles³⁵³:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.”

Para Geraldo Ataliba³⁵⁴, somente a lei pode autorizar as operações de crédito. O Poder Executivo não pode realizar operações desta natureza sem prévia autorização legislativa. Se realizar a operação de crédito sem a autorização contida em lei, agirá com abuso de poder e prática de crime de responsabilidade.

Assim, a contratação das operações de crédito somente pode ser realizada se houver prévia autorização legal (como qualquer outra despesa pública, que necessita de previsão na lei orçamentária para ser efetivada).

VI.1.1.4. Art. 234 da Constituição: proibição de a União assumir a dívida de outros entes federativos na hipótese de criação de novo Estado

De acordo com o previsto no art. 18, § 3º da Constituição, os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

A esse respeito, prevê o art. 234 da Constituição o seguinte:

“Art. 234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com en-

ção legislativa como pressuposto para a contratação de operações de crédito, demonstrando que tal autorização é ato distinto da manifestação de vontade do prestamista, bem como que o Poder Legislativo de cada ente federativo deve autorizar a contratação da respectiva operação de crédito.

³⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 14ª ed., 2002, p. 68.

³⁵³ *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª ed., 1995, pp. 82-83.

³⁵⁴ Cf. “Crédito público no direito constitucional brasileiro”. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 96, n. 861, pp. 745-765, jul./2007, disponível em <<http://www.revistadostribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

cargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta”.

O pressuposto da criação de um novo Estado é que ele seja economicamente viável. Assim, suas receitas devem ser suficientes para fazer frente às suas despesas. Diante disso, a Constituição proíbe que os encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida sejam transferidos para a responsabilidade da União³⁵⁵.

Trata-se de outra norma material de controle do endividamento público prevista no texto constitucional, que impede a União de assumir a dívida de outros entes federativos na hipótese de criação de um novo Estado. Noutras palavras, é uma norma que limita o gasto público relacionado ao endividamento.

Destaque-se, nesse passo, que tal restrição aplica-se apenas à hipótese de criação de novo Estado prevista no art. 18, § 3º da Constituição. Em se tratando de transferência de território federal em Estado, conforme estabelecido no art. 18, § 2º da Constituição³⁵⁶, aplica-se o disposto no art. 235, IX da Lei das Leis³⁵⁷.

Essa é a lição de Alexandre de Moraes³⁵⁸, *verbis*:

“Em relação aos encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusiva da indireta, a Constituição Federal proíbe a União que assuma essa responsabilidade, direta ou indiretamente, em decorrência da criação de Estados.

“Logicamente, essa norma aplica-se às hipóteses previstas do art. 18, § 3º, da Constituição Federal de criação de novos Estados, seja porque se incorporam entre si (Fusão), seja porque subdividiram-se (Cisão), ou, ainda, porque se desmembraram para se anexarem (Desmembramento-anexação) ou para formarem novos Estados (desmembramento-formação).

“A única hipótese não tratada no art. 234 corresponde à transferência de um Território Federal em Estado (CF, art. 18, § 2º), pois, nesse caso, a norma constitucional aplicável é a do inciso IX do art. 235”.

³⁵⁵ Cf. SANTOS, Alexandre Magno Borges Pereira. “Arts. 233 e 234”. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri, SP: Manole, 2ª ed., 2011, p. 1.237.

³⁵⁶ Assim prevê o art. 18, § 2º da Constituição: “§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar”.

³⁵⁷ O art. 235, IX da Constituição tem o seguinte teor: “IX - se o novo Estado for resultado de transformação de Território Federal, a transferência de encargos financeiros da União para pagamento dos servidores optantes que pertenciam à Administração Federal ocorrerá da seguinte forma: a) no sexto ano de instalação, o Estado assumirá vinte por cento dos encargos financeiros para fazer face ao pagamento dos servidores públicos, ficando ainda o restante sob a responsabilidade da União; b) no sétimo ano, os encargos do Estado serão acrescidos de trinta por cento e, no oitavo, dos restantes cinquenta por cento”.

³⁵⁸ *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 8ª ed., 2011, p. 2.031.

Ainda nesse contexto, ponderam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins que o art. 234 da Constituição aplica-se apenas aos Estados a serem criados conforme as regras dos arts. 18 e 19 da Lei Maior, não se aplicando para aqueles Estados que passaram a existir com a promulgação da Carta Republicana. Como o Brasil já não tem mais Territórios, o art. 234 da Constituição se justifica para impedir que a União arque com dívidas de Estados que venham a ser criados, de sorte que estes não transfiram para a União obrigações dos entes dos quais se destacaram³⁵⁹.

Em relação à extinção do território do Amapá, transformado em Estado na Assembleia Constituinte de 1988, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com fundamento no art. 235, IX da Constituição e do art. 14, § 2º do ADCT, que é a União, e não o novo Estado, o responsável por encargos financeiros decorrentes de despesas com pessoal, até o final de 05 anos contados da instalação do último³⁶⁰. A partir do sexto ano, o Estado do Amapá passa a responder por tais encargos³⁶¹, na progressão prevista nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso IX do art. 235 da Constituição.

VI.1.1.5. Limites relativos à realização de despesas

A Constituição de 1988 também veicula normas que limitam a realização de determinados gastos públicos.

É o caso, *v.g.*, do art. 29, VII da Constituição, que prevê que o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do Município. Nessa mesma linha, o art. 29-A da Constituição, na redação conferida pelas Emendas Constitucionais 25, de 2000 e 58, de 2009, estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais previstos em seus incisos (7% para Municípios com população de até 100.000 habitantes, 6% para Municípios com população entre 100.001 e 300.000 habitantes, 5% para Municípios com população entre 300.001 e 500.000 habitantes, 4,5% para Municípios com população entre 500.001 e 3.000.000 de

³⁵⁹ Cf. *Comentários à Constituição do Brasil – vol. 9*. São Paulo: Saraiva, 1998, pp. 16-19.

³⁶⁰ Cf. RE nº 396.547/AP, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 01/04/2005, Ementário nº 2185-3.

³⁶¹ Cf. RE nº 222.332/AP, Relatora Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 06/08/2004, Ementário nº 2158-3.

habitantes, 4% para Municípios com população entre 3.000.001 e 8.000.000 de habitantes e 3,5% para Municípios com população acima de 8.000.001 habitantes). De acordo com o § 1º do art. 29-A da Constituição, a Câmara Municipal não gastará mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores.

A despeito desses limites, o art. 169 da Constituição prevê que lei complementar estabelecerá os limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como norma de transição, previa que, até a promulgação dessa lei complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderiam despender com pessoal mais do que 65% do valor das respectivas receitas correntes. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000) veio a regular os limites para despesa com pessoal, conforme exige o art. 169 da Constituição.

Além disso, o art. 235, XI da Lei Maior prescreve que, nos 10 primeiros anos da criação de Estado, as despesas orçamentárias com pessoal não poderão ultrapassar 50% da receita do Estado.

Igualmente, o art. 195, § 5º da Carta Magna proíbe que benefícios ou serviços da Seguridade Social sejam criados, majorados ou estendidos sem a correspondente fonte de custeio total.

A Constituição de 1988 ainda veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (CF, art. 167, II).

VI.1.2. Normas infraconstitucionais

A Constituição de 1988 atribui tanto ao Congresso Nacional quanto ao Senado Federal competência legislativa para regular a dívida pública.

Nesse passo, é importante registrar, em primeiro lugar, o disposto no art. 22, VII da Constituição, de acordo com o qual a União tem competência privativa para legislar sobre *política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores*. Os entes subnacionais, como já afirmado anteriormente, submetem-se à política de crédito fixada pela União, pois, caso assim não fosse, tal política restaria inócua.

Ressalta Geraldo Ataliba³⁶², com pertinência, que a União não pode, no exercício dessas competências, conferir aos entes subnacionais o mesmo tratamento atribuído aos particulares, por dois motivos, conforme se pode verificar do trecho abaixo transcrito:

“A circunstância, entretanto, da União poder fiscalizar operações de crédito em geral e legislar sobre política de crédito, não autoriza a que a União dispense às pessoas político-constitucionais tratamento igual ao que dispensa às entidades privadas, que desempenham atividades creditícias. É que, em primeiro lugar, o recurso ao crédito, por parte das pessoas públicas, é sempre um instrumento ou meio para a consecução de finalidades públicas – constitucionalmente de competência das pessoas políticas – enquanto a prática regular de operações financeiras, por entidades privadas, com o fito de lucro, é uma atividade negocial como outra qualquer.

“Em segundo lugar, porque o princípio constitucional fundamental da autonomia das pessoas públicas, persistindo em vigor, obriga a interpretar restritivamente estas faculdades excepcionais da União e só encontrar justificação e fundamento para qualquer ingerência legislativa ou administrativa da União, em qualquer matéria, com relevantes fundamentos de interesse público nacional, consentidos pelo próprio texto constitucional e – o que é mais importante – sem ofensa direta ou indireta a qualquer princípio ou regra constitucional”.

No mesmo diapasão, o disposto no art. 22, VII da Constituição deve ser interpretado sistematicamente com os demais dispositivos constitucionais que tratam da competência da União para legislar sobre a dívida pública. A competência legislativa da União sobre a matéria é exercida por normas editadas pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal.

De acordo com o art. 48, II da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre *operações de crédito e dívida pública*. Ao Congresso Nacional também compete, conforme determina o art. 48, XIV da Constituição, dispor sobre o *montante da dívida mobiliária federal*.

O art. 52 da Constituição, por seu turno, elenca as competências do Senado Federal, e grande parte delas refere-se ao controle da dívida pública. Cabe ao Senado (sem a sanção do Presidente da República, a teor do art. 48, *caput* da Constituição):

- *Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* (inciso VI);

³⁶² *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, pp. 147-148.

- *Dispor sobre limites globais e condições* para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (inciso VII);
- *Dispor sobre limites e condições* para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (inciso VIII); e
- *Estabelecer limites globais e condições* para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso IX);

As razões dos limites serem da competência do Senado Federal, sem sequer ser ouvida a Câmara dos Deputados, é a igualdade do número de Senadores por Estado-membro e a razão, pelo menos teórica, de serem os senadores (e não os deputados) os representantes dos Estados-membros³⁶³.

Em relação à competência prevista no inciso VI do art. 52 da Constituição, relacionada à fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada de todos os entes federativos, o Senado somente delibera por proposta do Presidente da República. Dessa forma, cabe ao Presidente da República definir sobre a oportunidade da deliberação. Porém, uma vez feita a proposta, o Senado pode alterá-la. Isso porque, embora a proposta seja do Presidente da República, é o Senado quem fixa os limites (e não meramente aprova a proposta que lhe foi encaminhada). Além disso, é o próprio Senado quem promulga a Resolução contendo os limites globais para a dívida consolidada, sem sanção presidencial³⁶⁴.

Além da competência *normativa* acima referida, cabe ao Senado Federal *autorizar operações externas de natureza financeira* de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, V).

Por seu turno, a lei complementar disporá sobre *dívida pública externa e interna*, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público,

³⁶³ Cf. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 – vol. 1*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1970, p. 83.

³⁶⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – vol. 2*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 38. Em relação à proposta do Presidente da República para fixação de limites da dívida, deve-se destacar que o texto constitucional prevê a sua exigência apenas os limites globais da dívida consolidada (CF, art. 52, VI). Nesse passo, nos parece de constitucionalidade discutível o quanto disposto no art. 30, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, que atribui ao Presidente da República a competência para, em até noventa dias contados da publicação da LRF, submeter ao Senado propostas de limites e condições para operações de crédito externo, concessão de garantias e dívida mobiliária. A ADI nº 2.238 foi julgada prejudicada pelo STF em relação ao art. 30, I da LRF, pois já expirou o prazo previsto na norma de caráter temporário para que o Presidente da República apresentasse as mencionadas propostas (ADI nº 2.238 MC/DF. Relator originário Ministro Ilmar Galvão, Relator para o acórdão Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJe nº 172, Divulgação 11/09/2008, Publicação 12/09/2008, Ementário nº 2332-1).

sobre a *concessão de garantias* pelas entidades públicas e sobre *emissão e resgate de títulos da dívida pública* (CF, art. 163, II, III e IV). Não se olvide, ainda, que o direito financeiro é matéria da legislação concorrente, prevista no art. 24, I da Constituição, pelo que compete a União apenas estabelecer normas gerais relacionadas à dívida pública.

Pode-se afirmar, diante dos dispositivos constitucionais acima mencionados, que o constituinte demonstrou considerável preocupação com a regulação dos limites da dívida pública e do controle das operações de crédito e concessão de garantias. Embora a Constituição trate a matéria com profundidade, a delimitação do conteúdo dos atos normativos a serem editados deixa margem a dúvidas, razão pela qual as competências normativas do Congresso Nacional e do Senado Federal podem eventualmente sobrepor-se.

A fim de ilustrar os problemas que podem surgir do conflito das competências do Congresso Nacional e do Senado Federal, podem-se citar, num primeiro momento, as normas relativas à recondução da dívida aos limites.

Por um lado, o art. 3º da Resolução do Senado Federal 40, de 2001 prevê que a dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 vezes a receita corrente líquida, enquanto que a dívida consolidada líquida dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida, *até o final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da Resolução* (2001), *i.e.*, até 2016.

Vale dizer, de acordo com o art. 3º da Resolução SF 40, de 2001, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm até 2016 para adequar sua dívida consolidada aos limites determinados pelo Senado Federal. O excedente deve ser reduzido *à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro* (art. 4º, I).

Por outro lado, o art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal regula a recondução da dívida aos limites e preconiza que, se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, a recondução deverá ser feita *até o término dos três quadrimestres subsequentes*, reduzindo-se o excedente em pelo menos 25% no primeiro³⁶⁵.

³⁶⁵ Além disso, o art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que, enquanto perdurar o excesso, o ente está proibido de realizar operação de crédito interna ou externa (inclusive por antecipação de receita), ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. O ente deve, ainda, obter resultado primário necessário à recondução da dívida aos limites, promovendo, para tanto, a limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF. Se a dívida não for reconduzida ao limite ao final dos três quadrimestres subsequentes, e enquanto perdurar o excesso, o ente também ficará impedido de receber transferências voluntárias.

Assim, diferente do que ocorre com a Resolução SF 40, de 2001, a qual prevê que o excedente deve ser reduzido à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro, observando-se os limites fixados pelo Senado Federal a partir de 2016, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a dívida deve se enquadrar nos respectivos limites em 3 (três) quadrimestres, contados do quadrimestre em que for verificado o excesso.

Cabe então indagar: qual o prazo aplicável para que o ente da Federação observe os limites da dívida? O excesso deve ser reconduzido aos limites até 2016, como preveem os arts. 3º e 4º da Resolução SF 40, de 2001, ou em 3 quadrimestres, como estatui o art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Em princípio, o art. 3º, parágrafo único da Resolução SF 40, de 2001 teria solucionado tal controvérsia, estabelecendo que, após 2016, a inobservância dos limites da dívida consolidada líquida sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da LRF. *Contrario sensu*, antes de 2016, não se aplicaria o disposto no art. 31 da LRF.

Porém, se por um lado o parágrafo único do art. 3º prevê que os entes da Federação sujeitar-se-ão às disposições do art. 31 da LRF somente após os 15 exercícios financeiros para ajuste do excesso, por outro, o inciso IV do art. 4º estabelece que, durante esses 15 exercícios financeiros, os limites previstos no *caput* do art. 3º serão aplicados aos entes que (i) apresentem ao final do exercício da publicação da Resolução SF 40, de 2001 relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior aos limites e (ii) atinjam os limites previstos no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 exercícios financeiros.

Por outras palavras, os limites devem ser observados imediatamente para aqueles que os observem quando da publicação da Resolução SF 40, de 2001 ou que venham a observá-los antes do prazo de 15 exercícios financeiros. Para tais entes, portanto, já se aplicariam as disposições do art. 31 da LRF, devendo eventual excesso ser reconduzido aos limites em 3 quadrimestres³⁶⁶.

Na mesma linha é o posicionamento do Tesouro Nacional, para quem apenas os Estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rio Grande do Sul (que estavam acima do limite) têm 15 anos para reconduzir a dívida aos patamares previstos no art. 3º da Resolução SF 40, de 2001. Para os demais entes, que estavam abaixo do limite,

³⁶⁶ Cf. nesse sentido SILVEIRA, Ricardo Figueiró. “Dívida estadual: uma avaliação sobre o limite do Senado Federal para a dívida pública estadual”. Rio de Janeiro: BNDES, Informe AFE n. 47, out. 2002, p. 1. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_47.pdf>, acesso em 06/06/2009.

bem como para os entes que vierem a observar o limite antes do prazo de 15 anos, aplicam-se as disposições do art. 31 da LRF³⁶⁷.

O exemplo acima citado presta-se a demonstrar os problemas causados pela veiculação, em atos de distinta hierarquia, de normas relativas ao mesmo tema. Independente da interpretação que se dê ao caso mencionado, tanto a Resolução SF 40, de 2001 quanto o art. 31 da LRF tratam das regras e do prazo para a recondução da dívida dos entes da Federação aos limites, e a primeira faz menção expressa à segunda em relação aos pressupostos de aplicação de ambas, o que por si só já demonstra a confusão do legislador e a ausência de critérios quanto à delimitação da competência das resoluções do Senado e das leis complementares.

Com efeito, se a recondução da dívida aos limites é matéria de resolução do Senado, não cabe à lei complementar regular o tema. No mesmo passo, se tal matéria é da competência de lei complementar, não pode resolução do Senado se sobrepor a esta, estabelecendo regras transitórias e ditando as situações e o prazo em que seus dispositivos são aplicáveis.

Outro exemplo que pode ser citado nessa seara é a fixação, por lei complementar, de condições para a realização de operações de crédito.

Deveras, conforme prevê o art. 52, VII da Constituição, compete ao Senado Federal dispor sobre condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes da Federação, o que será feito por meio de resolução. Nada obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal, adentrando em tal competência, cria algumas condições não previstas nas resoluções do Senado para a realização de operações de crédito, as quais vêm sendo levadas em conta pelo Ministério da Fazenda na análise dos pleitos³⁶⁸ e cuja constitucionalidade pode ser discutida, quais sejam: (i) observar os limites relativos a gastos com despesas

³⁶⁷ Cf. NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. “Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal”. Brasília: Tesouro Nacional, 2ª ed., pp. 56-59. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>, acesso em 11/06/2009. Ainda, a Resolução do Senado Federal 20, de 2003, com amparo no art. 66, § 4º da LRF, ampliou em 4 quadrimestres o prazo estipulado no art. 31 da LRF para o cumprimento dos limites da dívida consolidada. Na mesma medida, o parágrafo único do art. 1º da Resolução SF 20, de 2003 suspende, entre 1º de janeiro de 2003 e 30 de abril de 2005, a obrigatoriedade do cumprimento dos limites e condições previstos nos arts. 3º e 4º da Resolução SF 40, de 2001 (inciso I), e estabelece que, em 1º de maio de 2005, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão estar ajustados aos limites previstos no art. 3º ou à trajetória de redução da dívida prevista no art. 4º, ambos da Resolução SF 40, de 2001, conforme o caso (inciso II).

³⁶⁸ Cf. BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Operações de crédito de Estados e Municípios – manual para instrução de pleitos*, abr./2011, p. 46. Disponível em <<http://stn.gov.br/hp/downloads/MIP.pdf>>, acesso em 20/11/2011.

de pessoal (LRF, art. 23, § 3º, III)³⁶⁹ e (ii) enviar suas contas para o Poder Executivo da União para publicação, bem como divulgar o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal (LRF, arts. 51, § 2º, 52, § 2º e 55, § 3º).

Mais grave, ainda, é a questão relativa à inclusão dos precatórios vencidos e não pagos no cômputo da dívida consolidada.

Nesse sentido, prevê o art. 30, § 7º da LRF que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada para fins de aplicação dos limites.

No entanto, a Resolução SF 40, de 2001 flexibilizou o comando normativo acima referido, ao estatuir no seu art. 1º, § 1º, III que integram a dívida pública consolidada somente os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 (data de publicação da LRF) e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos³⁷⁰.

Assim, a fim de evitar a sobreposição e/ou o conflito de normas, cabe ao intérprete fixar os contornos da competência do Congresso Nacional e do Senado Federal com relação à dívida pública.

Segundo Miguel Reale Júnior³⁷¹, o conflito aparente entre, de um lado, os arts. 48, II e 163, II, III e IV, e de outro, o art. 52, VI a IX da Constituição, deve ser solucionado pelo critério da especialidade. Nas palavras do autor, “a matéria constante do art. 52 da Constituição, e que é de ser regulada privativamente pelo Senado, consiste em uma espécie do gênero dívida pública referida no art. 48, II da Constituição”.

Assim, a competência especial do Senado, elencada nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição, e que prescinde da sanção do Presidente da República, derroga a competência geral do Congresso Nacional relativa à dívida pública. Por conseguinte, a matéria

³⁶⁹ O Supremo Tribunal Federal afastou restrições impostas ao Governador do Estado pela União para a realização de operações de crédito, porque o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público locais estariam descumprindo o limite individual a eles imposto pelo art. 20 da LRF. De acordo com o entendimento do STF, o Poder Executivo não pode sofrer tais sanções, pois não tem competência para intervir na esfera orgânica das citadas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a eles outorgada pela Constituição (cf. AC nº 2.659 MC-REF/MS, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe nº 179, Divulgação 23/09/2010, Publicação 24/09/2010, Ementário nº 2416-1; ACO nº 1.431 MC-REF/MA, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe nº 200, Divulgação 22/10/2009, Publicação 23/10/2009, Ementário nº 2379-1).

³⁷⁰ Para uma análise aprofundada sobre o tema, cf. SCAFF, Fernando Facury; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. “A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República”. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio (coords.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editora, 2010, pp. 57-76.

³⁷¹ Cf. “Inconstitucionalidade da lei de rolagem das dívidas”. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, v. 1, n. 1, pp. 282-283, out./dez. 1992.

discriminada nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição não pode ser veiculada por meio de lei complementar.

Como destacam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins³⁷², o veículo normativo adequado para o exercício das competências privativas do Senado é a resolução. As resoluções possuem a mesma força da lei, mas não podem revogá-la, e nem por ela ser revogadas, porque têm campos próprios específicos de competência. Por não estarem sujeitas à sanção presidencial, as resoluções são promulgadas pelo próprio Senado Federal.

Isso porque o Senado é o órgão de representação dos Estados no Congresso Nacional, ao lado da Câmara dos Deputados (representantes da população), e cada Estado e o Distrito Federal elegerão 3 senadores, com mandato de 8 anos (CF, arts. 44, 45 e 46). A dívida pública é matéria de grande relevância nas relações intergovernamentais, dada sua relação intrínseca com a autonomia financeira dos entes subnacionais e com a estabilidade econômica do País. Diante disso, é salutar que o Senado Federal, integrante do Poder Legislativo da União como órgão de representação dos Estados, desempenhe várias das competências relativas ao controle da dívida dos entes subnacionais.

Nesse diapasão, destaca Maria Rita Loureiro³⁷³ o seguinte:

“(...) a mais importante atividade legislativa exclusiva do Senado refere-se ao endividamento público. Cerca de 80% de suas resoluções, no período de 1989 a 1999, envolviam autorização para endividamento ou para renegociação de dívidas dos diferentes entes da Federação”.

Posto isso, tomando como base os entes da Federação a que se destinam as resoluções, podemos fixar a competência do Senado Federal para dispor sobre dívida pública da seguinte forma:

- Em relação à União: *fixar*, por proposta do Presidente da República, *limites globais para o montante da dívida consolidada* (CF, art. 52, VI); *dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno* (CF, art. 52, VII); e *dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia em operações de crédito externo e interno* (CF, art. 52, VIII).
- Em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: *fixar*, por proposta do Presidente da República, *limites globais para o montante da dívida consolidada* (CF, art. 52, VI); *dispor sobre limites globais e condições para as operações*

³⁷² Cf. *Comentários à Constituição do Brasil – vol. 4, tomo I*. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2000, p. 153.

³⁷³ “O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal”. *Op. cit.*, p. 54.

de crédito externo e interno (CF, art. 52, VII); e *estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária* (CF, art. 52, IX).

O Senado Federal é competente ainda para *autorizar operações externas de natureza financeira de interesse de qualquer dos entes da Federação* (CF, art. 52, V).

Paralelamente a isso, compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, mediante lei complementar, a edição de normas gerais em relação à dívida pública externa e interna, à concessão de garantias e à emissão e resgate de títulos (CF, arts. 48, II e 163, II, III e IV). O Congresso Nacional possui, ainda, competência específica para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (CF, art. 48, XIV).

Reitere-se que, no sistema nacional, legislar sobre *direito financeiro* é matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 24, I), e, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se à edição de normas gerais (CF, art. 24, § 1º). Portanto, a lei complementar que versar sobre dívida pública deve ater-se à edição de normas gerais e não pode adentrar nas matérias elencadas nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição, que são de competência especial e privativa do Senado, sob pena de violar a discriminação de competências relativa à regulação da dívida pública prevista no texto constitucional e violar a autonomia financeira dos entes subnacionais.

VI.1.2.1. Normas de controle do endividamento público editadas pelo Congresso Nacional por meio de lei complementar

A principal lei complementar que veicula normas de controle do endividamento público editadas pelo Congresso Nacional é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000). Foge ao escopo do presente trabalho esmiuçar todas as regras da LRF sobre o tema. Não obstante, vamos expor brevemente algumas dessas regras.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que a LRF contém regras sobre o gasto público, estabelecendo limites, *v.g.*, para a realização de despesas com pessoal. Nesse sentido, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, para a União, 50% da receita corrente líquida; para os Estados e para os Municípios, 60% da receita corrente líquida (LRF, art. 19). O art. 20 da LRF, cuja constitucionalidade é bastante

discutida, por violar a autonomia financeira dos entes subnacionais, estabelece a repartição desses limites para cada esfera federativa, para cada um dos respectivos Poderes³⁷⁴.

Outra regra pertinente aos gastos públicos é a relativa à despesa obrigatória de caráter continuado, assim considerada, a teor do art. 17 da LRF, a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os atos que criarem ou aumentarem este tipo de despesa deverão ser instruídos com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (LRF, art. 17, § 1º). Igualmente, o ato que criar ou aumentar esse tipo de despesa deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (LRF, art. 17, § 2º)³⁷⁵.

Já em relação às despesas com a Seguridade Social, o art. 24 da LRF repisa o quanto disposto no art. 195, § 5º da Constituição, no sentido de que nenhum benefício ou serviço relativo à Seguridade Social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, atendidas, ainda, as exigências do art. 17 da LRF, que trata da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LRF também contém regras sobre metas de resultados fiscais. O art. 4º, § 1º da LRF estipula que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve ser integrado por Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

A LRF prevê, ainda, regras atinentes à recondução da dívida aos limites. O *caput* do art. 31 da LRF determina que se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o tér-

³⁷⁴ Curioso ressaltar que o § 6º do art. 20 da LRF, vetado pelo Presidente da República, estabelecia que a repartição de limites de despesa com pessoal prevista no *caput* era apenas sugestiva, e somente seria aplicada caso a lei de diretrizes orçamentárias não dispusesse de forma diferente.

³⁷⁵ O Supremo Tribunal Federal negou a medida cautelar pleiteada na ADI nº 2.238, para suspender a eficácia do art. 17 da LRF. Para o STF, ao prever que a despesa de caráter continuado seja acompanhada de redução de despesa ou aumento de receita, o dispositivo está em sintonia com a lógica e não pode ser considerado responsável pelo engessamento de qualquer dos Poderes de Estado ou órgãos da Administração e, portanto, não é ofensivo ao princípio da separação dos Poderes. Além disso, não há violação ao princípio da autonomia dos entes federativos (ADI nº 2.238 MC/DF. Relator originário Ministro Ilmar Galvão, Relator para o acórdão Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJe nº 172, Divulgação 11/09/2008, Publicação 12/09/2008, Ementário nº 2332-1).

mino dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro. As normas acerca da recondução da dívida aos limites também se aplicam em caso de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas (art. 31, § 5º da LRF).

O § 1º do art. 31 da LRF proíbe o ente que houver ultrapassado o limite de realizar operações de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. No mesmo passo, o ente deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF. Na forma do § 3º, do art. 31, da LRF, as restrições elencadas no § 1º (vedação à realização de operação de crédito e limitação de empenho) aplicam-se imediatamente, se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

O art. 9º da LRF prevê que os Poderes e o Ministério Público promoverão a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Não serão objeto da limitação de empenho despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente público, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 9º, § 2º).

Não obstante, o § 2º do art. 31 da LRF estabelece a sanção para o ente que não reconduzir a dívida ao limite, no prazo previsto no *caput*. De acordo com o dispositivo, o ente que assim não proceder estará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Por fim, a LRF repisa a “regra de ouro”, conforme já ressaltado anteriormente.

VI.1.2.2. Normas de controle do endividamento público editadas pelo Senado Federal por meio de resoluções

No exercício de suas competências constitucionais, o Senado Federal editou, entre outras, as Resoluções 40 e 43, ambas de 2001.

A Resolução SF 40, de 2001 dispõe, pela literalidade da sua ementa, sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

Embora a ementa faça referência expressa à dívida mobiliária (*i.e.*, aquela representada por títulos) e ao inciso IX do art. 52 da Constituição, não há, no corpo da Resolução, o estabelecimento de limites específicos à dívida mobiliária, dando margem à interpretação de que o limite da dívida mobiliária estaria englobado nos limites fixados para a dívida consolidada.

A nosso ver, essa não é a melhor interpretação a ser dada à questão, pois a LRF, que é competente para dispor sobre o tema, por força do previsto no art. 163, II e IV da Constituição, separa a dívida consolidada da dívida mobiliária, nos incisos I e II do art. 29. Além disso, os incisos VI e IX do art. 52 da Constituição estabelecem a competência do Senado Federal para fixar limites globais para, de um lado, a dívida consolidada (inciso VI) e, de outro lado, a dívida mobiliária (inciso IX), deixando claro que a dívida pública representada pela emissão de títulos terá limites específicos e distintos da dívida contraída por outros instrumentos contratuais.

Assim, se a Resolução SF 40, de 2001 foi silente a respeito da fixação de limites globais para a dívida mobiliária, a conclusão a que se chega é a de que a matéria está pendente de regulação pelo Senado Federal³⁷⁶.

Noutro giro, nos termos do art. 3º da Resolução SF 40, de 2001, a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final de 2016, não poderá exceder a 2 vezes a receita corrente líquida, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e 1,2 vezes a receita corrente líquida, no caso dos Municípios³⁷⁷.

³⁷⁶ Uma explicação para a ausência dessa regulação pode ser encontrada nas limitações impostas aos entes subnacionais para a emissão de novos títulos da dívida pública, por ocasião dos contratos de refinanciamento de dívidas, celebrados com a União. Vale dizer, tendo em vista que os entes públicos estão impedidos de emitir novos títulos, até que sejam preenchidas as condições previstas nos acordos de refinanciamento, não seria necessário regular os limites da dívida mobiliária durante esse período. Veremos o assunto mais adiante.

³⁷⁷ O art. 2º da Resolução SF 40, de 2001 define a receita corrente líquida, para estes fins, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: (i) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (ii) nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

Por sua vez, a Resolução SF 43, de 2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

O art. 6º da Resolução SF 43, de 2001 prevê que o cumprimento do limite a que se refere a “regra de ouro” deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º da LRF³⁷⁸.

Já o art. 7º da Resolução SF 43, de 2001 prescreve que as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (exceto as operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas) observarão os seguintes limites:

- O montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida³⁷⁹;
- O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive os relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da receita corrente líquida (essa regra não se aplica às operações de crédito previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei 9.496, de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las);

Excluem-se desses limites as operações de crédito: (i) contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; (ii) contratadas no âmbito

³⁷⁸ Assim prevê o art. 32, § 3º da LRF: “§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte: I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital; III - (VETADO)”.

³⁷⁹ O art. 4º da Resolução SF 43, de 2001 define a receita corrente líquida, para estes fins, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: (i) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (ii) nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – Reluz, estabelecido com base na Lei 9.991, de 2000; (iii) contratadas diretamente com o BNDES ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução 2.827, de 2001, do Conselho Monetário Nacional e suas alterações; (iv) destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Existem limites específicos para a concessão de garantias e operações de crédito por antecipação de receita orçamentária. Nesse passo, o art. 9º da Resolução SF 43, de 2001 estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% da receita corrente líquida. Este limite, porém, poderá ser elevado para 32% da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor: (i) não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas; (ii) esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução SF 40, de 2001; (iii) esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na LRF; (iv) esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei 9.496, de 1997.

Já o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, a teor do art. 10 da Resolução SF 43, de 2001 não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da receita corrente líquida.

Não obstante, o art. 11 da Resolução SF 43, de 2001 prevê que, até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

O art. 15 da Resolução SF 43, de 2001 veda a contratação de operações de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. Esta vedação não se aplica ao refinanciamento da dívida mobiliária, às operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, até 120 dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo, e às operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN. No caso de operações por antecipação de receita orçamentária,

ria, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

Também é vedada, segundo o art. 16 da Resolução SF 43, de 2001, a contratação de operação de crédito por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do sistema financeiro nacional.

Por fim, destaque-se que os arts. 17 e 18 da Resolução SF 43, de 2001 vedam a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada. Além disso, a concessão de garantia, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a operações de crédito interno e externo exigirá o oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas.

VI.2. Controle administrativo

VI.2.1. Autorização pelo Senado Federal das operações externas de crédito

Vige no Brasil, também, o método de controle administrativo do endividamento dos entes subnacionais pela União. Pela interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1891 permitia aos Estados e Municípios a realização de operações de crédito externas independente de controle do Senado Federal. Isso causou inúmeros inconvenientes, abalando o crédito nacional, pela falta ou impontualidade de pagamentos. Diante disso, a partir da Constituição de 1934, essa prática foi vedada, o que ficou consignado no texto das Constituições posteriores³⁸⁰.

De acordo com o previsto no art. 21, VIII da Constituição, compete à União administrar as reservas cambiais do País e *fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguro e de previdência privada*.

³⁸⁰ Cf. FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira – vol. 2*. São Paulo: Saraiva, 1989, pp. 613-614 e OLIVEIRA, Regis Fernandes de. “Dívida pública e operações de crédito”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 12, n. 57, pp. 203-220, jul./ago. 2004, disponível em <<http://www.revistadoatribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

A sujeição dos entes subnacionais a essa fiscalização, novamente, deve ser interpretada sistematicamente, em consonância com os demais dispositivos constitucionais atinentes à matéria.

Compete ao Senado Federal, na forma do art. 52, V da Constituição, *autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*.

Como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁸¹, cumpre ao Senado, estruturalmente, o papel de representar os Estados na gestão do interesse nacional. Incumbe-lhe também a fiscalização dos Estados e dos Municípios no que tange às operações de crédito externo que estes desejem realizar (CF, art. 52, V), competência que deflui do seu caráter federal.

Para Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins³⁸², o art. 52, V da Constituição, que atribui ao Senado a autorização das operações de crédito externo das pessoas políticas, está de acordo com o regime federativo, pois tudo o que repercute internacionalmente deve ter o assentimento da União. Lembre-se que o Senado Federal compõe o Poder Legislativo da União.

Luís Pinto Ferreira³⁸³ assevera que o art. 52, V da Constituição evita a precipitação de atitudes por parte dos entes federativos, permitindo ao Senado exercer uma função administrativa e também moralizadora, com base na experiência constitucional brasileira anterior.

Vale citar, ainda, as ponderações de Geraldo Ataliba³⁸⁴ sobre o acerto do constituinte em atribuir essa competência ao Senado Federal, por conta das características das suas funções, *verbis*:

“No nosso sistema, o Senado funciona como órgão legislativo, de composição paritária, representativo dos Estados em igualdade de condições. Disso se presume que a Câmara dos Estados – como a designa Kelsen – discerne com objetividade o interesse nacional, transcendendo a regionalismos ou contingências de interesses localizados. Sua forma de composição autoriza supor a existência de condições objetivas para decidir sobre interesses relevantes das pessoas integrantes da Federação, ou das Municipalidades, sem o risco de prevalimento de conveniências que não as nacionais. (...)”

³⁸¹ Cf. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 26ª ed., 1999, pp. 169-170.

³⁸² Cf. *Comentários à Constituição do Brasil – vol. 4, tomo I*. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2000, pp. 169-170.

³⁸³ Cf. FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira – vol. 2. Op. cit.*, p. 613.

³⁸⁴ *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, pp. 179-181.

“Por isso, a autorização para contratação de empréstimos no exterior lhe incumbe, com propriedade, já que a representatividade isônoma dos Estados federados enseja, com boa margem de segurança, decisão serena, elevada e criteriosa. (...)”

“Não seria adequado, nem consoante com o nosso sistema, entregar-se tal competência ao Executivo. É que este trabalha sob a ‘relação de administração’, tão bem exposta pelo ínclito Ruy Cirne Lima; não poderia ser juiz de interesses de pessoas constitutivas da Federação – os Estados – nem de pessoas titulares de alta dignidade constitucional, como o são os Municípios.

“Daí porque ter-se dado tal incumbência a um órgão que concilia a equidistância, com a objetividade e a representatividade nacionais, como é o Senado”.

Assim, todas as operações de crédito externo (como contratos de abertura de crédito em estabelecimentos estrangeiros ou internacionais, a emissão de títulos em praças sitas no exterior, a compra de bens ou serviços para pagamento a prazo etc., de entidades estrangeiras) praticadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e, inclusive, pela União, dependem de prévia autorização do Senado³⁸⁵.

Regis Fernandes de Oliveira³⁸⁶ aponta a existência de controvérsia acerca da compra externa, com pagamento à vista, submeter-se ou não à autorização do Senado. Na opinião do autor, com a qual concordamos, a compra e venda que se esgote imediatamente, com pagamento à vista, não necessita de autorização do Senado. Se o ente federativo tiver disponibilidade de recursos, contando com a autorização prevista em lei do respectivo Poder Legislativo, e quitando a operação à vista, dispensa-se a autorização. Por outro lado, entende Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁸⁷ que mesmo as aplicações financeiras que os entes façam no mercado internacional pressupõem a autorização do Senado.

Enquanto as operações de crédito externo sujeitam-se à autorização específica do Senado Federal, as operações de crédito interno estão na competência discricionária de cada ente federativo, desde que respeitados, por certo, os limites e condições previstos nas resoluções do Senado. A competência do Senado, no âmbito do controle administrativo do endividamento dos entes públicos, deve ser interpretada de forma restrita, por ser excepcional³⁸⁸.

³⁸⁵ Cf. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. Op. cit., p. 178.

³⁸⁶ Cf. “Dívida pública e operações de crédito”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. Op. cit., pp. 203-220.

³⁸⁷ Cf. *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – vol. 2*. Op. cit., p. 52.

³⁸⁸ Cf. CLÉVE, Clémerson Merlin; SEHN, Solon. “Regime jurídico do crédito público municipal no direito brasileiro”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 9, n. 38, pp. 135-147, maio/jun. 2001, disponível em <<http://www.revistadoatribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

Registre-se por oportuno, e conforme asseverado anteriormente, que não existe conceito de *dívida externa* ou de *operações externas de crédito* positivado em lei complementar, o que é de rigor, em atenção ao disposto no art. 163, II da Constituição. De acordo com nosso entendimento, a fiscalização do Senado abrange as operações que impliquem remessas de divisas para o exterior (ou seja, adotando-se o local de pagamento como critério para diferenciar a dívida interna da dívida externa), na esteira do entendimento de Régis Fernandes de Oliveira e Sérgio Assoni Filho.

Não obstante, é imprescindível que seja editada a lei complementar a que alude o art. 163, II da Constituição, para dar segurança jurídica à aplicação da competência administrativa do Senado Federal referente à autorização das operações externas de crédito, conforme previsto no art. 52, V da Constituição, evitando que as operações sujeitas a essa autorização fiquem sujeitas meramente ao arbítrio das autoridades competentes.

Em sentido estrito, o ato do Senado prévio à contratação de operações de crédito externo pelos entes federativos trata-se de *aprovação*, e não de *autorização*.

Como ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello³⁸⁹, a *autorização* é ato administrativo discricionário, unilateral, que faculta a alguém o exercício de determinada atividade material, que sem ela seria proibida. A autorização se caracteriza pelo seu caráter precário, em razão do qual pode ser revogada a qualquer tempo, por motivo de interesse público, salvo se houver disposição de lei em contrário ou se foi dada a prazo certo. Exemplos de autorização citados pelo autor são o porte de armas e a pesquisa e lavra de jazidas.

Por seu turno, a “*aprovação* é o ato administrativo discricionário, unilateral, de controle de outro ato jurídico, pelo qual se faculta sua prática ou, se já emanado, se lhe dá eficácia. Aprecia a conveniência e a oportunidade da manifestação jurídica do ato controlado”³⁹⁰. Segundo o escólio de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello³⁹¹, a aprovação diz respeito a atos de particulares ou de órgãos da mesma ou de outra pessoa de direito público. A aprovação tem caráter preventivo *a priori* quando se efetiva sobre atos jurídicos a serem realizados, e, em relação aos atos já praticados, tem caráter objetivo *a posteriori* e corresponde ao seu referendo. Logo, a aprovação distingue-se em *aprovação prévia* (como é o caso da autorização do Senado para a realização de operações de crédito externo dos

³⁸⁹ Cf. *Princípios gerais de direito administrativo*, vol. I: introdução. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 2007, pp. 519-520 e 560-561.

³⁹⁰ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*, vol. I: introdução. *Op. cit.*, p. 562 (destaques do original).

³⁹¹ Cf. *Op. cit.*, p. 562.

entes federativos) e *aprovação posterior* (como é o caso de contrato firmado entre o prefeito de determinado Município e terceiro, que depende, para produzir efeitos, de ato da Câmara dos Vereadores).

Destaca Oswaldo Aranha Bandeira de Mello³⁹², ainda, que a aprovação é um ato discricionário, não podendo ser vinculado, pois, neste caso, não seria um ato constitutivo de direitos, e sim apenas um ato de caráter declaratório, que se denomina *homologação* (*i.e.*, um ato que se limita a ter como eficaz o ato jurídico fiscalizado, desde que praticado em conformidade com a lei). Além disso, a aprovação corresponde a ato administrativo autônomo, cujo conteúdo como ato controlador não se confunde com o do controlado. No que tange às operações de crédito externo, assevera o mencionado autor que o empréstimo firmado entre o ente federativo e determinado país estrangeiro tem pressuposto e objeto diversos do ato de controle do Senado Federal concordando com o empréstimo. Com efeito, o empréstimo é um contrato a que se obrigam as partes, enquanto o ato de controle é mero pressuposto para sua realização.

A aprovação também não se confunde com o *parecer*, que “é o ato administrativo unilateral pelo qual se manifesta opinião acerca da questão submetida a pronunciamento”³⁹³. O parecer pode ser *facultativo* (opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que norma jurídica assim determine), *obrigatório* (opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, em razão de norma que assim prescreva) ou *vinculante* (opinião que não apenas deve ser solicitada como seguida). Embora alguns autores equiparem o parecer vinculante à aprovação prévia, assevera Oswaldo Aranha Bandeira de Mello³⁹⁴ que são figuras distintas, e o parecer vinculante apenas encerra enunciação de conhecimento (mera expressão de juízo sobre determinado assunto), e, ademais, “os órgãos ativos podem se subtrair ao seu império, deixando de praticar o ato”. Se a execução do ato ficar estabelecida de forma absolutamente vinculada, e se não for lícito ao órgão ativo deixar de agir ou de cumprir o parecer, tratar-se-á de autorização ou aprovação prévia.

No mesmo passo, a aprovação não se confunde com a *proposta*, que é “uma sugestão a outro órgão para a prática de ato jurídico sem caráter negocial. Consiste em ato de colaboração, jamais de coordenação”³⁹⁵.

³⁹² Cf. *Op. cit.*, p. 563.

³⁹³ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, p. 583.

³⁹⁴ *Op. cit.*, p. 585.

³⁹⁵ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, pp. 586-587.

A atribuição constitucional ao Senado de aprovar as operações de crédito externo dos entes federativos, por ser privativa (exclusiva), é indelegável e inderrogável. Dessa forma, nenhuma lei pode ampliar, restringir ou modificar tal competência, e nem o Senado pode dela abrir mão, delegando-a para outro órgão, seja ele qual for, total ou parcialmente, direta ou indiretamente, sob pena de afrontar o art. 52, V da Constituição. A privatividade da competência do Senado para autorizar as operações de crédito externo não pode ser exercida por mais ninguém e o Senado, como titular dessa competência, pode opô-la *erga omnes*. Mesmo o seu não exercício não autoriza a outrem arrogar-se desta competência³⁹⁶.

Surge a dúvida, assim, se é constitucional o disposto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que atribui ao Ministério da Fazenda a competência para fiscalizar as operações de crédito dos entes da Federação (sejam internas ou externas), inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. Analisaremos esse dispositivo em subcapítulo específico mais adiante, dada sua relevância.

Regis Fernandes de Oliveira³⁹⁷ destaca, por outro lado, que a autorização pelo Senado, por si só, não implica responsabilidade da União pela operação de crédito externa. Pode ocorrer, eventualmente, de o prestamista exigir garantia fiduciária, como o aval do Estado brasileiro. Nessa hipótese, a garantia pode ser solicitada e concedida. Contudo, a formalidade da autorização do Senado, que integra o processo de contratação da dívida externa, não confere a responsabilidade da União pelas operações dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal³⁹⁸.

³⁹⁶ Cf. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, pp. 192-193.

³⁹⁷ Cf. “Dívida pública e operações de crédito”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 12, n. 57, pp. 203-220, jul./ago. 2004, disponível em <<http://www.revistadostribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

³⁹⁸ Interessante apontar, a esse respeito, o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a sua jurisdição no que tange a contratos de empréstimo externo celebrados por entes subnacionais, quando a União for garantidora. Para o TCU, a garantia da União não admite o pagamento alternativo do empréstimo. O pagamento é obrigação intransferível do ente subnacional, que compraria a moeda estrangeira necessária no mercado e liquidaria a obrigação. Apenas e tão-somente em caso de inadimplência do ente subnacional a União liquidaria o débito na moeda e data contratada, exercendo o direito de regresso sobre as contragarantias em moeda nacional oferecidas pelo ente subnacional. Diante disso, somente se poderia falar em despesa da União (que justificaria a fiscalização pelo TCU do contrato) no caso de não exercício do direito de regresso. Contudo, as contragarantias prestadas são todos os fluxos de receitas dos entes subnacionais, tanto as de repasse da União quanto as arrecadadas diretamente. Na falta de pagamento do ente subnacional, a União faria a retenção necessária diretamente sobre o valor a ser repassado nas cotas do Fundo de Participação dos Estados ou Fundo de Participação dos Municípios e, caso estas não sejam suficientes, o valor faltante para suprir a responsabilidade seria requerido ao Banco arrecadador local, à conta das receitas diretas. Para tanto, este Banco depositário da arrecadação é interveniente no contrato de contragarantias. Assim, seria praticamente impossível decorrer despesa à custa da União, exceto por falhas desta no exercício do direito de regresso. Igualmente, para segurança dos contratos, são exigidos pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, antes da tramitação do processo de

Noutro giro, Geraldo Ataliba³⁹⁹ apresenta interessante questão acerca do caráter peremptório da eventual negação de autorização para a realização da operação de crédito externo por parte do Senado. Vale dizer, se o Senado negar a autorização, podem os entes federativos, ainda assim, realizar a operação externa de crédito?

Para Geraldo Ataliba, a resposta é afirmativa⁴⁰⁰. Pondera o ilustre autor que as finalidades do controle pelo Senado das operações de crédito externo seriam duas: assegurar o prestígio do crédito nacional perante entidades estrangeiras ou internacionais e garantir a oportuna obtenção de divisas para saldar o débito assim constituído. A partir disso, entende que a Federação, ao conceder, por intermédio do Senado, as autorizações, estará dando ao credor a garantia “moral” do Estado brasileiro, o penhor do prestígio do País, e a segurança da disponibilidade cambial oportuna, adequada e tempestiva. Assim, a autorização do Senado permite ao credor sentir-se seguro quanto à plena solvabilidade do Estado ou Município e quanto à pontualidade condicionada pelas disponibilidades cambiais.

Por outro lado, a ausência de tal autorização retira essas garantias ao credor, que não encontraria obstáculo jurídico caso deseje arriscar-se e, mesmo assim, realizar a operação de crédito.

Geraldo Ataliba destaca que as garantias a que faz referência não são as garantias técnico-jurídicas estritas. A mera autorização do Senado não implica a responsabilidade da União pelas operações de crédito externo dos entes subnacionais. Até por conta disso é comum os credores acautelarem-se, exigindo aval ou outra garantia semelhante da União, ou de instituições oficiais a ela vinculadas. Apenas assim as garantias são plenas e vinculam juridicamente a própria União ou pessoa sua dependente ao Estado ou Município.

Sem embargo, entende Geraldo Ataliba⁴⁰¹ que os Estados e os Municípios, como pessoas jurídicas:

“(...) assumem obrigações contratuais solúveis, *in casu*, segundo o regime jurídico normal aplicável aos contratos privados entre partes convenientes sitas em Estados diversos, na

aprovação no Senado. Dessa forma, a jurisdição cabível ao TCU diz respeito às cautelas típicas do garantidor, como a avaliação prévia das capacidades de endividamento e pagamento do ente subnacional, respectivamente sob a responsabilidade do BACEN e da STN, e da validade legal dos contratos, avaliação a cargo da PGFN. Contudo, o TCU não será omissor ao ter conhecimento de irregularidades na aplicação de recursos, ocasião em que as reportará aos foros competentes (cf. Decisão nº 52/2002, Processo nº 009.511/2001-0, DC-0052-03/02-P, Relator Ministro Benjamin Zymler, Plenário, Ata 03/2002, Sessão de 06/02/2002, Aprovação 27/02/2002, DOU 06/03/2002).

³⁹⁹ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, pp. 179-187.

⁴⁰⁰ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. *Op. cit.*, pp. 179-187.

⁴⁰¹ *Op. cit.*, p. 183.

forma do direito internacional privado. Não se tratando de contrato de direito público – como, efetivamente, não se trata – a inobservância da solenidade de efeito meramente interno, como o é a autorização senatorial, reduz a questão a simples e mera perspectiva privada”.

Assim, se não existe a autorização do Senado, o negócio é reduzido à condição de contrato entre privados sitos em Estados diversos. Se o contrato não pode ser revogado pelo Estado ou Município que o firmou, antes da sua aprovação pelo Senado, porque este faz lei entre as partes, nada impede que possa produzir efeitos entre estas, na área do direito privado, observados os princípios do direito internacional privado, mesmo porque os Estados e os Municípios são pessoas jurídicas e, como tais, detêm plena capacidade jurídica na esfera do direito privado⁴⁰².

Em sentido diverso, assevera Oswaldo Aranha Bandeira de Mello⁴⁰³ que os atos jurídicos sujeitos à aprovação prévia somente se tornam eficazes se, a critério do órgão controlador, forem considerados em conformidade com o interesse coletivo. A aprovação não se integra na formação destes atos. Porém, embora não constitua elemento de sua perfeição, a aprovação constitui elemento de sua eficácia.

Já Samantha Ribeiro Meyer-Pflug⁴⁰⁴ entende que, sem a autorização do Senado para legitimá-las, as operações de crédito externo realizadas pelos entes federativos são nulas.

Pontes de Miranda⁴⁰⁵, por sua vez, assevera que a sanção pela falta de autorização do Senado não é a nulidade da operação de crédito externo, nem a sua ineficácia. Na visão do autor, sem a autorização, não se forma a relação jurídica, não existe dever, nem obrigação, nem direito, nem pretensão. Vale dizer, a operação de crédito externo sem a autorização do Senado inexistente e nenhuma responsabilidade por ela assume o ente subnacional.

A nosso ver, a autorização do Senado para a realização da operação de crédito externo é formalidade intrínseca à celebração do negócio jurídico. A esse respeito, prescreve o art. 104, III do Código Civil que a validade do negócio jurídico requer forma prescrita ou não proibida em lei. Se a Constituição de 1988 exige em seu art. 52, V que as operações de crédito externo celebradas pelos entes federativos necessitam de autorização do Senado, sem tal autorização, o negócio jurídico não é válido. Contudo, não podemos concordar com

⁴⁰² Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 187.

⁴⁰³ Cf. *Op. cit.*, pp. 563-564.

⁴⁰⁴ Cf. “Art. 52”. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 925.

⁴⁰⁵ Cf. *Comentários à Constituição de 1967 – vol. 1*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1970, pp. 84-85.

a tese de que, se tal autorização inexistir, o ente federativo não assume nenhuma responsabilidade pela operação de crédito. Se for comprovada culpa do ente federativo, bem como o prejuízo ao prestamista, o primeiro pode, segundo pensamos, ser responsabilizado não apenas pela devolução do principal, mas também por eventuais perdas e danos.

VI.2.2. Intervenção federal e estadual em caso de inadimplemento da dívida consolidada

Outra forma de controle administrativo do endividamento dos entes subnacionais que se vislumbra é a hipótese de intervenção em caso de inadimplemento da dívida consolidada.

Embora não seja um ato de controle prévio à contratação da dívida, pois as hipóteses de intervenção relacionadas à dívida pública pressupõem o inadimplemento de obrigações, a Constituição de 1988, segundo pensamos, positivou outro mecanismo para evitar que a dívida dos entes subnacionais alcance patamares indesejados, às custas dos prestamistas, em virtude de eventual inadimplemento sistemático da dívida consolidada.

Dessa forma, serve a intervenção para o pagamento da dívida consolidada que foi inadimplida, assegurando o direito dos prestamistas e evitando o descontrole das contas públicas. Não se trata, ainda, de procedimento tendente à falência do ente público. Porém, a intervenção serve como espécie de controle *ex post*, para reestruturação das finanças do ente que vier a sofrer a medida.

A intervenção é medida de caráter excepcional, que está autorizada apenas nas hipóteses taxativamente arroladas no texto constitucional⁴⁰⁶. Segundo o escólio de Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁰⁷:

“Destina-se este instituto a assegurar, contra tendências desagregadoras, a permanência do Estado federal. Secundariamente, serve também à defesa dos direitos individuais contra a prepotência de poderes estaduais.

“Consiste ela em assumir a União, por delegado seu, temporária e excepcionalmente, o exercício de competência pertencente a Estado-Membro. É uma invasão da esfera de com-

⁴⁰⁶ Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 84.

⁴⁰⁷ *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – vol. 1*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 230.

petências constitucionalmente atribuída e reservada aos Estados-Membros a fim de assegurar o grau de unidade e de uniformidade indispensáveis à sobrevivência da Federação”.

De acordo com o art. 34, V, “a” da Constituição, a União não intervirá nos Estados ou no Distrito Federal, exceto para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

Igualmente, o art. 35, I da Constituição prevê que os Estados não intervirão nos Municípios, exceto quando deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.

O fundamento desta intervenção é a reorganização das finanças do ente subnacional, como sintetiza Enrique Ricardo Lewandowski⁴⁰⁸, *verbis*:

“Dada a interdependência econômica que se verifica entre as unidades da Federação, em particular nessa fase histórica da evolução do sistema, a desorganização da vida financeira de qualquer uma delas afeta, direta ou indiretamente, as demais. Acresce ainda que o descontrole nas finanças do ente federado constitui fonte de perturbação da ordem que pode extrapolar o seu território colocando em risco a paz e a tranquilidade do País como um todo”.

Régis Fernandes de Oliveira⁴⁰⁹, por outro lado, ensina as diferenças de cabimento da intervenção federal nos Estados e Distrito Federal e da intervenção estadual nos Municípios, por conta do não pagamento da dívida fundada, *verbis*:

“As diferenças estão em que, no primeiro caso, basta a ‘suspensão’ do pagamento; enquanto que no segundo, basta o ‘deixar de pagar’ e, na intervenção nos Estados, é necessário o não pagamento ‘por mais’ de dois anos consecutivos, bastando, na intervenção estadual, os ‘dois anos’ consecutivos.

“As diferenças são sutis, mas existem. No primeiro caso, está ocorrendo o pagamento, mas ele é suspenso. No segundo, basta que não o pague, nos primeiros dois anos. Na intervenção federal, já se ingressou no terceiro ano”.

Existem outras hipóteses de cabimento da intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, bem como de intervenção estadual nos Municípios. Contudo, tendo em vista os limites propostos para este trabalho, iremos nos limitar à análise destas duas hipóteses, que tratam especificamente da dívida pública.

⁴⁰⁸ *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. Op. cit.*, p. 96.

⁴⁰⁹ “Empréstimos públicos no Brasil”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba, vol. 1 – direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 247.

A primeira conclusão que se extrai da interpretação dos dispositivos constitucionais acima citados é a de que as hipóteses de intervenção aplicam-se apenas à suspensão ou inadimplemento do pagamento da dívida *fundada* (ou *consolidada*), não se estendendo, portanto, à suspensão ou inadimplemento do pagamento da dívida *flutuante* (operações de crédito por antecipação de receita orçamentária)⁴¹⁰.

Além disso, no que tange à possibilidade de intervenção federal nos Estados ou no Distrito Federal, o art. 34, V, “a” da Constituição alude ao objetivo de “reorganização” das finanças da unidade da Federação, o que permite a interpretação de que, se as finanças do ente subnacional não estiverem desorganizadas, não cabe a intervenção, mesmo se houver a suspensão do pagamento da dívida fundada.

Essa interpretação não nos parece a mais correta. Segundo pensamos, com base nas lições de Geraldo Ataliba⁴¹¹, a configuração de qualquer das hipóteses previstas no inciso V do art. 34 da Constituição (“suspensão do pagamento da dívida consolidada por mais de dois anos consecutivos sem motivo de força maior” e “deixar de entregar receitas tributárias fixadas na Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei”) já caracteriza a desorganização das finanças que a intervenção busca corrigir. São essas as duas manifestações de desorganização das finanças que exigem a intervenção. Por outro lado, ainda que se entenda haver a mais grave balbúrdia nas finanças de determinado Estado ou do Distrito Federal, caso não haja violação das duas hipóteses previstas no inciso V do art. 34 da Constituição, não há a configuração da desorganização prevista no Texto Supremo a ensejar a intervenção.

Outro ponto que merece destaque é o prazo que caracteriza as hipóteses de intervenção. Segundo o art. 34, V, “a” da Constituição, a União poderá intervir nos Estados ou no Distrito Federal caso haja suspensão do pagamento da dívida fundada *por mais de dois anos consecutivos*. Na mesma linha, o art. 35, I da Constituição prevê a hipótese de intervenção estadual nos Municípios quando estes deixarem de pagar a dívida fundada *por dois anos consecutivos*.

⁴¹⁰ Cf. nesse sentido ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, pp. 150-151; e OLIVEIRA, Régis Fernandes de. “Empréstimos públicos no Brasil”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*, vol. 1 – *direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 247.

⁴¹¹ Cf. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. *Op. cit.*, pp. 152-153.

A esse respeito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴¹² assevera ser improvável que se dê a intervenção, pois nenhum governo, ameaçado de intervenção, deixará de fazer algum pagamento para interromper o curso do prazo de dois anos consecutivos.

Além disso, destaca Geraldo Ataliba⁴¹³ que a má redação do dispositivo causa perplexidade, pois torna difícil a caracterização da hipótese de intervenção, colocando ao arbítrio dos entes subnacionais a possibilidade de frustrá-la, na medida em que um pagamento, ainda que parcial, pode implicar a reabertura da contagem do período de dois anos. Essa interpretação decorre, principalmente, do uso da expressão “consecutivos” pelo constituinte. Não obstante, afirma o citado autor, com razão, que é exagerado entender ser preciso que seguidamente, sem interrupção, durante dois anos, não se pague a dívida consolidada para dar causa à intervenção.

Válido destacar, ainda, que a Constituição afasta a possibilidade de intervenção se houver *motivo de força maior*.

De acordo com o previsto no parágrafo único do art. 393 do Código Civil, a força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

Para Enrique Ricardo Lewandowski⁴¹⁴, a força maior se trata de uma causa exoneratória, que exclui a intervenção, e que consiste em evento externo à vontade do ente federativo, de caráter irresistível, inevitável e imprevisível.

Regis Fernandes de Oliveira⁴¹⁵ assevera que a força maior é uma causa que tenha impossibilitado o Estado, o Município ou o Distrito Federal de cumprir suas obrigações e, por conseguinte, de pagar a dívida consolidada.

Francisco Bilac Pinto Filho⁴¹⁶ pondera que, por ser de conceituação abstrata, a força maior é subjetiva. Porém, ela há de ser patente e pública, bem como deve atingir a capacidade de pagamento do ente federativo, independente do que venha a causar essa incapacidade (comoção interna, greve geral, catástrofe natural etc.). O autor cita, como balizadores do que venha a ser a força maior, exemplos utilizados pela lei complementar (no

⁴¹² Cf. *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – vol. 1. Op. cit.*, p. 233.

⁴¹³ Cf. *Op. cit.*, pp. 154-155.

⁴¹⁴ Cf. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. Op. cit.*, p. 99.

⁴¹⁵ Cf. “Empréstimos públicos no Brasil”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba, vol. 1 – direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 248.

⁴¹⁶ Cf. “Arts. 34 a 36”. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 664. O art. 30, § 6º da LRF trata da possibilidade do Presidente da República encaminhar ao Senado ou à Câmara dos Deputados solicitação de revisão dos limites da dívida pública e das operações de crédito, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial.

caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 30, § 6º), como *instabilidades econômicas e/ou alterações nas políticas monetárias ou cambial*.

De acordo com a lição de Geraldo Ataliba⁴¹⁷, primeiramente quem deve fazer esse juízo é o Presidente da República ou Governador do Estado, pois a eles compete decretar a intervenção (nessa hipótese em particular, independente de provocação, representação ou solicitação de qualquer órgão). Por outro lado, se o governador ou prefeito afastado provar em juízo a existência da força maior, poderá o Judiciário cessar a intervenção.

No julgamento da medida cautelar pleiteada na ADI nº 558⁴¹⁸, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do art. 355, parágrafo único da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual flexibiliza as regras de intervenção estadual nos Municípios em caso de suspensão do pagamento da dívida fundada.

De acordo com o dispositivo impugnado, o não pagamento da dívida fundada não ensejará a intervenção quando o inadimplemento esteja vinculado à gestão anterior, conforme for apurado em auditoria que o Prefeito solicitará ao Tribunal de Contas do Estado, dentro de noventa dias após sua investidura na Chefia do Executivo Municipal.

O voto do Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, acolheu os argumentos da petição inicial, no sentido de que a condição criada pelo art. 355, parágrafo único da Constituição do Estado do Rio de Janeiro viola o disposto no art. 35 da Constituição Federal, reduzindo-lhe drasticamente o alcance.

Em outra oportunidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu que se não for configurada atuação dolosa e deliberada, o não pagamento de precatórios judiciais não dá ensejo à intervenção, que, por ser medida extrema, deve respeitar o princípio da proporcionalidade, em observância, ainda, ao pacto federativo⁴¹⁹. Na linha deduzida no voto do Ministro Gilmar Mendes, o ente federativo está sujeito a um quadro de múltiplas obrigações, de idêntica hierarquia, havendo a necessidade de dar eficácia a outras normas constitucionais, como, v.g., a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Para concluir, cabe frisar que concordamos com os métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais vigentes no Brasil. Nosso modelo federativo ainda não

⁴¹⁷ Cf. ATALIBA, Geraldo. *Op. cit.*, p. 155.

⁴¹⁸ ADI nº 558 MC/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 26/03/1993, Ementário nº 1697-2.

⁴¹⁹ IF nº 1.207 SP, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 30/05/2003, Ementário nº 2112-1.

evoluiu o suficiente para que seja possível implementar o controle cooperativo, pois as barganhas políticas tenderiam a prevalecer sobre a condução da política macroeconômica. Igualmente, o controle pelo mercado também não se mostraria eficaz, como comprova a experiência histórica brasileira de descontrole das contas públicas dos entes subnacionais ante a inexistência de regras fiscais rígidas.

O controle normativo, por ser transparente, seguro e certo, evita a influência de questões políticas na aplicação do controle, após a positivação da norma no sistema. O controle normativo apresenta uma externalidade que deve ser levada em consideração, *i.e.*, o contorno das normas por meio de práticas contábeis que visem a burlar as regras que determinam quais obrigações devam ser computadas como dívida, para efeito da aplicação dos limites. Uma das formas de se mitigar tal externalidade é a instauração do Conselho de Gestão Fiscal a que alude o art. 67 da LRF, órgão que seria responsável pela edição de normas de contabilidade pública e que contaria com a participação de representantes de todas as esferas federativas e de diversos Poderes, bem como de membros da sociedade. Infelizmente, porém, o Conselho de Gestão Fiscal ainda não passa de mero projeto.

A atribuição ao Senado Federal do controle administrativo, em relação às operações de crédito externo, e as hipóteses de intervenção em caso de inadimplência da dívida consolidada, também nos parecem medidas acertadas do legislador constituinte, tendo em vista as implicações que as operações de crédito externo podem trazer para o País. Esse tipo de controle, porém, carece da definição, prevista em lei complementar, do conceito de dívida externa, não cabendo às Resoluções do Senado Federal dispor sobre o assunto, pois, nessa hipótese, estar-se-ia admitindo que o Senado pudesse regular os lindes de sua própria competência.

Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil competências específicas relativas à verificação de condições e limites e à contratação das operações de crédito efetuadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (LRF, arts. 32 e 38, § 2º). Tais dispositivos são de constitucionalidade duvidosa, e serão examinados com maior profundidade adiante. Antes, cabe traçar um panorama histórico do endividamento dos entes subnacionais, que culminaram na adoção de diversas medidas visando ao seu controle mais rígido, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

VII. Panorama histórico da dívida dos Estados e dos Municípios

Nesse capítulo, pretende-se traçar um panorama histórico da evolução da dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressaltando o incremento de sua relevância e do nível de controle exercido pelo governo federal no decorrer dos anos.

Essa incursão histórica é relevante para melhor compreender os motivos e o contexto que levaram o governo federal a adotar medidas mais severas para controlar as contas dos entes subnacionais, positivadas no sistema jurídico no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções do Senado Federal 40 e 43, de 2001.

VII.1. Antes do período militar

Antes do período militar os patamares da dívida dos Estados e dos Municípios podem ser considerados como irrelevantes⁴²⁰. Todavia, desde esta fase o Brasil vivenciou momentos de crise da dívida, embora tais crises se refiram em especial à União, notadamente em relação à dívida externa.

Desde a época do Brasil Império já se recorria a credores externos. No tempo da colônia, eventuais dívidas deveriam ser pagas, em tese, pelo devedor originário, que era Portugal, embora este, na prática, transferisse os encargos da sua dívida para a colônia. Quando a Coroa portuguesa se transferiu para o Brasil, fugindo da invasão de Napoleão Bonaparte, trouxe uma dívida contraída perante a Inglaterra. Posteriormente, no momento da Independência, a Inglaterra exigiu que o Brasil assumisse parte da dívida portuguesa (três milhões de libras, em 1824), para o reconhecimento do país independente. Novas dí-

⁴²⁰ Cf. MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. "Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties". *Texto para Discussão nº 854*. Rio de Janeiro: IPEA, dez./2001. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0854.pdf>, p. 18, acesso em 11/06/2009 e REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. *O (des)controle do endividamento de Estados e Municípios – análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas do IPEA, 1988, p. 3.

vidas foram contraídas para cobrir a anterior e, com a Guerra do Paraguai, a dívida cresceu ainda mais, pois a Inglaterra forneceu ao Brasil navios e empréstimos⁴²¹.

Quando a República foi proclamada, em 1889, a dívida pública externa brasileira já chegava a 33 milhões de libras esterlinas. Cerca de dez anos depois, com a dívida externa beirando os 50 milhões de libras, veio a primeira crise da dívida, causada pela queda dos preços do café, pela instabilidade financeira interna (causada por déficits orçamentários e emissão de moeda) e por movimentos na disponibilidade de crédito externo⁴²².

O Brasil continuou pagando os serviços da dívida, apesar das enormes dificuldades. Para se ter uma ideia, os juros da dívida mais do que dobraram entre 1892 e 1894, pois a taxa de câmbio tinha caído, acrescentando um enorme peso às contas públicas. A moratória era iminente e, diante da situação desesperadora, a dívida sofreu um reajuste, na forma de um *funding loan*⁴²³, de 1898, espécie de plano para dar novo fôlego às finanças brasileiras.

Em 1911, a dívida pública tinha aumentado para 145 milhões de libras. Ocorreu, nessa época, a segunda crise da dívida, assim como o segundo *funding loan*, de 1914⁴²⁴.

O Brasil não se recuperou e a dívida pública externa alcançou o patamar de 250 milhões de libras na década de 1930, período em que houve mais uma crise da dívida e um terceiro *funding loan*, de 1931. Colocando em perspectiva, “em apenas 40 anos, os detentores de títulos da dívida brasileira foram forçados a aceitar três reduções voluntárias nos seus direitos contratuais, marcadas pelos financiamentos de 1898, 1914 e 1931”⁴²⁵.

Como se verifica, em momentos de crises, um *funding loan* forneceu os recursos extras para satisfazer parcialmente os credores do Brasil. Contudo, em 1934 foi colocado em prática um plano de reajuste, que levou o nome do Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha, com a então inédita redução unilateral dos pagamentos dos juros da dívida. A partir de

⁴²¹ Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. “Dívida pública e operações de crédito”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 12, n. 57, pp. 203-220, jul./ago. 2004, disponível em <<http://www.revistadoatribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

⁴²² Cf. CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. “Crises da dívida brasileira: passado e presente”. In: PEREIRA, Luiz Bresser (org.). *Dívida externa: crises e soluções*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, pp. 138-141.

⁴²³ Cf. CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. “Crises da dívida brasileira: passado e presente”. *Op. cit.*, pp. 142-151.

⁴²⁴ Cf. CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. *Op. cit.*, p. 153.

⁴²⁵ CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. *Op. cit.*, p. 154.

1937, houve a suspensão total do pagamento dos serviços da dívida brasileira, o que somente foi retomado em 1940⁴²⁶.

Em 1943, o Brasil realizou um plano de consolidação dos juros da dívida, estendendo as datas de vencimento, ajustando o principal e os juros e oferecendo aos credores uma escolha entre duas alternativas possíveis, o que foi visto com simpatia por eles⁴²⁷.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a situação em que se depara o Governo Dutra é de dificuldade em financiar-se junto ao público ou externamente mediante a emissão de títulos da dívida pública. Internamente, as dificuldades originavam-se da amplitude e penetração bastante reduzidas do sistema financeiro, bem como da Lei de Usura, que impedia, juridicamente, o pagamento de taxas de juros nominais superiores a 12% ao ano. Externamente, destaca-se a virtual inexistência de um mercado de crédito privado internacional, e a possibilidade de se obter financiamento externo ficava restrita quase exclusivamente ao apoio de organismos internacionais de fomento e empréstimos, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, entre outros⁴²⁸.

Quando Getúlio Vargas retorna ao poder em 1951, delineia-se uma estratégia de governo que envolvia, num primeiro momento, o ajuste fiscal do setor público, principalmente pelo corte de despesas, para, em seguida, promover um processo de crescimento econômico acelerado, lastreado em empréstimos internacionais concedidos com o aval do governo norte-americano. Nos dois primeiros anos, essa estratégia dá resultados e verifica-se, inclusive, o superávit global das contas públicas, pois o déficit dos Estados e Municípios foi coberto pelo superávit verificado em nível federal. Contudo, a mudança de governo nos Estados Unidos, com a vitória dos republicanos, impediu que se concretizassem os pacotes de empréstimos e investimentos já acordados, o que obrigou o Brasil a utilizar seus próprios recursos a fim de realizar os investimentos necessários no setor de infraestrutura. Com isso, há mudança de ênfase no discurso de Vargas, adotando posturas mais nacionalistas, o que implicava sobrecarregar o setor público com as despesas necessárias para corrigir os desequilíbrios em infraestrutura⁴²⁹.

Essa situação agrava-se pelos esforços desenvolvimentistas promovidos por Juscelino Kubitschek na segunda metade da década de 1950. O déficit do governo federal

⁴²⁶ Cf. CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. *Op. cit.*, pp. 154-156.

⁴²⁷ Cf. CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. *Op. cit.*, pp. 156-157.

⁴²⁸ Cf. PIRES, Julio Manuel. "Déficit, dívida pública e desenvolvimento econômico". In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, pp. 51-52.

⁴²⁹ Cf. PIRES, Julio Manuel. "Déficit, dívida pública e desenvolvimento econômico". *Op. cit.*, pp. 52-54.

mais do que quadruplicou logo no primeiro ano de governo de Juscelino, mantendo-se nesse novo patamar durante todo o seu mandato. Verificam-se tanto nesse período quanto nos seguintes (governo de Jânio, parlamentarismo e governo de João Goulart) dificuldades para rolagem e constituição de novos créditos internos e externos. Juscelino, por exemplo, teve de fazer uso constante de créditos externos de curto prazo (*swaps*), de custos elevados e prazos reduzidos. Além disso, o esforço financeiro na aceleração do crescimento econômico verificado no período implicou praticamente o esgotamento de financiamento do déficit pela emissão de moeda, dados os efeitos danosos da inflação decorrente dessa medida para a atividade econômica e para o ambiente social e político. Nos governos seguintes, não se produziu alteração significativa nesse quadro⁴³⁰.

No período militar, o padrão de financiamento dos entes subnacionais se volta ao endividamento, por uma série de razões, conforme se passa a demonstrar.

VII.2. Período militar: centralização financeira e dívida como padrão de financiamento dos entes subnacionais

Um dos pilares fundamentais do governo militar foi o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com a definição de um novo padrão de financiamento do Estado, lastreado em modificações institucionais relacionadas, essencialmente, à constituição de mecanismos para captação de recursos de forma não inflacionária, diferentemente do que vinha ocorrendo até então. No que tange ao financiamento externo, o objetivo principal era permitir que o Brasil se inserisse nos fluxos de capitais internacionais, notadamente os privados, que estavam em franca expansão no período, como forma de atenuar as restrições de acesso ao crédito. Assim, tanto a administração direta quanto as empresas estatais fizeram uso em grande escala de recursos externos para viabilizar investimentos. O financiamento interno do setor público tornou-se possível pela superação da Lei de Usura, com a instituição da correção monetária e sua vinculação a títulos da dívida pública⁴³¹.

Durante o período militar, agrava-se a dívida dos entes subnacionais no País, por diversos motivos.

⁴³⁰ Cf. PIRES, Julio Manuel. *Op. cit.*, pp. 54-56.

⁴³¹ Cf. PIRES, Julio Manuel. *Op. cit.*, pp. 56-57.

Em primeiro lugar, pode-se citar a centralização financeira que marca o período, no bojo do PAEG⁴³². Esta centralização refere-se não apenas ao aumento das receitas da União, como também ao aumento da influência do poder central no total dos gastos públicos⁴³³, ocorrendo um “processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais”⁴³⁴. “No auge da centralização financeira, em 1980, o governo central respondia por quase 70 por cento do gasto público nacional e da receita tributária disponível (após transferências constitucionais), contra uma participação inferior a 60 por cento em 1960”⁴³⁵.

Com efeito, com a Reforma Tributária de 1966, elevou-se a arrecadação da União, lhe cabendo o maior número de impostos e a possibilidade de criar outros. A União podia, ainda, alterar as alíquotas do ICM e criar isenções para os impostos estaduais, praticamente sem a anuência dos envolvidos. Os Estados perderam prerrogativas de anos anteriores, como a criação de novos impostos ou adicionais, a livre definição de alíquotas e a concessão de incentivos fiscais, que a partir de agora dependem do acordo dos demais⁴³⁶.

Além disso, reduz-se a autonomia dos entes em relação aos gastos, na medida em que 50% dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios devem ser aplicados em despesas de capital⁴³⁷. Posteriormente, os Fundos de Participação sofrem intensas restrições, sendo reduzidos à metade e submetidos a normas que condicionam a entrega de recursos à aprovação de programas e à realização de gastos em conformidade com políticas federais⁴³⁸.

⁴³² Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 74.

⁴³³ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002, p. 50.

⁴³⁴ MORA, Mônica. “Federalismo e dívida estadual no Brasil”. *Texto para Discussão nº 866*. Rio de Janeiro: IPEA, mar./2002. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/EstudosFederativos/td_0866.pdf>, p. 5, acesso em 11/06/2009.

⁴³⁵ SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. “O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões”. Brasília: BNDES, dez./1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001793.pdf>, acesso em 30/10/2010, p. 5.

⁴³⁶ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. *Op. cit.*, p. 52.

⁴³⁷ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, p. 53 e SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 74.

⁴³⁸ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, p. 54. Nas palavras do autor: “O resultado imediato do novo quadro político, no plano das finanças públicas, foi a perda de identidade do sistema de transferências apoiado no FPE e no FPM. Não tardou muito para que o FPE e o FPM fossem reduzidos à metade e submetidos a rígidas normas, que condicionavam a entrega de recursos à *aprovação de programas de aplicação elaborados pelas unidades, com base nas diretrizes e prioridades, bem como nos critérios, normas e instruções estabelecidas pelo Poder Executivo Federal*. Além disso, as unidades, para conseguir a liberação das verbas dos fundos, eram obrigadas a destinar *recursos próprios* para completar os gastos realizados *em programas previamente determinados pela esfera federal e a responder pelos gastos correntes*. A vinculação

Igualmente, foram criados instrumentos de poupança compulsória por meio de fundos, como, v.g., o FGTS, o PIS e o PASEP, que ampliaram o controle da União sobre a massa de recursos financeiros e sobre o destino dos gastos realizados com empréstimos de suas agências de crédito⁴³⁹. Os bancos estaduais são utilizados como agentes financeiros para transferência de recursos da União ao setor privado, visando ao desenvolvimento econômico do País⁴⁴⁰.

A este respeito, é o escólio de Fernando Rezende e José Roberto Afonso⁴⁴¹:

“(...) sem recursos próprios suficientes para financiar a expansão dos investimentos, o setor público estadual ou municipal passou a ter nos bancos e agências oficiais federais a alternativa preferencial de financiamento. Gera-se, aí, um círculo vicioso, pois desloca-se o poder decisório sobre os investimentos para as autoridades que decidem sobre o financiamento ou não dos projetos. Contribuiu, ainda, para a expansão do endividamento a existência de transferências tributárias federais vinculadas à aplicação pelo governo local em determinados setores, facilitando a obtenção de empréstimos com a garantia destas cotas-parte”.

O aumento significativo da dívida decorre, ainda, de mudanças na política de crédito. A correção monetária dos títulos da dívida pública torna este tipo de investimento mais atrativo. Além disso, o acesso ao crédito externo é amplo, em virtude da conjuntura econômica favorável, como o fluxo de capital financeiro canalizado para países em desenvolvimento, na busca de investimentos rentáveis⁴⁴².

Em relação ao fácil acesso ao crédito externo, é válido transcrever as lições de Celso Furtado⁴⁴³:

“Quanto maior a obra e mais importante o conteúdo de importações nela previsto, mais fácil parecia a obtenção de seu financiamento. Por trás de tudo, estava a pressão dos países industrializados para incrementar suas exportações e a dos bancos, com excesso de liquidez, para aumentar suas aplicações. A disponibilidade de recursos financeiros era de tal or-

dos recursos dos fundos e das demais formas de transferências constitucionais (impostos únicos e salário-educação totalmente presos a funções ou despesas de capital), além da obrigatoriedade dos Estados em vincular verbas próprias a esses programas, implicou completa rigidez em sua aplicação, permitindo ao governo federal controlar relevante parcela dos gastos, sobretudo dos Estados do Norte e Nordeste, em decorrência da participação das transferências no total dos investimentos realizados pelo Tesouro estadual” (destaques do original).

⁴³⁹ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, p. 51.

⁴⁴⁰ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 74.

⁴⁴¹ *Op. cit.*, p. 5.

⁴⁴² Cf. ALMEIDA, Anna Ozorio de. “Evolução e crise da dívida pública estadual”. *Texto para Discussão nº 448*. Brasília: IPEA, nov./1996. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0000537.pdf>, p. 8, acesso em 09/06/2009 e REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. *Op. cit.*, p. 5.

⁴⁴³ *ABC da dívida externa: o que fazer para tirar o País da crise financeira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, pp. 23-24.

dem que em 1973 as taxas médias de juros reais foram de 2 por cento negativas, e em 1974 passaram de 6 por cento negativas. Até o final do decênio dos 70, as taxas de juros reais não superaram 2 por cento. Dessa forma, em seu empenho de restaurar o nível de seus saldos de balança comercial, os países industrializados provocaram em países ansiosos para superar o seu próprio subdesenvolvimento uma explosão de endividamento que iria desorganizar, por muitos anos, a economia dos mesmos, aprofundando a sua situação de dependência. Os dirigentes do Brasil na época, atuando fora de qualquer controle do Congresso, da imprensa e da opinião pública, encheram-se de ilusões nesse clima de facilidades, imaginando-se em uma ‘ilha de prosperidade’ em meio à crise geral. Se a oferta de financiamento externo era ilimitada e a baixíssimo custo, por que não tentar a superação do subdesenvolvimento em uma geração?”

Ademais, de certa forma as próprias normas relativas ao controle da dívida pública colaboram para o aumento excessivo da dívida dos Estados e Municípios, haja vista a possibilidade do limite ser contornados por operações de exceção (extralimites), autorizadas pela União e destinadas a investimentos por ela considerados relevantes⁴⁴⁴. Nesse contexto, operações com o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) e o Banco Nacional de Habitação foram classificadas como extralimites. O Banco Central, por seu turno, poderia desconsiderar no cálculo dos limites da dívida operações avaliadas como prioritárias pelo governo federal⁴⁴⁵.

Diante disso, destacam Fernando Rezende e José Roberto Afonso que a regulamentação da dívida dos entes subnacionais tem efeito mais restritivo do que normativo, pois o controle exercido pelo ente central não é sobre o montante da dívida e sim sobre a utilização dos recursos⁴⁴⁶.

No mesmo diapasão, assevera Mônica Mora⁴⁴⁷ o seguinte:

“Uma vez que os governos estaduais defrontavam-se com restrição orçamentária resultante da estratégia centralizadora da União, a oferta de recursos, condicionada ao uso em acordo com as diretrizes federais e mediante a contrapartida dos governos estaduais, motivou as UF’s a contratarem operações de crédito extralimites e externas. A concessão de crédito funcionou como um instrumento a mais de dominação política do governo federal”.

A União é a principal fonte de crédito para os entes subnacionais, atuando como prestamista ou garantidor de operações de crédito externo⁴⁴⁸. Contudo, o padrão de finan-

⁴⁴⁴ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 80, ALMEIDA, Anna Ozorio de. *Op. cit.*, p. 9 e MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Op. cit.*, pp. 18-19.

⁴⁴⁵ Cf. MORA, Mônica. *Op. cit.*, p. 6 e MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 154.

⁴⁴⁶ Cf. *Op. cit.*, p. 12.

⁴⁴⁷ *Op. cit.*, p. 5.

ciamento dos entes subnacionais sofre uma severa crise na década de 1980, conforme se verá a seguir.

VII.3. Crise na década de 1980

Até este momento, como visto no subcapítulo acima, o Brasil adotava a política do crescimento com endividamento. O padrão de financiamento dos Estados e dos Municípios entra em crise na década de 1980, especialmente em decorrência da restrição do acesso ao crédito externo.

Celso Furtado⁴⁴⁹ pontua com clareza o cenário de crise vivenciado na época, *verbis*:

“Entre 1979 e 1982, fecha-se a armadilha para a qual se haviam deixado conduzir os países que fizeram a opção pelo endividamento externo. A dívida assumida pelo governo brasileiro havia passado de 3,2 bilhões de dólares, em 1970, para 44 bilhões, em 1981, o que corresponde a uma taxa de crescimento anual de 26,8 por cento. Com um estoque da dívida externa crescendo 2,3 vezes mais rápido do que o produto interno, e com o serviço dessa dívida se expandindo 2,3 vezes mais intensamente do que o valor das exportações, estávamos evidentemente caindo por um despenhadeiro que nos levava à insolvência. Tudo se precipitou no período 1979-1982, quando se multiplicaram as taxas de juros reais por 5. A técnica do *roll over* logo mostrou sua fragilidade, fugindo os bancos da renovação dos empréstimos, que cresciam exponencialmente em razão da elevação das taxas de juros aplicadas à totalidade da dívida anterior”.

Como asseveram Gilmar Ribeiro de Mello, Valmor Slomski e Luiz Corrar⁴⁵⁰, o endividamento dos estados brasileiros teve a primeira crise após a moratória da dívida externa mexicana, em 1982, marcada pela redução do fluxo de capital externo para o País. Em consequência disso, os estados brasileiros deixaram de honrar seus compromissos externos, o que obrigou a União a pagar as dívidas estaduais, pois o Tesouro Nacional era garantidor dessas operações de crédito.

⁴⁴⁸ Cf. MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁴⁹ *ABC da dívida externa: o que fazer para tirar o País da crise financeira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, pp. 26-27 (destaques do original).

⁴⁵⁰ Cf. “Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos estados brasileiros”. *UnB Contábil Brasília*. Brasília, v. 8, n. 1, pp. 41-60, 2005. Disponível em <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/170/pdf_83>, acesso em 11/06/2009.

Para se ter uma ideia, em agosto de 1982 ingressaram no País cerca de US\$ 2 bilhões em decorrência do crédito externo; em setembro e outubro, menos da metade desse valor; em novembro e dezembro, o ingresso não chegou a US\$ 100 milhões. Em decorrência disso, o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional, que não apenas aportou recursos no País, mas também deu assistência na negociação com bancos credores⁴⁵¹. Sobre esse período, salienta Wellington Pinheiro de Araujo⁴⁵² o seguinte:

“Na memória recente, cabe destacar a importância da dívida externa ao longo da década de 1980, cuja dificuldade de administração, dada a brutal redução de liquidez no sistema fez com que o País se submetesse aos processos de reprogramação e refinanciamento supervisionados pelo FMI. O País entrou em recessão econômica acompanhada de altas taxas de inflação resultando na chamada ‘década perdida’.”

A retração drástica do financiamento externo, aliado à inexistência de fontes internas voluntárias de financiamento em longo prazo, determinou que o financiamento do déficit fiscal ocorresse por meio de moeda ou quase-moeda (títulos públicos com alta liquidez), o que reforçou a aceleração inflacionária e levou a um acentuado crescimento da dívida pública interna⁴⁵³.

A crise da dívida na década de 1980 é fruto da política de crescimento com endividamento. Com a escassez dos recursos e o ajuste fiscal implementado pela União após o acordo com o FMI em 1982, os Estados se viram em grandes dificuldades para superar a crise fiscal.

Com efeito, com o ajuste fiscal decorrente do acordo firmado com o FMI em 1982, restringem-se as transferências da União para os demais entes, dificultando o financiamento do setor público pelo endividamento interno⁴⁵⁴.

Torna-se cada vez mais difícil para os países em desenvolvimento honrar os compromissos da dívida externa, fato agravado pela instabilidade econômica mundial com as crises do petróleo, o que culminou em restrições ao acesso ao crédito externo, pelo aumento das taxas de juros em relação aos patamares observados na década de 1970.

⁴⁵¹ Cf. GALVÊAS, Ernane. “Da crise cambial à crise da dívida externa”. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo, v. 3, n. 12, pp. 228-35, jul./set. 1995. Disponível em <<http://www.revistadotribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

⁴⁵² “Dívida pública”. *Op. cit.*, p. 4.

⁴⁵³ Cf. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. “Déficit fiscal e dívida pública no Brasil: uma abordagem pragmática”. In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, p. 12.

⁴⁵⁴ Cf. MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 19 e MORA, Mônica. *Op. cit.*, p. 6.

Eliana A. Cardoso e Rudiger Dornbusch⁴⁵⁵ ensinam que, quando a crise da dívida estourou no México em 1982 (com a moratória da dívida externa declarada por este país), era possível identificar três fontes de problemas comuns da dívida para os países latino-americanos, *verbis*:

“Primeiro, a economia mundial estava numa situação muito ruim: a atividade econômica estava mais deprimida do que em qualquer outro período desde a grande depressão. As taxas de juros estavam nos seus níveis mais altos em décadas. O preço real das *commodities* estava bastante deprimido e o dólar estava excessivamente forte. A recuperação da economia mundial era certa. Como consequência, a expectativa era de um aumento cíclico das exportações de manufaturas, um aumento dos preços reais das *commodities*, uma redução das taxas reais de juros e até mesmo de uma queda precoce do dólar. Essa perspectiva favorável para a economia mundial sugeriu que os inconvenientes do serviço da dívida quase que certamente desapareceriam.

“Segundo, os países devedores tinham administrado mal suas economias, ultrapassando os limites do que era confiável; taxas cambiais supervalorizadas, déficits orçamentários frequentes, gastos improdutivos e as fugas de capital tinham absorvido pouquíssimos recursos das divisas estrangeiras, não permitindo melhor *performance* comercial e bloqueando a capacidade de servir a dívida. A possibilidade de usar recursos com maior eficiência significava, evidentemente, que o serviço da dívida não seria necessariamente às custas de reduzidos padrões de vida.

“Terceiro, um retorno aos empréstimos voluntários só poderia ser considerado se os países devedores fizessem maiores esforços para cooperar com o sistema, ajustando e servido a dívida o máximo possível. Os países devedores concordaram em dar o melhor de si para promover seu retorno ao empréstimo voluntário, de forma a poder utilizar a poupança externa para o financiamento do seu desenvolvimento. Não havia dúvidas quanto à possibilidade de os emprestadores estrangeiros retomarem os empréstimos, uma vez restaurada a qualidade de merecedor de crédito (definido objetivamente em termos de índices de dívida) por parte dos devedores.

“Esses três problemas se aplicavam de forma invariável a todos os devedores latino-americanos, embora fossem diferentes as proporções de responsabilidade de cada um pelos problemas da região ou por cada país isoladamente”.

A moratória da dívida externa declarada pelo México, em 1982 reduziu drasticamente o acesso ao crédito externo, pois os bancos estrangeiros diminuíram a concessão de novos créditos para os países devedores, dificultando a rolagem da dívida externa⁴⁵⁶. “O virtual esgotamento da fonte de financiamento externo e a obrigação de gerar recursos a

⁴⁵⁵ “Crises da dívida brasileira: passado e presente”. *Op. cit.*, pp. 165-166 (destaques do original).

⁴⁵⁶ Cf. SILVA, Isabella F. B. R. *Op. cit.*, p. 75; ALMEIDA, Anna Ozorio de. *Op. cit.*, p. 9; ARAUJO, Wellington Pinheiro de. *Op. cit.*, p. 4.

serem transferidos para o exterior mudaram os rumos da política econômica e forçaram a redefinição do padrão de crescimento dos anos 70”⁴⁵⁷.

No acordo firmado pela União com o FMI em 1982, o programa econômico que se instalou no Brasil buscou reduzir os déficits orçamentários, inviabilizando, assim, a política anterior de usar o endividamento para ampliar gastos. Isso porque a estratégia de controle do déficit público preocupou-se em negar a prática de expansão dos gastos públicos apoiada no endividamento, mas não houve reformas abrangentes na estrutura de financiamento. O corte do crédito e as restrições às contratações de novos empréstimos envolviam, obrigatoriamente, a União, os Estados, os Municípios e as empresas estatais⁴⁵⁸.

Sobre o tema, assevera Francisco Luiz Cazeiro Lopreato⁴⁵⁹ que o acordo com o FMI e suas consequências implicam uma mudança nas relações intergovernamentais até então vigentes, *verbis*:

“(...) é fundamental perceber que a eleição do déficit como elemento nuclear da estratégia de política econômica interferiu nos elementos responsáveis pela garantia da base de financiamento dos Estados, os quais foram forçados a adaptar-se aos parâmetros da política macroeconômica e a conviver com os limites à expansão do crédito interno líquido das autoridades monetárias e as necessidades de financiamento. A política de controle do déficit limitou os empréstimos do sistema bancário nacional e das agências oficiais de crédito, colocando em xeque o esquema de relações entre as esferas de governo e a capacidade de os Estados ampliarem o valor do endividamento para dar continuidade aos programas de investimento”.

A respeito da mudança nos parâmetros das relações intergovernamentais, afirma Francisco Luiz Cazeiro Lopreato⁴⁶⁰ que deixaram de existir facilidades nos repasses de verbas fiscais e dos recursos financeiros controlados pela União, a qual, obrigada a se comprometer com metas monetárias, creditícias e de austeridade, viu-se forçada a alterar o padrão de convivência com os Estados. Houve cortes nos gastos com convênios, fundos, programas e linhas de financiamento destinadas a aplicações no âmbito estadual, bem como no crédito das agências oficiais, o que restringiu as articulações com os governos estaduais e a descentralização do setor público estadual vinculada a repasses de recursos federais.

⁴⁵⁷ LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. *Op. cit.*, p. 78.

⁴⁵⁸ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, p. 81.

⁴⁵⁹ *Op. cit.*, p. 84.

⁴⁶⁰ Cf. *Op. cit.*, p. 88.

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato⁴⁶¹ lembra ainda que as dificuldades no acesso ao crédito e o aumento dos custos da dívida pública não foram compensados com outras fontes de financiamento, e a pouca autonomia dos entes subnacionais para criar novos tributos limitou os avanços na área fiscal para superar a crise. A ausência de fontes regulares de recursos para atender às obrigações e a dependência de variáveis sobre as quais os governos estaduais não tinham controle geraram um quadro fiscal altamente instável.

Assim, se inicia um processo de substituição da dívida externa por dívida interna⁴⁶². Para contornar a crise do padrão de financiamento, tornam-se cada vez mais recorrentes as operações realizadas entre os entes subnacionais e instituições financeiras por eles controladas⁴⁶³. Os bancos estaduais transformam-se em fonte relevante de financiamentos e foram utilizados de forma tão intensa que muitos tiveram de ser socorridos pelo Banco Central⁴⁶⁴.

Com a escassez de recursos, os Estados se viram incapazes de fazer frente ao fluxo de pagamentos exigido pelos juros da dívida e pela manutenção dos gastos correntes, transferências para os Municípios e novos investimentos. A impossibilidade de se achar uma saída aumentou a dependência em relação à União, que, pressionada politicamente, teve de intervir e assumir as dívidas dos entes subnacionais. Essa assunção de dívida revelou a impotência dos Estados diante da crise e o fracasso da reconstrução de uma base de financiamento estável, que não dependesse do endividamento⁴⁶⁵.

Nesse cenário, “os estados deixaram de honrar seus compromissos externos obrigando o governo federal a pagar as dívidas estaduais, visto que o Tesouro Nacional era garantidor dessas operações”⁴⁶⁶. Como ensina Wellington Pinheiro de Araujo⁴⁶⁷:

⁴⁶¹ Cf. *Op. cit.*, pp. 85-86.

⁴⁶² Cf. ARAUJO, Wellington Pinheiro de. *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁶³ Cf. RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 123. De acordo com os autores, os bancos estaduais financiavam em excesso seus acionistas controladores ou emprestavam a terceiros obedecendo a critérios políticos.

⁴⁶⁴ Cf. MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 19.

⁴⁶⁵ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, pp. 89-90. Mais adiante, conclui o citado autor que “os Estados, atropelados pelas dificuldades financeiras, viram aumentar a perda de autonomia nas decisões referentes ao ritmo e às condições de investimento, reforçando as características presentes, desde há algum tempo, nas relações com a União. Todavia, a especificidade desse movimento, responsável por agregar traços particulares a essa fase e por demarcar a mudança de caráter nas relações intergovernamentais, decorreu, fundamentalmente, da dependência do conjunto dos Estados de decisões federais, referentes à dívida pública, à política de crédito em geral e ao acesso a novos financiamentos, para viabilizar a gestão da crise estadual” (destaques do original).

⁴⁶⁶ SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 81.

⁴⁶⁷ Cf. *Op. cit.*, p. 4.

“A crise da dívida culminou com a moratória unilateral declarada em 1987, suspendendo todos os pagamentos de juros relativos à dívida externa de médio e longo prazo, devida aos bancos comerciais estrangeiros. A partir de 1988, o Brasil estabeleceu diversas negociações com vistas a reestruturação de sua dívida externa, o que só foi concluído em abril de 1994 no âmbito do Plano Brady.”

O cenário de crise não se alterou com o advento da Constituição de 1988, em que pese a descentralização financeira que passou a reger o Brasil. Não tardou muito para que se iniciassem as operações de refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais. É do que se passa a tratar.

VII.4. Pós-Constituição de 1988: descentralização financeira

Com o advento da Constituição de 1988, verifica-se um processo de descentralização financeira, com a diminuição das fontes de recursos da União⁴⁶⁸. Há um aumento da base de incidência do ICMS, pois nela são incluídos os produtos então sujeitos ao imposto único federal (lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, energia elétrica e minerais), os serviços de comunicação e os serviços de transporte interestadual ou intermunicipal. Além disso, ampliam-se as transferências de recursos da União para Estados e Municípios, pela elevação dos coeficientes dos Fundos de Participação⁴⁶⁹. Sobre o tema, esclarece Anna Ozorio de Almeida⁴⁷⁰ o seguinte:

“Os estados e municípios também foram beneficiados pela elevação do coeficiente de participação na arrecadação do IR e do IPI, que passou progressivamente de 38% para 44% entre 1988 e 1993. A partir de 1993, os estados e municípios passaram a receber 21,5% e 22,5% da arrecadação desses impostos por meio do FPE e do FPM, respectivamente. Ademais, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebem 3% da arrecadação desses impostos para aplicação em financiamentos ao setor produtivo (Fundo Especial – FE) e os estados recebem um adicional de 10% do IPI, proporcionalmente à sua participação no valor das exportações brasileiras de produtos industrializados (FPE – exportação: FPEX)”.

Em verdade, os primeiros passos da descentralização fiscal vieram com a Emenda Constitucional 17, de 1982, e com a Emenda Constitucional 23, de 1983 (Emenda Passos

⁴⁶⁸ Cf. MORA, Mônica. *Op. cit.*, p. 3.

⁴⁶⁹ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 77; MORA, Mônica. *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁷⁰ “Evolução e crise da dívida pública estadual”. *Op. cit.*, p. 12.

Porto), que, antes mesmo da Constituição de 1988, ampliaram o valor do repasse dos fundos de participação⁴⁷¹.

Mas não é apenas a repartição de receitas que caracteriza a descentralização do federalismo fiscal brasileiro pós-Constituição de 1988. A distribuição de responsabilidade de gastos por nível de governo (pela atribuição de responsabilidades para legislar e prover serviços públicos) também é bastante importante para qualificar a Federação nacional como altamente descentralizada. A Constituição determina quais atividades devem ser executadas e reguladas exclusivamente pela União e quais devem ser de responsabilidade dos entes subnacionais. A Lei Maior explicitamente reserva determinados poderes para o ente central enquanto prevê um mandato vasto e genérico para os Estados e os Municípios. Porém, existem áreas específicas pelas quais mais de um nível de governo é responsável, ao mesmo tempo em que certas atividades não são claramente atribuídas a nenhum ente federativo⁴⁷².

As mudanças das finanças estaduais e municipais constituíram uma das faces do processo de redemocratização do Brasil. Perdeu força a determinação federal de controlar os gastos públicos e de intervir na autonomia financeira dos entes subnacionais, no mesmo passo em que estes ganharam força para questionar a presença da União, o que refletiu na redistribuição do poder fiscal na Federação⁴⁷³.

Noutro viés, surge a preocupação de que o aumento de receitas dos entes subnacionais fosse consumido pelos encargos da dívida, deixando de ser aplicado em políticas sociais. Como asseveram Fernando Rezende e José Roberto Afonso⁴⁷⁴, a fim de que os entes subnacionais:

“(...) tenham papel mais importante na implementação de políticas voltadas para as questões sociais e urbanas, urge uma reformulação profunda no quadro financeiro vigente, para que o esperado acréscimo nos recursos tributários disponíveis (arrecadados por conta própria ou provenientes de transferências constitucionais), resultante da revisão do sistema tributário, não seja canalizado, em sua maior parte, para a cobertura do serviço da dívida”.

Defende Anna Ozorio de Almeida que, em 1989, “tornou-se claro que a redução do déficit das esferas subnacionais de governo e o controle mais rigoroso do endividamen-

⁴⁷¹ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, pp. 102-103.

⁴⁷² Cf. AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim. “Local government organization and finance: Brazil”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 3385-386.

⁴⁷³ Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, pp. 173-174.

⁴⁷⁴ *Op. cit.*, p. 1.

to estadual não prescindiriam de mudanças nas condições de rolagem do estoque da dívida⁴⁷⁵. No mesmo sentido, Fernando Rezende e José Roberto Afonso afirmam ser então relevante a tese de que seria inevitável algum processo de renegociação da dívida dos Estados e dos Municípios⁴⁷⁶.

O socorro financeiro patrocinado pelo governo federal causa dois tipos de problemas, segundo ensina Eduardo Refinetti Guardia⁴⁷⁷. Primeiramente, são beneficiados entes subnacionais que não se comprometeram a ajustar suas contas, penalizando, em termos relativos, os entes que assumiram os custos do ajuste fiscal ou que cumpriram suas obrigações contratuais. Além disso, esse tipo de política introduz problemas de *moral hazard*, pois a perspectiva de um refinanciamento federal no futuro, em condições mais vantajosas, enfraquece os estímulos para a implantação de uma política de austeridade fiscal. Vale dizer, a certeza do refinanciamento cria incentivos para endividamento adicional, bem como induz ao não pagamento das obrigações correntes, ampliando, de maneira artificial, a capacidade de gasto dos entes subnacionais.

VII.4.1. Primeiro refinanciamento: Lei 7.976, de 1989

O primeiro refinanciamento da dívida dos entes subnacionais pela União foi substanciado pela Lei 7.976, de 1989.

Tal refinanciamento restringe-se à dívida externa, em condições extremamente favoráveis aos entes subnacionais (como o prazo de amortização de 20 anos). Ainda, o refinanciamento abrange as operações de crédito interno, realizadas com base no disposto nos Votos 340, de 30 de julho de 1987, e 548, de 14 de dezembro de 1987, do Conselho Monetário Nacional (art. 6º).

As operações de crédito interno abrangidas pelo refinanciamento referem-se às operações de que trata a Lei 7.614, de 1987. Foram operações realizadas pelo Banco do Brasil S.A. aos Estados e Municípios, à conta e risco do Tesouro Nacional, mediante suprimento específico do Banco Central do Brasil, e que tinham por finalidade atender o serviço da dívida interna contratada até 30 de abril de 1987, bem como o refinanciamento de

⁴⁷⁵ *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁷⁶ Cf. *Op. cit.*, p. 1.

⁴⁷⁷ “A crise fiscal dos Estados”. In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, p. 84.

obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (art. 2º, I), e suprir recursos para atender o déficit relativo a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e de 1987 (art. 2º, II).

Já nesse primeiro refinanciamento prevê-se a necessidade de oferecimento de quotas ou parcelas dos Fundos de Participação como garantia (art. 3º, II da Lei 7.976, de 1989).

A medida, porém, foi insuficiente, porque pouco abrangente. Mônica Mora assevera nesse sentido que⁴⁷⁸:

“A falta de alternativas de financiamento para o restante da dívida subnacional, compatíveis com sua capacidade de pagamento, não só impediu uma reestruturação financeira abrangente, como também agravou o desequilíbrio”.

Assim, no início da década de 1990 aumentou-se a pressão para que houvesse nova renegociação, abrangendo a dívida dos Estados e dos Municípios com órgãos e entidades controlados pela União⁴⁷⁹.

VII.4.2. Segundo refinanciamento: Leis 8.388, de 1991 e 8.727, de 1993

Não tarda muito para que ocorra o segundo refinanciamento da dívida dos Estados e Municípios pela União (Leis 8.388, de 1991 e 8.727, de 1993).

Embora não tenha entrado em vigor, a Lei 8.388, de 1991 teve sua constitucionalidade discutida no Supremo Tribunal Federal⁴⁸⁰.

Contra a lei, argumentou-se em síntese que seu texto veicula limites e condições das operações de crédito dos entes subnacionais, o que somente poderia ser previsto em resolução do Senado Federal.

O STF, em juízo de cognição sumária, entendeu que a referida lei não era inconstitucional, pois tratava da consolidação e reescalonamento da dívida dos Estados e dos Municípios com a União, e não de contratações que resultassem em aumento da dívida

⁴⁷⁸ *Op. cit.*, p. 7.

⁴⁷⁹ Cf. ALMEIDA, Anna Ozorio de. *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁸⁰ ADI nº 686 MC/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 06/04/2001, Ementário nº 2026-2 e ADI nº 688 MC/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 07/05/1993, Ementário nº 1702-2.

pública (estas, sim, sujeitas a regramento previsto em resolução do Senado Federal ou em lei complementar).

Posteriormente, adveio a Lei 8.727, de 1993, que estabelece diretrizes para o segundo refinanciamento pela União de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em 240 prestações mensais e consecutivas (art. 1º, § 10).

Nessa segunda negociação, são reescalonados os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993 de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário (art. 1º).

A critério dos devedores, poderia ser incorporado aos saldos a serem refinanciados o montante da dívida decorrente de obrigações financeiras garantidas pela União junto a bancos comerciais estrangeiros, substituídas por títulos emitidos pela República Federativa do Brasil em conformidade com o acordo denominado Brazil Investment Bond Exchange Agreement-BIBs, firmado em 22 de setembro de 1988 (art. 1º, § 1º).

De acordo com o art. 1º, § 2º, porém, não poderiam ser refinanciadas as dívidas renegociadas com base no primeiro refinanciamento (Lei 7.976, de 1989), no art. 58 da Lei 8.212, de 1991⁴⁸¹ e na Lei 8.620, de 1993⁴⁸² (alínea “a”), as dívidas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), relativas a contribuições compulsórias (alínea “b”), as dívidas oriundas de repasses ou de refinanciamentos efetuados ao setor privado, ou ao setor público se contratados junto a instituição financeira privada (alínea “c”), as dívidas decorrentes de crédito imobiliário não destinado ao financiamento de habitações populares (alínea “d”), as dívidas de financiamentos com recursos do FGTS, salvo se destinados à construção de habitações populares e a obras de saneamento e de desenvolvimento urbano (alínea “e”), as dívidas originadas de contratos de capital de giro, fornecimento, vendas, prestação de serviços ou outras operações de natureza mercantil (alínea “f”), as dívidas de ope-

⁴⁸¹ O art. 58 da Lei 8.212, de 1991 prevê que os débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), existentes até 1º de setembro de 1991, poderão ser liquidados em até 240 parcelas mensais.

⁴⁸² O art. 10 da Lei 8.620, de 1993 determinou que, nos meses de fevereiro a julho de 1993, os débitos junto à Seguridade Social de responsabilidade de empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, referentes a competências anteriores a 1º de dezembro de 1992, incluídos ou não em notificação, poderiam ser objeto de acordo para pagamento parcelado.

rações por antecipação de receita orçamentária (alínea “g”) e as dívidas inscritas na Dívida Ativa da União (alínea “h”).

Para formalização dos contratos de refinanciamento, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, como regra, assumir as dívidas de responsabilidade de suas entidades controladas direta ou indiretamente (art. 1º, § 3º). Além disso, dos saldos devedores iniciais poderiam ser deduzidos os créditos líquidos e certos decorrentes de operações de crédito contratadas até 30 de setembro de 1991 que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário tinham contra órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, exceto em relação ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (art. 1º, § 5º).

No segundo refinanciamento, surge a ideia de comprometimento de receitas para amortização do saldo devedor (art. 2º da Lei 8.727, de 1993 e art. 4º, II da Resolução SF 11, de 1994).

Por outro lado, à semelhança do que ocorreu com a Lei 7.976, de 1989, o art. 3º da Lei 8.727, de 1993 prevê que receitas próprias e recursos dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios servirão como garantia do refinanciamento, a fim de assegurar o pagamento das prestações⁴⁸³, com amparo no parágrafo único do art. 160 e inciso IV e § 4º do art. 167 da Constituição, na redação dada, à época, pela Emenda Constitucional 3, de 1993⁴⁸⁴. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 3º da Lei 8.727, de 1993 estabelece que caso a inadimplência da prestação persista por mais de 10 dias, a União executará essa garantia, no montante dos valores não pagos com os acréscimos legais e contratuais, sacando contra as contas bancárias depositárias das receitas próprias e dos recursos dos Fundos de Participação.

⁴⁸³ Cf. RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 127.

⁴⁸⁴ “Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias.” “Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem assim o disposto no § 4.º deste artigo; (...) § 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.”

Mesmo com o reescalonamento de 1993, não se evita o crescimento contínuo e significativo da dívida dos entes subnacionais. Ainda, a Emenda Constitucional 3, de 1993, em seu art. 5º, permitiu a emissão de novos títulos da dívida dos Estados e dos Municípios, até 1999, apenas para o refinanciamento de dívidas anteriores, ressalvado o disposto no art. 33, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Segundo este dispositivo, os entes públicos poderiam emitir títulos da dívida não computáveis para efeito do cálculo do limite de endividamento para pagar precatórios judiciais pendentes, brecha utilizada pelos entes subnacionais como fonte “adicional” para o financiamento de suas despesas, com inúmeras irregularidades veiculadas pelos órgãos de imprensa, que levaram à instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, em novembro de 1996⁴⁸⁵.

Além disso, a dívida mobiliária não foi reescalonada no refinanciamento de 1993. Soma-se a isso a política de juros elevados da União na época do Plano Real e tem-se elevação intensa da dívida mobiliária dos entes subnacionais, haja vista sua indexação à taxa de juros de mercado⁴⁸⁶. Eduardo Refinetti Guardia sustenta que, apesar da EC 3, de 1993 ter eliminado, como regra, a possibilidade dos governos estaduais recorrerem à dívida mobiliária para financiamento de seus déficits, “esta não foi suficiente para evitar sua trajetória explosiva de crescimento a partir de 1993, quando as taxas de juros internas foram significativamente elevadas”⁴⁸⁷.

Com o Plano Real, foram adotadas medidas paliativas pela União para financiamento da dívida dos Estados, que acabam aumentando a dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central. Exemplos disso são a troca dos títulos estaduais por títulos federais no mercado, para afastar a possibilidade de insolvência dos entes subnacionais e a concessão de linha de crédito emergencial, gerenciada pela Caixa Econômica Federal, para refinanciamento das operações de crédito por antecipação das receitas orçamentárias⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Cf. LOUREIRO, Maria Rita. “O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal”. *Op. cit.*, p. 56.

⁴⁸⁶ Cf. ALMEIDA, Anna Ozorio de. *Op. cit.*, p. 16, SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 81 e MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 19.

⁴⁸⁷ “A crise fiscal dos Estados”. In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, p. 68.

⁴⁸⁸ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 82. MORA, Mônica. *Op. cit.*, pp. 9-10.

VII.4.3. Terceiro refinanciamento: Lei 9.496, de 1997 e Medida Provisória 2.118-31, de 2001

Asseveram Rémy Prud'homme e Anwar Shah⁴⁸⁹ que a crise da dívida pública brasileira de meados da década de 1990 não deveria surpreender um observador informado, pelos seguintes motivos:

“O Brasil optou por uma constituição fiscal descentralizada, mas não adotou políticas apropriadas nem criou instituições relevantes para garantir a disciplina de mercado nesse ambiente. Permitiu que os estados possuíssem seus próprios bancos comerciais e tomassem emprestado deles de um modo relativamente irrestrito, ao mesmo tempo em que mantinham aberta a possibilidade de uma salvação pelo governo federal em caso de *default*. Apenas recentemente, o Brasil tratou de criar uma estrutura possibilitadora da disciplina de mercado de crédito para os empréstimos subnacionais”.

Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa⁴⁹⁰ ensinam que em 1995 o nível de endividamento dos Estados chegou a seu pior nível. Isso ocorreu, em primeiro lugar, pela estabilização econômica trazida pelo Plano Real, que levou os bancos estaduais a uma situação falimentar e aumentou bruscamente o montante da dívida dos Estados, alocada, basicamente, na carteira de ativos de seus próprios bancos.

O Plano Real desnudou as contas públicas estaduais, acabando com a lógica orçamentária irreal até então vigente, resultante dos ganhos com a variação da inflação. Como as receitas eram indexadas – às vezes diariamente – e as despesas não, os governos estaduais recebiam os recursos da arrecadação corrigidos, e aplicavam-nos no mercado financeiro, enquanto as despesas permaneciam no mesmo nível. Com a redução brusca da inflação, essa lógica desmoronou, evidenciando o descompasso entre as receitas e as despesas dos Estados, fortemente comprometidas com o custeio da máquina pública (como a folha de pagamento)⁴⁹¹.

Assim, a partir de 1995 iniciou-se no Brasil a cultura do ajuste fiscal e da busca pelo desenvolvimento autossustentado. Além de medidas de ajuste fiscal adotadas pela

⁴⁸⁹ “Centralização versus descentralização: o diabo está no detalhes”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 83 (destaques do original).

⁴⁹⁰ Cf. *Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, pp. 76-77.

⁴⁹¹ Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro*. Op. cit., pp. 77-78.

União, foi criado em nível subnacional, com a edição do Voto 162 do Conselho Monetário Nacional, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados⁴⁹².

Como ensina Edson Ronaldo Nascimento, o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional propiciou o refinanciamento das dívidas estaduais, a partir da assunção de compromissos de ajuste fiscal e financeiro a serem mantidos pelos Estados durante a vigência do programa. Nas palavras do citado autor, esses compromissos importavam⁴⁹³ o seguinte:

- “• Controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar nº 82 de 1995 – Lei Camata I;
- Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;
- Aumento da receita, modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, buscando explorar plenamente a base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria;
- Compromisso de resultado fiscal mínimo, traduzidos, neste caso, em metas de resultado primário trimestral;
- Redução e controle do endividamento estadual”.

Assim, ocorre o terceiro refinanciamento da dívida dos entes subnacionais pela União (Lei 9.496, de 1997), baseado em três grandes eixos: ajuste fiscal (criação de superávits para viabilizar o pagamento das prestações), venda de ativos estaduais (principalmente a desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica) e privatização/liquidação dos bancos estaduais⁴⁹⁴.

Destacam Fernando Rezende e José Roberto Afonso⁴⁹⁵ que esse refinanciamento não configurou propriamente um *bailout* da União, pois a crise da dívida dos entes subnacionais foi, em última instância, resultado da política macroeconômica adotada pelo governo federal de alta dos juros para estabilização da moeda. Nas palavras dos citados autores:

“A deterioração das contas fiscais dos governos estaduais e municipais na segunda metade dos anos 90 foi principalmente uma consequência de fatores exógenos. Um ingrediente importante da estratégia de estabilização monetária era a manutenção de altas taxas de juros,

⁴⁹² Cf. NASCIMENTO, Edson Ronaldo. “Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle dos gastos públicos”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, pp. 124-127.

⁴⁹³ “Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle dos gastos públicos”. *Op. cit.*, p. 125.

⁴⁹⁴ Cf. MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. “Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual”. *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 3 (107), p. 475, jul./set. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000300009&lng=en&nrm=iso>, acesso em 11/06/2009.

⁴⁹⁵ “A Federação brasileira: desafios e perspectivas”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 317-318.

aumentando o peso dos pagamentos de juros sobre os orçamentos estaduais e municipais. Como essas taxas implicavam uma economia menos dinâmica, as receitas próprias e as transferências federais não cobriam os compromissos adicionais dessas esferas, aumentando o déficit subnacional. Portanto, a renegociação das dívidas dos estados realizada em 1997 e 1998 não pode ser considerada propriamente um caso clássico de ‘salvação’, pois as políticas macroeconômicas estavam por trás da deterioração das finanças estaduais”.

Com efeito, por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, estes se comprometeram a adotar medidas que reduzissem o fator dívida/renda líquida, aumentassem o superávit comercial, reduzissem o gasto com a folha de pagamentos e privatizassem as empresas estaduais. Além disso, não seriam mais emitidos títulos da dívida pública estadual. De acordo com a lição de André Régis⁴⁹⁶, tal programa foi um marco nas relações federativas, pois todos os governadores respeitaram o compromisso de manter o equilíbrio fiscal, independente de seus partidos.

Igualmente, com o intuito de evitar experiências passadas de sucessivas renegociações da dívida dos entes subnacionais, que poderiam colocar em risco o cumprimento das metas fiscais estabelecidas no acordo com o FMI, o governo federal realizou um aperto no controle do endividamento dos Estados após a renegociação de 1997/1998. A Resolução do Senado Federal 78, de 1998 proibiu a realização de novos empréstimos para Estados que apresentassem déficit primário no período de 12 meses anterior à aplicação, além de ter reduzido os limites globais de endividamento e aplicado uma redução gradual na proporção dívida/receita. Na mesma medida, os contratos de renegociação da dívida firmados com os Estados proibiam a emissão de nova dívida em caso de não cumprimento da trajetória estabelecida para reduzir a proporção dívida/receita, ou contrair nova dívida que pudesse alterar essa trajetória⁴⁹⁷.

Por meio da Lei 9.496, de 1997, a União foi autorizada a (art. 1º):

- Assumir a dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, bem como, a critério do Presidente da República, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994 (inciso I);

⁴⁹⁶ Cf. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pp. 85-86.

⁴⁹⁷ Cf. REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. “A Federação brasileira: desafios e perspectivas”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 319-320.

- Assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução 70/95 do Senado Federal, bem como, a critério do Presidente da República, outras dívidas cujo refinanciamento pela União tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999 (inciso II, com redação dada pela Medida Provisória 2.192-70/01);
- Compensar, a critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União (inciso III);
- Assumir a dívida mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do ADCT (inciso IV, com redação dada pela Medida Provisória 2.192-70/01);
- Refinanciar os créditos decorrentes dessa assunção juntamente com créditos titulados pela União contra os entes subnacionais, estes a critério do Ministério da Fazenda (inciso V);

Não estavam abrangidas pela assunção ou pelo refinanciamento, entre outras, as obrigações já refinanciadas pela União, excetuadas as compreendidas no inciso I (§ 2º, alínea “c” do art. 1º).

A assunção e o refinanciamento das dívidas pela União estavam vinculadas ao estabelecimento, pelo ente subnacional, de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal acordado com o Governo Federal (§ 3º do art. 1º).

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além de objetivos específicos para cada ente subnacional, deveria conter, nos termos do art. 2º da Lei 9.496, de 1997, metas ou compromissos quanto à dívida financeira em relação à receita líquida real (inciso I), ao resultado primário (inciso II), a despesas com funcionalismo público (inciso III), à arrecadação de receitas próprias (inciso IV), à privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial (inciso V) e a despesas de investimento em relação à RLR (inciso VI).

A reestruturação da dívida dos entes subnacionais pela Lei 9.496, de 1997 foi dividida em duas partes: a primeira, denominada “conta gráfica”, correspondeu ao pagamento de 20% do total da dívida à vista com recursos decorrentes da privatização de bens públicos, até dezembro de 1998; a segunda, que correspondeu a 80% da dívida, foi reescalada para pagamento em até 30 anos, com juros de 6% ao ano. Se não houvesse a quitação

dos 20%, incidiriam sobre a dívida renegociada juros de 7,5% ao ano (na hipótese de serem pagos 10% da dívida à vista) ou de 9% ao ano (sem desembolso à vista)⁴⁹⁸.

Assevera Celina Souza⁴⁹⁹ que os pagamentos foram submetidos a uma fórmula de indexação que, posteriormente, se mostrou amplamente desfavorável aos Estados, pois é afetada pelas flutuações cambiais do Real. Como resultado disso, a capacidade de os Estados cumprirem suas obrigações perante o governo federal continua a ser questão de preocupação e objeto de constantes pressões dos governadores dos Estados para mudar as regras dos acordos de refinanciamento.

Amir Khair destaca que os contratos de refinanciamento, diferentemente da Lei de Responsabilidade Fiscal (e das Resoluções SF 40 e 43, de 2001), usaram os conceitos de *receita líquida real* (RLR) e *dívida financeira* (DF) em vez de *receita corrente líquida* (RCL) e *dívida consolidada líquida* (DCL). Conforme ensina o citado autor, a RCL é cerca de 20% maior que a RLR (embora esse dado varie de Estado a Estado), ao passo que a DF é cerca de 6% maior que a DCL. Dessa forma, a relação nos contratos de refinanciamento da DF/RLR é em média 30% superior à relação DCL/RCL utilizada pela LRF e pelas Resoluções SF 40 e 43, de 2001⁵⁰⁰.

O parágrafo único do art. 2º da Lei 9.496, de 1997 define a RLR, para os efeitos da citada lei, como a “receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais”.

A relação entre a DF e a RLR é bastante relevante, na medida em que o § 5º do art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997 prevê que enquanto a DF do ente subnacional for superior à sua RLR anual, o contrato de refinanciamento deverá prever que o ente subnacional não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do ADCT (alínea “a”), somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dí-

⁴⁹⁸ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 82 e MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 475.

⁴⁹⁹ Cf. “Subnational constitutionalism in Brazil: taxing, spending and borrowing”. Mar./2004. Disponível em <<http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/souza.pdf>>, acesso em 30/10/2010, p. 7.

⁵⁰⁰ “Elevação ou redução do limite de endividamento dos Estados?”. Jun./2007, p. 6. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site/aspx/AcervoPessoal.aspx?Tip=3&Num=0&numPagina=49&ordenacao=1>>, acesso em 12/10/2010.

vida financeira na trajetória estabelecida no Programa de Reestruturação e de Reajuste Fiscal (alínea “b”) e não poderá atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários (alínea “c”).

A Lei 9.496, de 1997, na linha de suas antecessoras, previu no seu art. 4º a possibilidade de vinculação de receitas próprias e dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal como garantia dos contratos de refinanciamento⁵⁰¹.

Noutro giro, o art. 5º da citada lei prevê que os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da RLR para atender as obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada⁵⁰².

Ademais, foi criado o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)⁵⁰³, destinado a privatizar, extinguir ou transformar instituições financeiras estaduais em agências de fomento, pois “a privatização de grandes bancos estaduais reduz a probabilidade do financiamento excessivo aos estados no futuro”⁵⁰⁴.

⁵⁰¹ Em sentido contrário à concessão dessa garantia, por permitir a auto execução das dívidas dos entes subnacionais por parte da União, o que feriria o princípio do devido processo legal, cf. ARAGÃO, Alexandre Santos. “Federalismo em crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimo entre entes federativos”. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 6, n. 22, jul./set. 2008, pp. 75-88.

⁵⁰² Os Estados do Rio de Janeiro, Goiás e Bahia ingressaram com ação cautelar perante o Supremo Tribunal Federal e obtiveram medida cautelar para afastar receitas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza, previsto no art. 82, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no cômputo da receita líquida real, definidora da amortização da dívida pública, no âmbito do programa de refinanciamento. De acordo com o entendimento esposado pelo STF nessas oportunidades, a vinculação constitucional das receitas atreladas ao citado Fundo afasta a absorção destes valores por outros compromissos (cf. AC nº 231 MC/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 25/08/2006, Ementário nº 2244-1; AC nº 368 MC/BA, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 10/08/2006, Ementário nº 2241-1; e AC nº 921 MC/GO, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 12/05/2006, Ementário nº 2232-1).

⁵⁰³ Cf. SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. *Op. cit.*, p. 83. Nas palavras da autora: “Nesse programa, o governo federal financiou os estados controladores dos bancos para ajustar a situação financeira dessas instituições, preparando-as para liquidação, privatização, transformação em agências de fomento ou extinção. Em alguns casos, os bancos estaduais foram adquiridos pelo Tesouro Nacional (federalizados), para posterior privatização e/ou extinção. Os estados puderam, ainda, optar pelo saneamento de seus bancos. O governo federal comprometeu-se a financiar 100% do custo do ajuste, mas, no caso de saneamento, o empréstimo ficou restrito a 50% dos recursos necessários para o ajuste financeiro. Com exceção dos Estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins, que não possuíam instituições financeiras sob seu controle, e daqueles que não manifestaram interesse no Programa (Paraíba, Piauí e Distrito Federal), as demais unidades da federação formalizaram a adesão ao PROES. Os estados do Pará, Sergipe, Espírito Santo, de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo (Nossa Caixa Nosso Banco) optaram pela alternativa de saneamento de seus bancos. Os demais estados decidiram-se pela privatização ou extinção de suas instituições. Em relação ao Banespa, o estado de São Paulo optou pela federalização do banco para sua posterior privatização, realizada no ano de 2000”.

⁵⁰⁴ RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 126.

O programa de ajuste fiscal dos Estados foi estendido aos Municípios, que também tiveram suas dívidas refinanciadas pela União, conforme previsto na Medida Provisória 2.118-31, de 2001.

Nessa renegociação, a União foi autorizada a assumir as seguintes obrigações de responsabilidade dos Municípios: (i) dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, cujos contratos tenham sido firmados até 31 de janeiro de 1999, inclusive a decorrente de transformação de operações de antecipação de receita orçamentária em dívida fundada; (ii) dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, decorrente de cessão de crédito firmada até 31 de janeiro de 1999; (iii) dívida mobiliária interna constituída até 12 de dezembro de 1995 ou que, constituída após essa data, consubstancia simples rolagem de dívida mobiliária anterior; (iv) dívida mobiliária externa constituída até 12 de dezembro de 1995 ou que, constituída após essa data, consubstancia simples rolagem de dívida mobiliária anterior; (v) dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária, contraída até 31 de janeiro de 1999; e (vi) dívida relativa a operações de crédito celebradas com instituições financeiras na qualidade de agente financeiro da União, dos Estados ou de fundos e programas governamentais, regularmente constituídos.

Por outro lado, não estavam abrangidas pelo refinanciamento: (i) as dívidas renegociadas com base nas Leis nºs 7.976, de 1989, e 8.727, de 1993; (ii) as dívidas relativas à dívida externa objeto de renegociação no âmbito do Plano Brasileiro de Financiamento da Dívida Externa (BIB, BEA, DMLP e Clube de Paris); (iii) as parcelas das dívidas referidas nos itens “i”, “ii”, “iii”, “v” e “vi” citados acima que não tenham sido desembolsadas pela instituição financeira até 31 de janeiro de 1999; e (iv) as dívidas externas junto a organismos internacionais multilaterais ou agências governamentais de crédito estrangeiras.

As condições do refinanciamento para os Municípios foram as seguintes: prazo de até 360 prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price; juros calculados e debitados mensalmente, à taxa de 9% ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado; atualização monetária calculada e debitada mensalmente com base na variação do IGP-DI, da FGV; vinculação de receitas próprias e dos fundos de participação como garantia; e limite de comprometimento de 13% da receita líquida real para cumprimento das prestações.

Os contratos de refinanciamento deviam prever, a teor do art. 8º da Medida Provisória 2.118-31, de 2001, que os Municípios somente poderão emitir novos títulos da dívida pública mobiliária após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento e que os

Municípios somente poderão contrair novas dívidas, inclusive operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, se a dívida financeira total do Município for inferior à sua receita líquida real.

Esta terceira renegociação trouxe ônus excessivos à União, levando ao esgotamento da sua capacidade de arcar com a dívida dos demais entes⁵⁰⁵. Por conta disso, começaram a ser adotadas normas bastante rígidas para controlar as finanças dos entes subnacionais, criando-se restrições orçamentárias destinadas a gerar superávits primários condizentes ao pagamento das prestações do refinanciamento, bem como se proibindo o socorro da União, a fim de impedir novo reescalonamento da dívida⁵⁰⁶.

Destacam Francisco Rigolon e Fabio Giambiagi que as sucessivas renegociações das dívidas, por um lado, incentivaram o endividamento excessivo dos entes subnacionais, dada a crença de que a União viria a socorrê-los no futuro, e, por outro, contribuíram para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças dos Estados e dos Municípios⁵⁰⁷. Não obstante, lembram Mônica Mora e Ricardo Varsano que os acordos de refinanciamento demonstram uma redução da autonomia financeira dos entes subnacionais⁵⁰⁸.

Nesse cenário, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, com mecanismos diretos e indiretos para controle do endividamento dos entes subnacionais e redução dos déficits orçamentários (como, v.g., a definição de tetos para despesas com pessoal, o estímulo à arrecadação de tributos da própria competência tributária, restrições à concessão de incentivos fiscais etc.)⁵⁰⁹, bem como as Resoluções SF 40 e 43, de 2001.

Nas palavras de Joel de Jesus Macedo e Ely Célia Corbari⁵¹⁰:

“A LRF emerge em um ambiente gerencial orientado pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, aliado a um contexto de aprofundamento da crise financeira do Estado brasileiro. Seu propósito é conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal permanente, mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal. Para tanto, estabeleceram-se rígidas restrições legais em relação à renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas

⁵⁰⁵ Cf. MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 490.

⁵⁰⁶ Cf. LOUREIRO, Maria Rita. *Op. cit.*, p. 56, MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 475 e MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 21.

⁵⁰⁷ Cf. *Op. cit.*, p. 127.

⁵⁰⁸ Cf. *Op. cit.*, p. 21.

⁵⁰⁹ Cf. MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 479.

⁵¹⁰ “Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis”. *Revista Contabilidade & Finanças*, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, pp. 45-46, set./dez 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772009000300004&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 17/10/2010.

consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar”.

O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal marca uma mudança no padrão de financiamento do setor público nacional. Pode-se dizer que esse processo já havia se iniciado com a Constituição de 1988, a qual procurou concretizar a descentralização fiscal, conferindo autonomia política e administrativa aos entes federativos, dotando-os de recursos financeiros suficientes à consecução de suas atribuições da maneira que melhor lhes aprouvesse (autonomia financeira)⁵¹¹. A Lei de Responsabilidade Fiscal criou mecanismos jurídicos para colocar em prática a gestão fiscal responsável, não apenas pelo controle de despesas e do endividamento, mas também pelo estímulo ao exercício pleno da competência tributária atribuída aos entes federativos pela Constituição da República.

A respeito da otimização da arrecadação tributária viabilizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é a lição de Sérgio Assoni Filho⁵¹²:

“Dessa forma, os entes federativos não se sentirão estimulados a entregar-se à velha prática da ‘preguiça fiscal’, pelo contrário, serão incentivados a implementar medidas que reflitam um *esforço fiscal*, consoante à inteligência de seus artigos 11 a 14, uma vez que estes dispositivos determinam que é requisito essencial de uma gestão fiscal responsável a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional de cada ente da Federação.

“No mais, qualquer concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, que resulte em uma renúncia de receita pública, deve vir acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro causado, sem falar na necessidade de atendimento do disposto na lei de diretrizes orçamentárias, além de uma série de outras exigências legais previstas (...)

“Assim sendo, a arbitrária renúncia de receitas também fica veementemente condenada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo a elucidação deste aspecto na prestação de contas dos entes federativos, exatamente porque a excelência no desempenho arrecadatório também é corolário de uma proficiente gestão fiscal”.

No bojo da política da União de introduzir mecanismos rígidos de controle do endividamento dos entes subnacionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central algumas competências específicas em relação às operações de crédito pelos Estados e pelos Municípios (arts. 32 e 38, § 2º).

⁵¹¹ Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009, pp. 111-130.

⁵¹² *Transparência fiscal e democracia*. Op. cit., p. 204 (destaques do original).

Além disso, como forma de impedir novo refinanciamento da dívida dos entes subnacionais pela União, a Lei de Responsabilidade Fiscal vedou a realização de operações de crédito entre os entes da Federação, de forma direta ou indireta (art. 35).

Tais dispositivos são de constitucionalidade discutível, razão pela qual serão analisados com maior profundidade no próximo capítulo, juntamente com outros dispositivos da LRF que tratam da dívida pública.

VIII. A Lei de Responsabilidade Fiscal: controle do endividamento público e autonomia financeira dos entes subnacionais

O capítulo anterior buscou mostrar o panorama histórico de elevado endividamento dos entes subnacionais e início da cultura de ajuste fiscal que levaram à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. O propósito da LRF, nesse passo, é⁵¹³:

“(...) a reestruturação das dívidas dos Estados e dos Municípios, a reorganização do sistema bancário estadual e a implementação de medidas de ajuste fiscal pelos governos estaduais e municipais, buscando instituir o regime de gestão fiscal responsável mediante a adoção de mecanismos legais que deverão orientar a gestão da administração pública”.

Marcos Nóbrega⁵¹⁴ realizou aprofundado estudo sobre as influências externas e internas da LRF, assumindo que esta representa mais um capítulo do ajuste fiscal que o governo federal começou a implantar em 1995. A LRF é mais um instrumento que se adapta a diversas outras medidas empreendidas nesse período, como o fundo de estabilização fiscal (EC 10, de 1996), a Lei Kandir (LC 87, de 1996), as emendas da reforma administrativa (EC 19, de 1998) e previdenciária (EC 20, de 1998) e o acordo com o FMI.

Celso de Barros Correia Neto⁵¹⁵ assevera que a LRF é um produto da conjuntura econômica, política e legislativa. O autor critica a posição de que a LRF seria, pura e simplesmente, uma “lei moralizadora”, voltada para regular a conduta dos agentes públicos e erradicar a corrupção e a ineficiência na aplicação dos recursos públicos no Brasil. No quadro econômico, precederam e influenciaram a criação da LRF a queda da inflação – que era utilizada como instrumento de financiamento do gasto público – e o elevado déficit do setor público. No quadro político, há um antagonismo entre, de um lado, a União, preocupada em aumentar sua arrecadação tributária por meio de contribuições – as quais não integram os fundos de participação –, bem como em conter o déficit público e novos refinanciamentos da dívida dos entes subnacionais, e, de outro lado, os Estados e Municípios, que ambicionavam a expansão dos gastos públicos e maior participação na arrecadação

⁵¹³ BUENO, José Paulo; GOMES, Camila Ferreira de Oliveira; FUJIWARA, Tamy. “Aspectos básicos de restrição ao endividamento público”. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*. São Paulo, v. 4, n. 8, pp. 183-194, jul./dez. 2001, disponível em <<http://www.revistadoatribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

⁵¹⁴ Cf. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, pp. 43-82.

⁵¹⁵ Cf. “As razões da Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 18, n. 95, pp. 63-94, nov./dez. 2010, disponível em <<http://www.revistadoatribunais.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

tributária. No quadro legislativo, destaca Celso de Barros Correia Neto que, antes do advento da LRF, vivenciava-se no Brasil uma situação de relativa anomia jurídica em termos de normas de direito financeiro. Todos esses quadros influenciaram na edição da LRF.

Pondera Marcos Nóbrega⁵¹⁶ que o debate público travado acerca da LRF a colocava como uma “imposição” dos países ricos sobre os países pobres. O citado autor discorda desse ponto de vista, assinalando que a LRF, na verdade, representa um amálgama de diversas experiências positivas em vários países. Tanto não se trata de uma espécie de “cartilha” imposta ao Brasil que, após a edição da LRF, esta foi inserida como modelo de discussão em outros países, servindo de influência também para a edição de novas leis referentes à responsabilidade fiscal.

Na experiência internacional, cita Marcos Nóbrega como influências mais importantes da LRF a Comunidade Europeia, os EUA, a Nova Zelândia e o FMI.

Em relação à Comunidade Europeia, indica Marcos Nóbrega a assinatura do Tratado de Maastricht, de 1992, importante medida no processo europeu de integração econômica, e legislação esparsa, que estipularam regras rígidas para que os países pudessem adentrar a comunidade, como o estabelecimento de metas de manutenção da relação dívida/PIB e o compromisso de manutenção do equilíbrio fiscal, entre outros, que buscavam evitar déficits orçamentários excessivos por parte dos países signatários.

Outra experiência internacional que serviu de influência para a edição da LRF foi a legislação editada pelos EUA em 1985 (*Gramm-Rudman-Hollings Act* – GRH) e em 1990 (*Budget Enforcement Act* – BEA). O GRH previa redução permanente e gradual do déficit ano após ano e determinava mecanismos de cortes automáticos de despesas para se alcançar as metas de resultado. O GRH, porém, não cumpriu inteiramente seus objetivos, pois não estabelecia mecanismos ágeis e que pudessem ser aplicados durante a execução orçamentária. Já o BEA estabeleceu mecanismos mais ágeis para o controle dos déficits, quais sejam, o *sequestration* e o *pay as you go*, traduzidos para LRF, respectivamente, como *limitação de empenho e compensação*.

O *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia também foi outra grande influência da LRF. Em especial, o modelo de *transparência* da experiência neozelandesa foi adotado para a elaboração da nossa LRF, como os informes públicos periódicos acerca das finanças públicas de todos os entes federativos.

⁵¹⁶ Cf. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias. Op. cit.*, pp. 43-82.

A principal influência externa, inegavelmente, foi o FMI. A influência do FMI no caso brasileiro causou grande polêmica, resumida em duas posições: os que defendiam ser a LRF “entreguista” e voltada a atender os interesses de investidores estrangeiros e os que defendiam haver um grande avanço no novo modelo de gestão fiscal responsável, com a chancela da credibilidade do FMI.

Os pontos mais importantes da influência do FMI na LRF, como pontua Marcos Nóbrega, são a transparência na administração pública (traduzida pelo acesso às informações das estruturas de governo à população de forma inteligível, confiável e rápida) e o *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal*, editado pelo Fundo, que estabelece alguns requisitos para a implantação de um padrão geral de transparência fiscal.

Conclui Marcos Nóbrega, assim, que não houve no Brasil a adoção de um “modelo imposto” pelo capital externo ou pelos países ricos, e sim o somatório de diversas experiências que culminaram com o nosso modelo.

Além das influências externas, houve várias influências internas que são fundamentais para a edição da LRF. Marcos Nóbrega aponta, entre elas, as reformas institucionais, a crise fiscal e o aspecto comportamental.

No que tange às reformas institucionais, foram realizadas várias mudanças com o objetivo de enxugar a máquina estatal, introduzir métodos gerenciais mais modernos na administração pública, implantar programas de contabilidade e auditoria mais modernos e divulgar informações, entre outros. Tais mudanças na administração pública, veiculadas no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, de 1995, visavam à redução do tamanho da máquina estatal e estabelecer padrões de eficiência, e passaram a ser considerados fundamentais e condicionantes da mudança de programas de ajuste fiscal.

A crise fiscal foi examinada alhures, razão pela qual se torna desnecessário retomar o tema neste momento⁵¹⁷.

Já o aspecto comportamental diz respeito à mudança de postura no trato da coisa pública. O Brasil nunca cuidou da gestão fiscal com o devido zelo e a LRF veio a estabelecer práticas de boa governança, como proibir que obras novas sejam iniciadas sem o cumprimento de etapas de obras em andamento, coibir que gestores realizem uma quantidade muito grande de despesas ao final do mandato sem dinheiro em caixa para os sucessores etc.

⁵¹⁷ Para uma leitura mais aprofundada, cf. capítulo VIII desta dissertação.

Essas são, resumidamente, as influências externas e internas da LRF, que permitem a conclusão de que o advento da LRF é fruto da conjuntura brasileira da década de 1990, e não uma mera imposição do FMI ou de países ricos.

Um dos principais motivos que culminaram com a edição da LRF foi, justamente, a crise fiscal e a necessidade de o governo federal apertar o controle do endividamento dos entes subnacionais. Porém, segundo acreditamos, alguns dispositivos da LRF são de constitucionalidade duvidosa, ante o princípio federativo.

São eles: o art. 35, que veda a realização de operações de crédito entre os entes da Federação, o art. 32, que concede ao Ministério da Fazenda competência para autorizar as operações de crédito entre os entes subnacionais, o art. 38, § 2º, que concede ao Banco Central competência para promover o processo licitatório de contratação de operações de antecipação de receita orçamentária pelos entes subnacionais, e o art. 50, § 2º, que concede ao órgão central de contabilidade da União (*i.e.*, a Secretaria do Tesouro Nacional) competência para a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas enquanto não criado o Conselho de Gestão Fiscal.

Passamos à sua análise:

VIII.1. Vedação de operações de crédito entre os entes da Federação

Assim dispõe o art. 35 da LRF:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I – financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II – refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.”

Para evitar que novamente os desequilíbrios fiscais fossem transferidos para outros entes, o art. 35 da LRF proíbe as operações de crédito, diretas ou indiretas, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios⁵¹⁸.

Asseveram Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega⁵¹⁹ que a LRF põe fim aos refinanciamentos e rolagens das dívidas dos entes subnacionais pela União.

Esse parece ter sido mesmo o fim almejado pelo legislador. Ao se analisar a exposição de motivos da LRF, verifica-se no item 25 que foi dada especial ênfase à proibição de realização de operação de crédito que tenha por objetivo renovar, refinar ou postergar dívida anteriormente contraída. Igualmente, a exposição de motivos da LRF reforça que o art. 35 foi proposto depois da reestruturação saneadora por parte do governo federal das dívidas de Estados e Municípios (*i.e.*, o terceiro refinanciamento), conjugada com as novas regras de gestão fiscal responsável, definidas na LRF.

Como se verifica da leitura do art. 35, é vedada como regra geral a realização de operações de crédito entre os entes da Federação, de forma direta ou por intermédio de fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais. Com o objetivo de proibir novo refinanciamento da dívida dos Estados e dos Municípios pela União, o art. 35 da LRF foi bastante abrangente, não se cingindo a proibir somente as operações de crédito entre os entes subnacionais e o ente central, mas também vedando aquelas realizadas entre os entes subnacionais, sem ter a União como parte.

Isso porque as operações de crédito interno foram uma das causas do endividamento excessivo dos entes subnacionais. De nada adiantaria como política de controle da dívida proibir que os Estados e Municípios contraíssem operações de crédito com a União, mas permitir que se endividem entre si. Sem um controle rígido, as operações entre os entes subnacionais poderiam levar a novo descontrole do endividamento público, que acabaria, no final, sendo repassado à União, como demonstra a experiência histórica brasileira. Portanto, para impedir o acesso a esta fonte de financiamento considerada de alto risco, que poderia culminar em novo refinanciamento da dívida pública, o art. 35 da LRF busca ser o mais abrangente possível, proibindo não apenas operações de crédito entre os entes

⁵¹⁸ Cf. MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 480.

⁵¹⁹ Cf. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, p. 205.

subnacionais e a União, mas também que os Estados e Municípios efetuem operações de crédito entre si.

Dessa forma, o financiamento dos entes subnacionais somente pode ser feito por instituições financeiras privadas ou estatais. É proibido o financiamento direto de um ente federativo por outro, admitidos apenas os contratos firmados com instituições financeiras estatais⁵²⁰.

Mas não é só. O art. 36 da LRF proíbe a realização de operações de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Este tipo de operação, conforme mencionado anteriormente, foi amplamente utilizado pelos entes subnacionais como forma de financiamento, o que acabou levando muitas destas instituições a serem socorridas pelo Banco Central.

Ao comentar o art. 35 da LRF, José Maurício Conti⁵²¹ faz remissão à exposição de motivos da referida Lei, asseverando que a manutenção do equilíbrio federativo é uma de suas diretrizes, bem como uma das metas fundamentais de toda Federação. Assim, “tendo em vista a possibilidade de os entes da Federação, ao realizarem operações de crédito entre si, causarem distorções nesse equilíbrio, estabeleceu-se a proibição desse tipo de operação”.

Para Misabel Abreu Machado Derzi⁵²², o art. 35 da LRF fere a autonomia do ente federativo, sendo, portanto, inconstitucional. A fim de ilustrar seu entendimento, a autora faz menção a fundos públicos criados pelo Estado de Minas Gerais, com recursos de empréstimos externos e dotações orçamentárias, destinados a financiar os Municípios em obras de infraestrutura, saneamento, meio-ambiente e desenvolvimento urbano, que restaram prejudicados com o advento do indigitado dispositivo.

No mesmo diapasão, ressalta Cesar A. Guimarães Pereira⁵²³ serem comuns os fundos estaduais de auxílio e de desenvolvimento dos Municípios, pelos quais os Estados atuam indiretamente nas atividades e matérias de competência municipal e de interesse local, tendo, pois, o art. 35 da LRF atingido diretamente a capacidade de financiamento dos Municípios pelos Estados.

⁵²⁰ Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, p. 207.

⁵²¹ “Arts. 32 a 39”. *Op. cit.*, p. 249.

⁵²² Cf. “Arts. 40 a 47”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. *Op. cit.*, p. 286.

⁵²³ Cf. “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Op. cit.*, p. 89.

Régis Fernandes de Oliveira⁵²⁴, no mesmo sentido, assevera que “se o Estado-membro entende que pode e deve operar seus recursos financeiros para desenvolver determinada região, não pode a lei federal, ainda que de âmbito nacional como é a lei complementar, restringir sua esfera de incidência”. O art. 35 da LRF, para o indigitado autor, é inconstitucional, não podendo a União expedir normas específicas que agredam políticas locais.

Retornando aos fundos públicos criados pelo Estado de Minas Gerais, aduz Misabel Abreu Machado Derzi⁵²⁵ o seguinte:

“Manifestação própria do federalismo equilibrado e de cooperação, os fundos do Estado propiciam financiamentos diretos reembolsáveis, promovendo os nobres ideais do art. 3º da Constituição Federal de garantir o desenvolvimento, erradicando a pobreza, a marginalização e as graves desigualdades sociais e regionais. São diretamente favorecidos os Municípios mais carentes, que não dispõem de condições materiais e administrativo-gerenciais para obter financiamentos junto às instituições de crédito, sejam públicas, sejam privadas. O Estado de Minas Gerais contratou, assim, operações de crédito externo e destinou recursos próprios para a constituição de fundos dessa natureza, sendo certo que apenas um deles, o SOMMA, já fez investimentos da ordem de R\$ 261 milhões em 1999, ‘beneficiando 137 Municípios e mais de 4 milhões de pessoas, além da manutenção de milhares de postos de trabalho’ (conforme relatório do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais)”.

Assim, o art. 35 da LRF impede a efetivação do federalismo de cooperação e solidariedade, como o caracterizado pela Constituição Federal (art. 3º), em que os entes de maior capacidade econômico-financeira prestam auxílio aos demais, menos capacitados sob esse ponto de vista. Ademais, ressalta Misabel Derzi⁵²⁶ que o art. 163 da Constituição, ao atribuir competência à lei complementar para dispor sobre dívida pública, não vedou operações de crédito entre os entes da Federação. Quando a Constituição quis fazer tal vedação, o fez expressamente, por meio do seu artigo 164, § 1º.

Misabel Derzi⁵²⁷ vai além e aponta com pertinência uma incongruência da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, se por um lado o art. 35 veda a realização de operações de crédito entre os entes da Federação, o art. 40, por outro, expressamente autoriza, ao permitir que uma pessoa política conceda garantias em operações de créditos internas e/ou externas, contraídas por outro ente da Federação.

⁵²⁴ Cf. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2002, pp. 80-81.

⁵²⁵ “Arts. 40 a 47”. *Op. cit.*, p. 286.

⁵²⁶ Cf. *Op. cit.*, p. 287.

⁵²⁷ Cf. *Op. cit.*, p. 288.

Já Cesar A. Guimarães Pereira⁵²⁸ salienta que o art. 35 da LRF deve ser analisado ante a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conformada pela Constituição Federal, a qual resulta de normas afirmativas e restritivas. Assim, o princípio federativo e a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para realizar operações de crédito não podem ser considerados sem que se leve em conta a competência da União para edição de normas gerais em matéria de finanças públicas (CF, arts. 52, VII e 163, I e II).

Em decorrência disso, inexiste vedação absoluta para que uma norma geral editada pela União impeça a realização de determinada operação de crédito pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Contudo, tal proibição é admissível apenas se atender a razão efetiva e relevante de interesse público, bem como ser compatível e proporcional ao interesse que visa a proteger⁵²⁹.

Entende Cesar A. Guimarães Pereira⁵³⁰, nesse passo, que o art. 35 da LRF não indica precisamente o objetivo por ele pretendido. Sua repercussão material, porém, aponta para uma tentativa de supressão de operações de crédito supostamente danosas para os Estados, de impossível ou improvável liquidação, “segundo critérios não objetivos de distribuição. Se é assim, há nítida desproporcionalidade entre o motivo visado e o conteúdo da regra posta.” Não é plausível, pois, que a lei complementar proíba por completo as operações de crédito entre entes da Federação, buscando evitar operações danosas ao equilíbrio das contas públicas. Desta forma, o art. 35 da LRF teria transbordado seus limites de norma geral, “restringindo de modo desarrazoado a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Assiste razão ao autor. Com efeito, na tentativa de evitar que novos excessos da dívida dos Estados e dos Municípios sejam transferidos à União, o art. 35 da LRF é desproporcional e desarrazoado, pois proíbe de forma genérica as operações de crédito entre os entes da Federação (com exceção das ressalvas dos §§ 1º e 2º, bem pouco abrangentes), *i.e.*, tanto operações consideradas de risco quanto operações como as ocorridas no Estado de Minas Gerais, as quais, longe de serem reprováveis, são essenciais no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro. Ao não fazer distinção entre as operações de crédito, proibin-

⁵²⁸ Cf. “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Op. cit.*, p. 92.

⁵²⁹ Cf. *Op. cit.*, p. 93.

⁵³⁰ Cf. *Op. cit.*, p. 93.

do-as amplamente, o art. 35 da LRF passou dos limites inerentes a seus objetivos e fere a autonomia financeira dos entes da Federação.

Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi⁵³¹ ponderam, por outro lado, que o diagnóstico feito à época da edição da LRF, no sentido de que o refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais trazia grandes impactos financeiros para a União, tem sentido macroeconômico. No entanto, não foi levado em conta pelo legislador o fato de que somente 3% dos Municípios brasileiros foram beneficiados com a rolagem de suas dívidas.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da (in) constitucionalidade do art. 35 da LRF, ao apreciar a concessão de medida liminar na ADI nº 2.250, proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais.

Na petição inicial da ADI, o Requerente assevera que o art. 35 da LRF é inconstitucional, por violar o princípio federativo. Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais havia instituído, mediante leis ordinárias, fundos públicos para financiar seus Municípios mais carentes. Tal medida daria efetividade ao princípio da harmonia federativa, mediante o qual as unidades federadas devem atuar de forma coordenada e harmoniosa, para atender os objetivos prescritos no art. 3º da Constituição. É da essência do federalismo, por outro lado, a autonomia política e administrativa dos Estados Membros, pelo que a aplicação de seus recursos em fundos destinados a custear empréstimos aos Municípios é matéria de competência estadual exclusiva, não podendo lei complementar sobre finanças públicas, portanto, vedar operações de crédito entre Estados e Municípios.

No julgamento da medida liminar requerida na ADI 2.250⁵³², para suspensão imediata da eficácia do dispositivo questionado, o Ministro Relator Ilmar Galvão consignou em seu voto que as regras do art. 35 da LRF estão em consonância com o art. 165, § 9º, II da Carta, que atribui à lei complementar competência para regular a gestão financeira e patrimonial dos entes federados e para estabelecer condições para a instituição e funcionamentos de fundos, englobando, nesse diapasão, as operações de crédito das pessoas políticas, inclusive as realizadas por intermédio de fundos. Assim, a medida liminar pleiteada foi indeferida, mantendo-se a eficácia do art. 35 da LRF, até o julgamento da ADI 2.250.

⁵³¹ Cf. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: Editora NDJ, 2ª ed., 2002, p. 208.

⁵³² ADI nº 2.250-4/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 01/08/2003, Ementário nº 2117-33.

VIII.2. Competências atribuídas ao Ministério da Fazenda

O art. 32 da LRF atribui ao Ministério da Fazenda algumas competências relativas à dívida pública⁵³³.

Dentre elas, o art. 32 da LRF atribui ao Ministério da Fazenda competência para verificar o cumprimento dos limites e condições das operações de crédito dos entes da Federação. Além disso, o Ministério da Fazenda deve centralizar e atualizar o registro eletrônico das dívidas públicas interna e externa, que será de acesso público.

Na opinião de Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega⁵³⁴, a incumbência de centralizar o registro da dívida pública reforça o papel do Ministério da Fazenda no acompanhamento e controle do endividamento de todo o setor público, função que antes era confiada ao Banco Central, conforme previam as Resoluções do Senado Federal 69, de 1995 e 78, de 1998.

A manutenção do registro eletrônico atualizado das dívidas públicas interna e externa pelo Ministério da Fazenda não tem causado controvérsias, por conta do princípio da publicidade, que rege a administração pública (CF, art. 37, *caput*). No entanto, a atribuição de competência ao Ministério da Fazenda para fiscalizar os limites e condições das opera-

⁵³³ O teor do dispositivo é o seguinte: “Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. § 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades. § 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte: I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital; III - (VETADO) § 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão: I - encargos e condições de contratação; II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias. § 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.”

⁵³⁴ Cf. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, p. 199.

ções de crédito dos Estados e dos Municípios tem causado discussões na doutrina, merecendo algumas considerações.

Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega⁵³⁵ parecem favoráveis a esse tipo de controle. Segundo os mencionados autores, a análise do custo benefício é uma regra lógica que deve ser sempre observada. É preceito básico que deve ser buscado por qualquer gestor ou empreendedor que deseje implementar um projeto ou expandir um em execução. Tal análise permitirá o exame dos benefícios da implantação e dos custos ou ônus relacionados para que se possa então decidir diante das alternativas existentes qual poderá ser a melhor (*i.e.*, aquela com menor custo de oportunidade). Os citados autores destacam que esse tipo de avaliação é novidade, pois não constava da Resolução SF 78, de 1998 como elemento de instrução dos pleitos. Já o interesse socioeconômico diz respeito aos benefícios diretos e indiretos (externalidades) da operação de crédito.

Em sentido diverso é o entendimento de Kyioshi Harada⁵³⁶, *verbis*:

“A atribuição conferida ao Ministério da Fazenda não tem matriz constitucional. O Ministério da Fazenda passa a exercer um controle interno *sui generis*, que extrapola do âmbito da Administração Federal. Passa a desempenhar um papel de super órgão nacional, destinado a exercer o controle externo, invadindo esferas próprias dos Legislativos estaduais e municipais e de seus respectivos Tribunais de Contas. Tal faculdade, outorgada ao Ministério da Fazenda, agride os arts. 1º e 18 da CF. Fere, também, o art. 24, § 1º, da CF, pois, no campo de legislação concorrente compete à União apenas estabelecer normas gerais. Cabe à Casa Legislativa de cada entidade política examinar o requisito do indispensável interesse público na contratação de operações creditícias, dentro dos limites e condições fixados pelo Senado Federal. Usurpa, pois, a competência privativa do Senado Federal, órgão legislativo equidistante dos entes componentes da Federação, que tem a missão de dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo, nos termos do art. 52, VII, da CF. Semelhante norma só poderia ter validade para a hipótese em que a União figurasse como parte da operação de crédito, direta ou indiretamente”.

De acordo com o mencionado autor, a atribuição de competência ao Ministério da Fazenda para fiscalizar a verificação dos limites e condições das operações de crédito dos entes subnacionais é inconstitucional, pois fere a autonomia dos Estados e dos Municípios.

⁵³⁵ Cf. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, pp. 199-200.

⁵³⁶ *Responsabilidade fiscal*. *Op. cit.*, pp. 156-157.

Para Régis Fernandes de Oliveira, o dispositivo não é inconstitucional, na medida em que o Ministério da Fazenda é apenas encarregado do processamento do pedido. Nesse contexto, cabe ao Ministério da Fazenda examinar o atendimento das exigências legais, podendo, para tanto, exigir os documentos respectivos⁵³⁷.

Por sua vez, Cesar A. Guimarães Pereira⁵³⁸ entende que é inconstitucional atribuir ao Ministério da Fazenda competência para apurar o descumprimento das normas relativas à dívida pública e aplicar sanções. A função do Ministério da Fazenda seria meramente de centralização e divulgação de informações objetivas, pois seria inválido submeter as operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à prévia aprovação de órgão federal. Segundo o autor, “o Ministério da Fazenda apenas pode operar como órgão centralizador de informações e verificador de requisitos formais das operações”.

A nosso ver, o Ministério da Fazenda não tem competência para autorizar operações de crédito dos entes da Federação. Tal competência foi atribuída pela Constituição de forma expressa apenas ao Senado, no que tange às operações externas de crédito de interesse dos entes da Federação, inclusive da União (CF, art. 52, V). Contudo, submeter operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à prévia aprovação de órgão que compõe a administração direta federal configura ingerência indevida e excessiva na autonomia financeira dos entes subnacionais, sendo inconstitucional.

Assim, é descabido falar em análise, pelo Ministério da Fazenda, da *relação custo-benefício* ou do *interesse econômico e social da operação*, como se tal órgão pudesse vetar a realização das operações de crédito dos entes da Federação caso entendesse que estes elementos não estão presentes. A competência do Ministério da Fazenda é para monitorar as operações de crédito dos entes subnacionais (inclusive para compilação e divulgação dos dados a elas relativos), mediante análise formal dos limites e condições, os quais, uma vez comprovados, levam à “aprovação” imediata da operação. Se não forem observados os limites e condições pelo ente da Federação (como, por exemplo, o limite previsto no art. 7º, I da Resolução SF 43, de 2001, que estabelece que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida), deve ser negado seguimento à operação. Porém, o Ministério da Fazenda não pode imiscuir-se no mérito da contratação, pois tal transbordaria a sua competência.

⁵³⁷ Cf. *Responsabilidade fiscal. Op. cit.*, p. 77.

⁵³⁸ Cf. *Op. cit.*, pp. 78-84.

É o que vem ocorrendo, pode-se dizer, na prática. A Secretaria do Tesouro Nacional, que é quem efetivamente exerce as atribuições do Ministério da Fazenda previstas no art. 32 da LRF, esclarece no *Manual para Instrução de Pleitos* que sua competência refere-se à verificação dos limites e condições, à instrução dos processos sujeitos à autorização específica do Senado e ao registro eletrônico público, centralizado e atualizado, das dívidas públicas interna e externa, não comportando a análise dos pleitos aspectos de conveniência e oportunidade⁵³⁹.

Os pleitos que não atenderem os requisitos mínimos (como a inobservância dos limites e condições fixados nas resoluções do Senado) serão indeferidos de imediato, o que pode ser questionado por não proporcionar ao ente que teve seu pleito indeferido o direito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. Já os pleitos que atenderem os requisitos mínimos serão autorizados no prazo máximo de 10 dias úteis (Resolução SF 43, de 2001, art. 31).

Os pleitos relativos às operações que dependam de autorização específica do Senado Federal, após serem processados pela STN, serão encaminhados àquele. De acordo com o art. 28 da Resolução SF 43, de 2001, são sujeitas à autorização específica do Senado as operações de *crédito externo, decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior, de emissão de títulos da dívida pública e de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas*.

O art. 28 da Resolução SF 43, de 2001 vai além do disposto no art. 52, V da Constituição, pois submete à autorização específica do Senado não apenas as operações de crédito externo, como também a emissão de títulos, de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas, o que se nos afigura inconstitucional⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Cf. BRASIL. SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. *Operações de crédito de Estados e Municípios – manual para instrução de pleitos*. Op. cit., p. 8.

⁵⁴⁰ Cf. nesse sentido, em relação à Resolução SF 78, de 1998, PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Op. cit., p. 55. No mesmo sentido, em relação à Resolução SF 36, de 1992, cf. SOARES, Fabiana de Menezes. “Controle de endividamento municipal pelo Senado Federal: breve ensaio”. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 90, n. 327, pp. 290-291, jul./set. 1994.

VIII.3. Competências atribuídas ao Banco Central do Brasil

Dentre as competências e vedações atinentes ao Banco Central previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, chama-nos a atenção, para o escopo deste trabalho, o quanto previsto no art. 38, § 2º da LRF, abaixo transcrito:

“Art. 38. (...) ”

“§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.”

Vale dizer, na linha do disposto no § 2º do art. 38 da LRF, o Banco Central promoverá o processo competitivo para a contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária dos entes subnacionais.

A participação do Banco Central no processo de contratação busca garantir a oferta da melhor taxa de juros para a operação de crédito, mediante competição entre as diversas instituições financeiras que operam no mercado⁵⁴¹.

De acordo com o *Manual para Instrução de Pleitos* da STN, o procedimento para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária será realizado da seguinte forma⁵⁴²:

“Inicialmente, o Estado, o Distrito Federal ou o Município deve contatar a instituição financeira a fim de negociar as condições da operação de crédito pretendida (proposta firme), observados os limites e condições previstos na legislação em vigor.

“Definidas as condições da operação, a instituição financeira escolhida adotará as providências cabíveis relativas ao contingenciamento do crédito ao setor público (...)

“Atendidas todas as condições relativas ao contingenciamento do crédito ao setor público, o BACEN comunicará à instituição financeira a aprovação do protocolo de intenções. Somente após a aprovação do protocolo de intenções, a Instituição Financeira encaminhará (...) toda a documentação necessária à análise do pleito.

“(...) se a documentação examinada não estiver completa e/ou correta, a STN solicitará à instituição financeira ou ao Ente interessado (nos casos de operações externas ou com instituição não-financeira) os documentos complementares (...) Nos termos do art. 6º, §2º, da Portaria STN nº 396/2009, ao findar esse prazo e não houver resposta às solicitações, o pleito poderá ser arquivado (art. 6º, inciso III, da Portaria STN nº 396/2009). Persistindo o

⁵⁴¹ Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, p. 212.

⁵⁴² *Op. cit.*, pp. 34-35.

interesse das partes na verificação dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito, bastará ser solicitada a prorrogação do prazo (...)

“No caso do atendimento das exigências dos normativos acima citados, a STN solicitará ao BACEN que promova a realização do leilão da taxa de juros da operação (§ 1º do art. 37 da Resolução nº 43/2001-SF).

“Por intermédio do leilão, será dado conhecimento da proposta firme a todo o sistema financeiro sendo permitido, a qualquer instituição financeira, inclusive àquela que enviou a referida proposta, oferecer a mesma operação com juros inferiores”.

A atribuição da competência prevista no art. 38, § 2º da LRF não se nos afigura inconstitucional. Não há, a nosso ver, ingerência indevida do Banco Central na contratação de operações de crédito pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Nesse sentido, o Banco Central apenas zelará para que prevaleça a melhor proposta dentre as apresentadas pelas instituições financeiras participantes do certame, a fim de coibir irregularidades, verificadas com frequência no passado. “Com isso, eliminou-se a dose de arbitrariedade do agente público, na escolha da instituição financeira, nem sempre idônea, como têm demonstrados os escândalos que vieram à tona na década de noventa”⁵⁴³. Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi⁵⁴⁴ asseveram ser saudável a exigência do leilão eletrônico, pois a experiência revelou enorme disparidade entre os encargos contratuais cobrados dos Municípios. O Banco Central não tem competência, no entanto, para autorizar ou proibir as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

Tal competência justifica-se, ainda, por conta do § 3º do art. 38 da LRF, segundo o qual o Banco Central manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo de crédito aberto, para aplicar as sanções cabíveis às instituições financeiras, no caso de inobservância dos limites, conforme o disposto no art. 33 da LRF⁵⁴⁵.

Além de promover o processo de contratação da operação de crédito por ARO, o Banco Central deve ainda verificar a execução do saldo da operação, para evitar o descumprimento dos termos aceitados, especialmente quanto ao valor, que não pode ser superior

⁵⁴³ HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal*. Op. cit., p. 172.

⁵⁴⁴ Cf. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: Editora NDJ, 2ª ed., 2002, p. 215.

⁵⁴⁵ “Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos. § 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. § 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte. § 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23. § 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32”.

ao autorizado. O objetivo é controlar o valor financiado e impedir que o ente se endivida além do que foi autorizado e, de outra parte, que a instituição financeira aumente o valor de sua produção bancária pelo incremento do crédito concedido⁵⁴⁶.

VIII.4. Normas sobre contabilidade pública e harmonização dos critérios para o cálculo dos limites da dívida pública

É da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre orçamento (CF, art. 24, II). Além disso, cabe à lei complementar dispor sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna e normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (CF, arts. 163, I e II e 165, § 9º, II).

Nesse cenário, mostra-se imprescindível que os critérios contábeis adotados pelos entes da Federação estejam em harmonia, para que não haja divergências sobre as obrigações dos entes públicos que se inserem ou não nos limites da dívida pública. Haja vista o papel desempenhado pelo governo central no federalismo brasileiro no que se refere ao controle do endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as pessoas políticas devem seguir padrões contábeis harmônicos, viabilizando o controle da dívida pública.

José Augusto Moreira de Carvalho⁵⁴⁷ traz à baila esclarecedor exemplo quanto a esta questão, referente à classificação das obrigações do ente público assumidas nas Parcerias Público-Privadas.

Assevera o mencionado autor que, por um lado “as obrigações oriundas do contrato de PPP podem ser enquadradas como despesas de caráter continuado, uma vez que os referidos dispêndios têm como contrapartida a prestação de serviços, prolongam-se por um prazo mínimo de cinco exercícios financeiros e são autorizadas mediante ato normativo e, em alguns casos, até por lei específica”⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001, p. 212.

⁵⁴⁷ Cf. *As parcerias público-privadas e a atividade financeira*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006, p. 182.

⁵⁴⁸ CARVALHO, José Augusto Moreira de. *As parcerias público-privadas e a atividade financeira*. Op. cit., p. 182.

Por outro lado, as obrigações oriundas do contrato de PPP também podem ser caracterizadas como dívidas, na forma do inciso I do art. 29 da LRF, que define a dívida pública consolidada como o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze meses)”.

Igualmente, o inciso III do art. 29 da LRF equipara a operação de crédito a aquisição de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras assemelhadas.

Assim, assevera o autor que “a parceria público-privada ajusta-se ao conceito acima, uma vez que a obrigação dela decorrente é assumida por meio de contrato, amortizável em prazo nunca inferior a cinco anos e destinada à aquisição de serviços”⁵⁴⁹.

Diante da existência de mais de uma classificação jurídica possível para a mesma obrigação, é imprescindível, pois, que haja uma padronização acerca da forma de sua contabilização. A uma, para que os entes públicos contabilizem suas obrigações de forma homogênea. A duas, para que as obrigações que representem endividamento sejam tratadas como tal, respeitando-se, por conseguinte, os limites da dívida pública.

A LRF, como norma geral da gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, prevê, em seu art. 50, V que as operações de crédito, as inscrições em restos a pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor.

Além disso, o art. 67 da LRF prescreve que o acompanhamento e a avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Referido Conselho deverá atuar de forma independente, na medida em que não há subordinação entre os membros que irão compor tal órgão colegiado. Inexiste superioridade de seus pares, e sim uma participação equitativa de todos, devendo ser respeitada a vontade da maioria⁵⁵⁰. Além disso,

⁵⁴⁹ CARVALHO, José Augusto Moreira de. *Op. cit.*, p. 182.

⁵⁵⁰ Cf. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. “Arts. 60 a 75”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, p. 428.

como está prevista a participação da sociedade, o Conselho de Gestão Fiscal contribui para o aperfeiçoamento do controle social⁵⁵¹.

De acordo com o art. 67, III da LRF, o Conselho de Gestão Fiscal visa, entre outros, à adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social.

O art. 67, III c.c. art. 50, § 2º, ambos da LRF, atribuem ao Conselho de Gestão Fiscal, ainda que não expressamente, competência normativa para a padronização das contas públicas⁵⁵².

Ocorre que, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, determina o art. 50, § 2º da LRF que a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, que é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a teor do art. 6º, I do Decreto nº 6.976, de 2009.

Nesse sentido, o Conselho de Gestão Fiscal não foi criado até os dias atuais, prevalecendo a edição de normas pela STN que vinculam não só a União como os demais entes da Federação. Em 10 de novembro de 2000, foi apresentado o Projeto de Lei nº 3.744, que institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre a sua composição e forma de funcionamento. Até o momento, o PL nº 3.744, de 2000 aguarda apreciação e aprovação do Congresso Nacional⁵⁵³.

Discute-se, assim, constitucionalidade do art. 50, § 2º da LRF, ante o princípio federativo, a autonomia das pessoas políticas e a precariedade da edição de normas sobre contabilidade pública pela STN, e não pelo Conselho de Gestão Fiscal.

Para Gilmar Ferreira Mendes⁵⁵⁴, “não há qualquer inconstitucionalidade nesse dispositivo. A lei resolveu um problema procedimental. É necessário tempo para que o referido Conselho de Gestão Fiscal seja implantado. Enquanto isso não acontece, é preciso que algum órgão edite normas gerais para a consolidação das contas públicas”.

⁵⁵¹ Cf. MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; ALVES, Léo da Silva. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 198

⁵⁵² Cf. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Op. cit.*, p. 430.

⁵⁵³ Cf. andamento verificado no site da Câmara dos Deputados na Internet (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20145>), acesso em 03/12/2011.

⁵⁵⁴ “Arts. 48 a 59”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, p. 358.

Tal posicionamento é seguido por José Augusto Moreira de Carvalho⁵⁵⁵, para quem, nos termos do art. 25 da Lei nº 11.079/2004, c.c. arts. 67, *caput* e 50, § 2º, ambos da LRF, compete à Secretaria do Tesouro Nacional estabelecer normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria-público privada, sem que haja violação ao princípio federativo. Com relação aos contratos de PPP, assevera José Augusto Moreira de Carvalho que o Estado assumirá importantes riscos que comprometerão suas finanças por um longo período, o que justifica o maior rigor fiscal. Assim, é importante que os contratos de PPP sejam considerados como dívidas, a fim de que os limites e restrições dos arts. 29, 30 e 32 da LRF sejam atendidos.

Deveras, enquanto não for instaurado o Conselho de Gestão Fiscal, é lícito existir norma que atribua a outro órgão, em caráter temporário, a competência para editar normas para padronização das contas e harmonizar o controle dos limites da dívida pública. O art. 50, § 2º da LRF, que atribui tal competência ao órgão central de contabilidade da União, nesse passo, não parece violar o quanto disposto na Constituição, haja vista a função exercida pelo governo central no controle das condições e limites das operações de crédito dos entes subnacionais.

No entanto, tal situação não pode se prolongar indefinidamente no tempo, pois a edição de normas para padronização e harmonização das contas públicas, como acertadamente determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, exige a participação de representantes de todos os entes da Federação, do Ministério Público e da sociedade civil. É da mais alta relevância, assim, que o Conselho de Gestão Fiscal seja finalmente implantado, para exercer as atribuições que lhe foram definidas pela LRF.

Alexandre Sobreira Cialdini⁵⁵⁶ assevera, com pertinência, que depois de mais de dez anos da promulgação da LRF, o Conselho de Gestão Fiscal passou a ser uma necessidade endógena para o aperfeiçoamento das relações federativas, como um estabelecimento para o diálogo cooperativo, para disseminação e estímulo de boas práticas fiscais e busca de coesão entre os três níveis de governo.

⁵⁵⁵ Cf. *Op. cit.*, p. 182.

⁵⁵⁶ Cf. “Conselho de Gestão Fiscal”. Abr./2011. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/1770/CGF.pdf>>, acesso em 03/12/2011.

IX. Conclusões

A dissertação buscou examinar o controle do endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, analisando as questões jurídicas daí decorrentes em face da sua autonomia financeira. Isso porque, como visto na dissertação, o endividamento dos entes subnacionais causa tensões nas relações entre os entes federativos, colocando em atrito, de um lado, a responsabilidade do ente central pela manutenção da estabilidade e do crescimento econômico e, de outro lado, a autonomia financeira dos entes subnacionais, que lançam mão do endividamento para exercer tal autonomia de forma plena.

Deveras, vimos que o endividamento excessivo dos entes subnacionais causa impactos na estabilidade e no crescimento econômico. Em momentos de crise, não é incomum ocorrerem federalizações da dívida dos entes subnacionais, com o socorro financeiro concedido pelo ente central (*bailout*) em condições bastante vantajosas para aqueles. Tanto é que no Brasil houve três grandes refinanciamentos das dívidas dos Estados e dos Municípios pela União, em período inferior a uma década. Tais condições criam enormes dificuldades para que o ente central consiga cumprir suas políticas.

Em vez de conceder socorro financeiro aos entes subnacionais, a preferência do ente central é que estes procedam ao ajuste fiscal o quanto antes. Nesse passo, é de interesse do ente central impor limites e restrições orçamentárias aos entes subnacionais, para evitar possíveis refinanciamentos de suas dívidas.

O controle da dívida dos entes subnacionais, porém, deve ser exercido dentro dos limites previstos no sistema jurídico vigente, em respeito à autonomia dos entes subnacionais e ao pacto federativo. Como visto, o endividamento é muito importante para a autonomia financeira dos entes subnacionais, pois constitui um mecanismo de gestão de recursos (suprindo insuficiências momentâneas de caixa ou fazendo valer a equidade entre gerações, pela distribuição ao longo do tempo de encargos de despesas públicas que geram recursos, utilidades e benefícios para gerações futuras, como as despesas de capital) e um instrumento de política financeira (visando à concretização de políticas anticíclicas). Nessa linha, a Constituição de 1988 permite expressamente que os entes públicos se endividem, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos nas Resoluções do Senado Federal, entre outros.

Existem quatro formas de controle do endividamento dos entes subnacionais, a saber: controle pelo mercado, controle cooperativo, controle por meio de normas jurídicas e controle administrativo. No Brasil, segundo pensamos, vigem duas formas de controle: o controle por meio de normas jurídicas, que podem ser constitucionais e infraconstitucionais (previstas em leis complementares ou em resoluções do Senado Federal), e o controle administrativo, correspondente à aprovação das operações de crédito externo dos entes federativos pelo Senado Federal (CF, art. 52, V), à intervenção federal ou estadual em caso de inadimplemento da dívida consolidada (CF, art. 34, V, “a” e art. 35, I), ao monitoramento das operações de crédito (internas ou externas) dos entes subnacionais pelo Ministério da Fazenda (LRF, art. 32) e à condução de processo competitivo por parte do Banco Central do Brasil para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (LRF, art. 38, § 2º).

O conflito aparente entre as competências normativas do Senado Federal (via resolução) e do Congresso Nacional (via lei complementar) para regular a dívida pública deve ser solucionado pelo critério da especialidade. Assim, a competência especial do Senado Federal, elencada nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição, e que prescinde da sanção do Presidente da República, derroga a competência geral do Congresso Nacional relativa à dívida pública. Por conseguinte, a matéria discriminada nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição não pode ser veiculada por meio de lei complementar.

Os métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais vigentes no Brasil nos parecem adequados, ante as peculiaridades da Federação brasileira. Segundo pensamos, as barganhas políticas tenderiam a prevalecer sobre a condução da política macroeconômica, o que prejudicaria a aplicação do controle cooperativo no País. No mesmo passo, o controle pelo mercado também não seria eficiente, como se verifica da experiência histórica brasileira, pautada pelo descontrole das contas dos entes subnacionais e pela gestão fiscal irresponsável na ausência de imposição de regras fiscais rígidas.

O controle normativo evita a influência de questões políticas na aplicação do controle, após a positivação da norma no sistema. Porém, o controle normativo apresenta uma grave externalidade que deve ser levada em consideração, a saber, o contorno das normas por meio de práticas e expedientes contábeis que visem a burlar as regras que determinam quais obrigações devam ser computadas como dívida, para efeito da aplicação dos limites. A instauração definitiva do Conselho de Gestão Fiscal a que alude o art. 67 da LRF, órgão

que seria responsável pela edição de normas de contabilidade pública, seria uma forma de mitigação desta externalidade.

A atribuição ao Senado Federal do controle administrativo, em relação às operações de crédito externo, e as hipóteses de intervenção em caso de inadimplência da dívida consolidada, também nos parecem medidas acertadas do legislador constituinte, tendo em vista as implicações que as operações de crédito externo podem trazer para o País. Contudo, não existe no ordenamento nacional lei complementar que determine o que venha a ser dívida externa, inexistindo segurança jurídica quanto à definição de quais operações de crédito devam se submeter ao crivo do Senado Federal. As resoluções do Senado Federal, nesse passo, não se prestam a este fim, pois, a nosso ver, o Senado Federal não pode, por meio de tais atos normativos, definir os contornos de sua competência, que lhe foi constitucionalmente atribuída. Caberia à lei complementar a que alude o art. 163, II da Constituição definir o conceito de dívida externa.

Ainda no que tange ao controle administrativo, entendemos que o Ministério da Fazenda não tem competência para autorizar operações de crédito dos entes da Federação, como pode fazer crer, à primeira vista, o art. 32 da LRF. Tal competência foi atribuída pela Constituição exclusivamente ao Senado Federal, e, ainda, apenas no que tange às operações externas de crédito de interesse dos entes da Federação, inclusive da União. Submeter operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à prévia aprovação de órgão que compõe a administração direta federal configura ingerência indevida e excessiva na autonomia financeira dos entes subnacionais, e é inconstitucional, segundo pensamos.

Assim, a competência do Ministério da Fazenda prevista no art. 32 da LRF deve ser interpretada restritivamente, no sentido de limitar-se ao monitoramento das operações de crédito dos entes subnacionais (inclusive para compilação e divulgação dos dados a elas relativos), mediante análise formal dos limites e condições, os quais, uma vez comprovados, levam à “aprovação” imediata da operação. Se não forem observados os limites e condições pelo ente da Federação, deve ser negado seguimento à operação. Todavia, o Ministério da Fazenda não pode exercer nenhum tipo de ingerência no mérito da contratação.

No mesmo passo, o art. 28 da Resolução SF 43, de 2001 viola o quanto disposto no art. 52, V da Constituição, pois submete à autorização específica do Senado Federal não apenas as operações de crédito externo, como também a emissão de títulos, de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas.

Por outro lado, o controle administrativo exercido pelo Banco Central, na forma do art. 38, § 2º da LRF, não nos parece inconstitucional. Nesse sentido, o Banco Central deve apenas zelar para que prevaleça a melhor proposta dentre as apresentadas pelas instituições financeiras participantes do certame, a fim de coibir irregularidades. O Banco Central não tem competência, porém, para autorizar ou proibir as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

Durante o regime militar, com a centralização financeira (assim entendido o aumento das receitas da União e de sua influência nos gastos dos Estados e dos Municípios), o padrão de financiamento dos entes subnacionais voltou-se para o endividamento, em razão do enorme acesso a fontes de crédito interno e externo. Essa política de crescimento com endividamento revelou-se insustentável com o tempo, especialmente em decorrência das restrições ao crédito externo oriundas da crise na década de 1980. Além disso, com a escassez dos recursos e o ajuste fiscal implementado pela União após o acordo com o Fundo Monetário Internacional em 1982 – que ocasionou a restrição às transferências da União para os demais entes federativos, dificultando o financiamento do setor público pelo endividamento interno –, os Estados se viram em grandes dificuldades para superar a crise fiscal.

Essa situação de crise culminou com os três refinanciamentos das dívidas dos Estados e dos Municípios pela União. O terceiro destes refinanciamentos, consubstanciado na Lei 9.496, de 1997 e na Medida Provisória 2.118-31, de 2001, veio no bojo de uma série de medidas adotadas pela União para se colocar em prática no Brasil a cultura do ajuste fiscal e a busca pelo desenvolvimento autossustentado. Nesse programa de refinanciamento, os entes subnacionais assumiram compromissos para adotar medidas que reduzissem o fator dívida/renda líquida, aumentar o superávit comercial, reduzir o gasto com a folha de pagamentos e privatizar empresas públicas.

Nesse período, visando a evitar novos refinanciamentos, a União passou a adotar medidas mais severas para endurecer o controle do endividamento dos entes subnacionais, como, *v.g.*, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000). A LRF estabelece uma série de regras sobre o exercício da arrecadação tributária, controle de despesas, limitação de empenhos etc. Noutro giro, além das competências atribuídas ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central no que tange ao controle administrativo do endividamento dos entes subnacionais (mencionadas anteriormente), a LRF vedou, em seu

art. 35, a realização de operações de crédito entre os entes federativos, com o intuito de impedir novos refinanciamentos da dívida dos entes subnacionais pela União.

A nosso ver, na tentativa de evitar que novos excessos da dívida dos Estados e dos Municípios sejam transferidos à União, o art. 35 da LRF é desproporcional e desarrazoado, pois proíbe de forma genérica as operações de crédito entre os entes da Federação, *i.e.*, tanto operações consideradas de risco quanto operações imprescindíveis para a concretização do federalismo cooperativo brasileiro. Ao não fazer distinção entre as operações de crédito, proibindo-as amplamente, o art. 35 da LRF passou dos limites inerentes a seus objetivos e fere a autonomia financeira dos entes da Federação.

X. Referências bibliográficas

Livros, artigos, dissertações e teses

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- AFONSO, José Roberto. “Keynes, investimento e política fiscal na crise”. Artigo apresentado no III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, de 11 a 13 de agosto de 2010. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/54.pdf>>, acesso em 17/10/2010.
- _____; ARAÚJO, Erika Amorim. “Local government organization and finance: Brazil”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 381-418.
- AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. “Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations”. *IMF Working Paper WP/05/108*, jun./2005. Disponível em <<http://www.ksri.org/bbs/files/research02/wp05108.pdf>>, acesso em 17/10/2010.
- ALMEIDA, Anna Ozorio de. “Evolução e crise da dívida pública estadual”. *Texto para Discussão nº 448*. Brasília: IPEA, nov./1996. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0000537.pdf>, acesso em 09/06/2009.
- ALOK, V. N. “Local government organization and finance: Rural India”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 205-231.
- ALVES, Benedito Antonio; AFFONSO, Antônio Geraldo; GOMES, Sebastião Edilson R. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 4ª ed., 2002.
- ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 8ª ed., 1993.

- ARAGÃO, Alexandre Santos. “Federalismo em crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimo entre entes federativos”. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 6, n. 22, jul./set. 2008, pp. 75-88.
- ARAUJO, Wellington Pinheiro de. “Dívida pública”. *Estudo nº 25/2005*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD. Brasília, nov./2005. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/orcamentouniao/estudos/2005/es252005.pdf>>, acesso em 12/10/2010.
- ASENSIO, Miguel Angel. “Local government organization and finance: Argentina”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 347-379.
- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2007.
- _____. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.
- ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- _____. “Crédito público no direito constitucional brasileiro”. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 96, n. 861, pp. 745-765, jul./2007, disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>, acesso em 19/08/2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil – vol. 4, tomo I*. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2000.
- _____. *Comentários à Constituição do Brasil – vol. 9*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BENECKE, Dieter W. “Dívida pública – um tema sem final feliz?”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, pp. 199-207.
- BIRD, Richard M.; TASSONYI, Almos. “Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar results?” In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 85-132.
- BIZ, Osvaldo; GIRARDI, Leopoldo. *A dívida externa brasileira e o FMI*. Porto Alegre: Emejota, 1984.

BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed., 1998.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Padrão especial de disseminação de dados: dívida externa*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/divexterna_p.htm>, acesso em 15/11/2009.

_____. *Finanças públicas: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª ed., 2008.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País, mai./2010. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=474390>, acesso em 30/10/2010.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Glossário*. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp, acesso em 14/11/2009.

_____. *Operações de crédito de Estados e Municípios – manual para instrução de pleitos*, abr./2011. Disponível em <<http://stn.gov.br/hp/downloads/MIP.pdf>>, acesso em 20/10/2011.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Deficit del sector publico y democracia*. Madrid: Ediciones RIALP S.A., 1983.

BUENO, José Paulo; GOMES, Camila Ferreira de Oliveira; FUJIWARA, Tamy. “Aspectos básicos de restrição ao endividamento público”. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*. São Paulo, v. 4, n. 8, pp. 183-194, jul./dez. 2001, disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

CARDOSO, Eliana A.; DORNBUSCH, Rudiger. “Crises da dívida brasileira: passado e presente”. In: PEREIRA, Luiz Bresser (org.). *Dívida externa: crises e soluções*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, pp. 137-183.

- CARVALHO, José Augusto Moreira de. *As parcerias público-privadas e a atividade financeira*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.
- CIALDINI, Alexandre Sobreira. “Conselho de Gestão Fiscal”. Abr./2011. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/1770/CGF.pdf>>, acesso em 03/12/2011.
- CLÉVE, Clémerson Merlin; SEHN, Solon. “Regime jurídico do crédito público municipal no direito brasileiro”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 9, n. 38, pp. 135-147, maio/jun. 2001, disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>, acesso em 19/08/2011.
- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- _____. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.
- _____. “Arts. 32 a 39”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, pp. 232-262.
- _____. “Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro”. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário – volume II. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, pp. 1077-1093.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. “As razões da Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 18, n. 95, pp. 63-94, nov./dez. 2010, disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>, acesso em 19/08/2011.
- CRAIG, Jon. “Australia”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 175-200.
- CRUZ, Flávio da (et all). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. São Paulo: Atlas, 5ª ed., 2005.
- DEODATO, Alberto. *Ciência das finanças*. São Paulo: Saraiva, 12ª ed., 1971.

- DERZI, Misabel Abreu. “Arts. 40 a 47”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, pp. 263-349.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 14ª ed., 2002.
- DRUMMOND, Paulo; MANSOOR, Ali. “Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers”. *IMF Working Paper WP/02/76*, abr./2002. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=879590>>, acesso em 17/10/2010.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 20ª ed., 2006.
- FARIA, Rodrigo de Oliveira. “Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras”. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, pp. 437-460.
- FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira – vol. 2*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – vol. 1*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – vol. 2*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 26ª ed., 1999.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. “O Supremo Tribunal Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (da inconstitucionalidade do §2º do artigo 12 e dos §§ 1º e 2º do artigo 23)”. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Lei Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, pp. 97-107.
- FURTADO, Celso. *ABC da dívida externa: o que fazer para tirar o País da crise financeira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GALVÊAS, Ernane. “Da crise cambial à crise da dívida externa”. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo, v. 3, n. 12, pp. 228-35, jul./set. 1995. Disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>, acesso em 19/08/2011.

- GIAMBIAGI, Fabio. “18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008”. *Economia Aplicada*. Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, pp. 535-580, dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400002&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 12/10/2010.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 3ª ed., 2008.
- _____. “Déficit fiscal e dívida pública no Brasil: uma abordagem pragmática”. In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, pp. 11-30.
- GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JUNIOR, Rudinei. “Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades”. Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, Fortaleza: SEP, 2000.
- GUARDIA, Eduardo Rafinetti. “A crise fiscal dos Estados”. In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, pp. 65-87.
- HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- _____. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 15ª ed., 2006.
- HEMMING, Richard; MATES, Neven; POTTER, Barry. “Índia”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 527-539.
- HERMANN, Jennifer. “A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, pp. 41-70.
- HERRERA, Santiago. “A dívida pública brasileira: uma perspectiva internacional”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, pp. 11-40.
- INMAN, Robert P. “Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from U.S. federalism”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 35-83.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

- KHAIR, Amir. “Elevação ou redução do limite de endividamento dos Estados?”. Jun./2007. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site.aspx/AcervoPessoal.aspx?Tip=3&Num=0&numPagina=49&ordenacao=1>>, acesso em 12/10/2010.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 10^a ed., 2008.
- KOHLSCHEEN, Emanuel. “Constitutions, side payments and bailouts”. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/55/0601-EKholscheen-StateDebts.pdf>>, acesso em 17/10/2010.
- KRELOVE, Russell; STOTSKY, Janet G.; VEHORN, Charles L. “Canada”. In: TERMINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 201-225.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.
- LIU, Lili; WAIBEL, Michael. “Subnational insolvency: cross-country experiences and lessons”. *Policy Research Working Paper n° 4496*, jan./2008. Disponível em <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2008/01/29/000158349_20080129111544/Rendered/PDF/wps4496.pdf>, acesso em 30/10/2010.
- _____. “Subnational borrowing, insolvency and regulation”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Macro federalism and local finance*. Washington, DC: World Bank, 2008. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207775351512/SubBorrowInsRegLiuWai.pdf>>, acesso em 25/10/2010.
- _____. “Managing subnational credit and default risks”. *World Bank Policy Research. Working Paper Series n° 5362*, jul./2010. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1645733>>, acesso em 17/10/2010.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.
- _____. “O endividamento dos governos estaduais nos anos 90”. *Texto para Discussão IE/UNICAMP n° 94*, mar./2000. Disponível em

<<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto94.pdf>>, acesso em 30/10/2010.

LOUREIRO, Maria Rita. “O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal”. *São Paulo Perspec.*. São Paulo, v. 15, nº 4, dez./2001, pp. 53-61. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400007&lng=en&nrm=iso>, acesso em 11/06/2009.

_____. “O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II”. *Relatório de Pesquisa nº 6/2003*. São Paulo: EAESP/FGV, Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2003. Disponível em <http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/publicacoes/P00248_1.pdf>, acesso em 17/10/2010.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célia. “Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis”. *Revista Contabilidade & Finanças*, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, pp. 44-60, set./dez 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772009000300004&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 17/10/2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Arts. 29 a 31”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, pp. 195-231.

MATHUR, Om Prakash. “Local government organization and finance: Urban India”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 169-204.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., 2006.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. “Arts. 60 a 75”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, pp. 371-497.

MCCARTEN, William J. “The challenge of fiscal discipline in the Indian States”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 249-286.

- MCMILLAN, Melville L. "Local government organization and finance: Canada". In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 41-81.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- _____. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª ed., 1995.
- MELECKY, Martin. "A cross-country analysis of public debt management strategies". *Policy Research Working Paper n° 4287*. The World Bank, Banking and Debt Management Department, jul./2007. Disponível em <http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/1_Cross_Country_Analysis_PDM_Strategies_Melecky.pdf>, acesso em 17/10/2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008.
- MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz. "Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos estados brasileiros". *UnB Contábil Brasília*. Brasília, v. 8, n. 1, pp. 41-60, 2005. Disponível em <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/170/pdf_83>, acesso em 11/06/2009.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo, vol. I: introdução*. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 2007.
- MENDES, Gilmar. "Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras". *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n° 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>, acesso em 15/06/2010.
- _____. "Arts. 48 a 59". In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed., 2009, pp. 350-370.
- MENDONÇA, Félix. "Evolução recente da dívida pública brasileira". In: MENDONÇA, Félix (rel.). *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, pp. 25-70.
- MENDONÇA, Helder Ferreira de; VIVIAN, Viviane Santos. "Gestão da dívida pública: a experiência do Brasil". *Revista CEPAL n° 101*, ago./2010. Disponível em

<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/39558/RVPFerreira.pdf>>, acesso em 30/10/2010.

MENEZES, Rafael Terra de. “Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros”. Brasília: ESAF, 2005. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/lrf/1lrfXTN/1premio_lrf.pdf>, acesso em 17/10/2010.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. “Art. 52”. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pp. 919-932.

MIHALJEK, Dubravko. “Japan”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 285-323.

MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley. “Local debt management”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local public financial management*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007, pp. 109-155.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 – vol. 1*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1970.

MOCHIDA, Nobuki. “Local government organization and finance: Japan”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 149-188.

MORA, Mônica. “Federalismo e dívida estadual no Brasil”. *Texto para Discussão nº 866*. Rio de Janeiro: IPEA, mar./2002. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/EstudosFederativos/td_0866.pdf>, acesso em 11/06/2009.

_____; VARSANO, Ricardo. “Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties”. *Texto para Discussão nº 854*. Rio de Janeiro: IPEA, dez./2001. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0854.pdf>, acesso em 11/06/2009.

_____; GIAMBIAGI, Fabio. “Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual”. *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 3 (107), pp. 472-494, jul./set. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000300009&lng=en&nrm=iso>, acesso em 11/06/2009.

- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 8ª ed., 2011.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; ALVES, Léo da Silva. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental, vol. 1*. São Paulo: Atlas; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1973.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. “Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle dos gastos públicos”. *Dilemas da dívida*. Cadernos Adenauer III, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov./2002, pp. 121-138.
- _____.; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Tesouro Nacional, 2ª ed. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>, acesso em 11/06/2009.
- NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- OLIVEIRA, João do Carmo. “Déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração”. In: LOZARDO, Ernesto (org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 245-278.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2002.
- _____. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- _____. “Empréstimos públicos no Brasil”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba, vol. 1 – direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997, pp. 234-252.
- _____. “Dívida pública e operações de crédito”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, v. 12, n. 57, pp. 203-220, jul./ago. 2004, disponível em <<http://www.rtonline.com.br>>, acesso em 19/08/2011.
- PANIZZA, Ugo. “Domestic and external public debt in developing countries”. *United Nations Conference on Trade and Development. Discussion Papers nº 188*, mar./2008.

Disponível em <http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20083_en.pdf>, acesso em 08/11/2009.

- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. “O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, pp. 45-104.
- PINTO FILHO, Francisco Bilac. “Arts. 34 a 36”. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pp. 653-708.
- PIRES, Julio Manuel. “Déficit, dívida pública e desenvolvimento econômico”. In: KILSZTAJN, Samuel (org.). *Déficit e dívida pública*. São Paulo: Educ, 1996, pp. 49-64.
- PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- PRUD’HOMME, Rémy; SHAH, Anwar. “Centralização versus descentralização: o diabo está no detalhes”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 63-99.
- REALE JÚNIOR, Miguel. “Inconstitucionalidade da lei da rolagem das dívidas”. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, v. 1, n. 1, pp. 282-286, out./dez. 1992.
- REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2007.
- _____; AFONSO, José Roberto R. *O (des)controle do endividamento de Estados e Municípios – análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas do IPEA, 1988.
- _____. “A Federação brasileira: desafios e perspectivas”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 301-362.
- RIBEIRO, C. J. de Assis. *O crédito público no Brasil: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

- RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. “A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados”. Rio de Janeiro: BNDES, jul./1999, pp. 111-144. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_04.pdf>, acesso em 11/06/2009.
- RODDEN, Jonathan A. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- _____. “Soft budget constraints and German federalism”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 161-186.
- _____. “Federalism and bailouts in Brazil”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 213-248.
- _____; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003.
- SADDI, Jairo. “Alguns aspectos legais e históricos do financiamento da dívida pública no Brasil”. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo, v. 5, n. 17, pp. 230-235, out./dez. 1996.
- SANTOS, Alexandre Magno Borges Pereira. “Arts. 233 e 234”. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri, SP: Manole, 2ª ed., 2011, p. 1.237.
- SCAFF, Fernando Facury; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. “A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República”. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coords.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editora, 2010, pp. 57-76.
- SCHROEDER, Larry. “Local government organization and finance: United States”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 313-358.
- SCHWARTZ, Gerd; LIUKSILA, Claire. “Argentina”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 387-422.

- SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. “O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões”. Brasília: BNDES, dez./1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001793.pdf>, acesso em 30/10/2010.
- SHAH, Anwar. “Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?” *World Bank Policy Research Working Paper n° 2005*, nov./2008. Disponível em <<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2005.html>>, acesso em 30/10/2010.
- _____. (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006.
- _____. (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006.
- SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (orgs.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009.
- SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. “Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro”. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, ano III, n° 3, jun. 2002, pp. 59-126. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP3/CFP_n3_art3.pdf>, acesso em 09/06/2009.
- SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo: s.n., 1968, pp. 99-134.
- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 7ª ed., 2008.
- SILVEIRA, Ricardo Figueiró. “Dívida estadual: uma avaliação sobre o limite do Senado Federal para a dívida pública estadual”. Rio de Janeiro: BNDES, Informe AFE n. 47, out. 2002. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_47.pdf>, acesso em 06/06/2009.
- SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexander. “How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence”. IMF Working Paper WP/05/54, mar./ 2005. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=874276>>, acesso em 30/10/2010.

- SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2003.
- SOARES, Fabiana de Menezes. “Controle de endividamento municipal pelo Senado Federal: breve ensaio”. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 90, n. 327, pp. 285-291, jul./set. 1994.
- SOUZA, Celina. “Subnational constitutionalism in Brazil: taxing, spending and borrowing”. Mar./2004. Disponível em <<http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/souza.pdf>>, acesso em 30/10/2010.
- SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. “Germany”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 226-248.
- STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil M. “United States”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 359-383.
- TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.
- _____; CRAIG, Jon. “Control of subnational government borrowing”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 156-172.
- TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: Editora NDJ, 2ª ed., 2002.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 14ª ed., 2007.
- _____. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed., 2008.
- TREUHERZ, Rolf M. *Administração da dívida pública*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.
- VILLEGAS, Hector B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 9ª ed., 2007.

- VULOVIC, Violeta. “The effect of subnational borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?” *IEB Working Paper n° 2010/36*, jun./2010. Disponível em <<http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/SM10Vulovic.pdf>>, acesso em 30/10/2010.
- WEBB, Stephen B. “Argentina: hardening the provincial budget constraint”. In: RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003, pp. 189-211.
- WERNER, Jan. “Local government organization and finance: Germany”. In: SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in industrial countries*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 117-148.

Legislação

- BRASIL. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.alerj.rj.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Decreto Federal n° 6.976, de 07 de outubro de 2009. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Decreto-lei n° 4.657, de 04 de setembro de 1942. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Lei Federal n° 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Lei Federal n° 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Lei Federal n° 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.
- BRASIL. Lei Federal n° 8.620, de 05 de janeiro de 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Federal nº 8.727, de 05 de novembro de 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Federal nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.118-31, de 24 de maio de 2001. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 369, de 02 de julho de 2006. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 11, de 31 de janeiro de 1994. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>, diversos acessos.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>, diversos acessos.

Sítios na Internet

<<http://www.bacen.gov.br>>. Página do Banco Central do Brasil. Diversos acessos.

<<http://www.bndes.gov.br>>. Página do Banco Nacional do Desenvolvimento. Diversos acessos.

<<http://www.camara.gov.br>>. Página da Câmara dos Deputados. Diversos acessos.

- <<http://camlaw.rutgers.edu>>. Página da Rutgers School of Law de Camden, New Jersey. Acesso em 30/10/2010.
- <<http://www.cepal.org>>. Página da Comisión Económica para América Latina – CEPAL. Acesso em 30/10/2010.
- <<http://www.cgg-amg.unb.br>>. Página da Revista Contabilidade, Gestão e Governança. Acesso em 11/06/2009.
- <<http://www.direitopublico.com.br>>. Página de artigos científicos. Diversos acessos.
- <<http://eaesp.fgvsp.br>>. Página da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Acesso em 17/10/2010.
- <<http://www.eco.unicamp.br>>. Página do Instituto de Economia da UNICAMP. Acesso em 30/10/2010.
- <<http://www.esaf.fazenda.gov.br>>. Página da Escola de Administração Fazendária. Acesso em 09/06/2009.
- <<http://www.ieb.ub.edu>>. Página do Institut d’Economia de Barcelona – IEB. Acesso em 30/10/2010.
- <<http://www.ipea.gov.br>>. Página do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diversos acessos.
- <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>. Página do economista José Roberto Afonso. Diversos acessos.
- <<http://www.ksri.org>>. Página do Korea Capital Market Institute. Acesso em 17/10/2010.
- <<http://www.planalto.gov.br>>. Página da Presidência da República Federativa do Brasil. Diversos acessos.
- <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Página da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Assuntos Institucionais da Presidência da República. Acesso em 11/06/2009.
- <<http://www.ppge.ufrgs.br>>. Página do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Acesso em 17/10/2010.
- <<http://www.rtonline.com.br>>. Página da editora Revista dos Tribunais. Diversos acessos.
- <<http://www.scielo.br>>. Página de artigos científicos. Diversos acessos.

<<http://www.senado.gov.br>>. Página do Senado Federal. Diversos acessos.

<<http://ssrn.com>>. Página de artigos científicos. Diversos acessos.

<<http://www.stf.jus.br>>. Página do Supremo Tribunal Federal. Diversos acessos.

<<http://www.tcu.gov.br>>. Página do Tribunal de Contas da União. Diversos acessos.

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Página da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Diversos acessos.

<<http://treasury.worldbank.org>>. Página do World Bank Treasury. Acesso em 17/10/2010.

<<http://www.unctad.org>>. Página da United Nations Conference on Trade and Development. Acesso em 08/11/2009.

<<http://www.worldbank.org>>. Página do World Bank. Diversos acessos.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 558 MC/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 26/03/1993, Ementário nº 1697-2.

_____. ADI nº 688 MC/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 07/05/1993, Ementário nº 1702-2.

_____. ADI nº 686 MC/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 06/04/2001, Ementário nº 2026-2.

_____. IF nº 1.207 SP, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 30/05/2003, Ementário nº 2112-1.

_____. ADI nº 2.250-4 MC/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 01/08/2003, Ementário nº 2117-33.

_____. RE nº 222.332/AP, Relatora Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 06/08/2004, Ementário nº 2158-3.

_____. RE nº 396.547/AP, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 01/04/2005, Ementário nº 2185-3.

_____. AC nº 921 MC/GO, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 12/05/2006, Ementário nº 2232-1.

_____. AC nº 368 MC/BA, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 10/08/2006, Ementário nº 2241-1.

_____. AC nº 231 MC/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 25/08/2006, Ementário nº 2244-1.

_____. ADI nº 2.238 MC/DF. Relator originário Ministro Ilmar Galvão, Relator para o acórdão Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJe nº 172, Divulgação 11/09/2008, Publicação 12/09/2008, Ementário nº 2332-1.

_____. ACO nº 1.431 MC-REF/MA, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe nº 200, Divulgação 22/10/2009, Publicação 23/10/2009, Ementário nº 2379-1.

_____. AC nº 2.659 MC-REF/MS, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe nº 179, Divulgação 23/09/2010, Publicação 24/09/2010, Ementário nº 2416-1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 52/2002, Processo nº 009.511/2001-0, DC-0052-03/02-P, Relator Ministro Benjamin Zymmler, Plenário, Ata 03/2002, Sessão de 06/02/2002, Aprovação 27/02/2002, DOU 06/03/2002.