

Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro

José Mauricio Conti

Professor Doutor de Direito Financeiro
da Faculdade de Direito da USP
Mestre e Doutor pela Faculdade
de Direito da USP
Juiz de Direito em São Paulo

1. O Federalismo brasileiro

O Brasil é um Estado organizado sob a forma de uma República Federativa, conforme expresso no art. 1º da Constituição, formado pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Há, portanto, três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

O federalismo, nas palavras de Sampaio Dória, é “a fórmula histórico-programática de composição política que permita harmonizar a coexistência, sobre idêntico território, de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência”¹.

Uma visão do conceito de federação vem delineado com precisão e síntese nas palavras de José Nilo de Castro: “A noção de Federação (latim: *foedus, eris*, aliança, associação, ou pacto) vincula-se à idéia de união, de modo permanente, de dois ou mais Estados em um só, o Estado federal. Os Estados-Membros ou federados conservam a sua autonomia interna, debaixo, porém, da autoridade central, a União ou Estado federal. E esta união é materializada na Constituição federal”².

O Estado Federal surgiu formalmente com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, na qual formalizou-se a união de várias coletividades - no caso, treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma e independente.

Posteriormente, vários Estados adotaram esta forma de organização, que se caracteriza por uma distribuição territorial do poder, em que coexistem harmonicamente várias ordens jurídicas sob uma única ordem soberana, expressa na Constituição do Estado.

Para que exista um Estado Federal, algumas características são intrínsecas à este tipo de organização. Entre elas podem ser consideradas fundamentais as seguintes³:

- a) existência de, ao menos, duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autônominas política, administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as entidades descentralizadas;

1 Sampaio Dória. *Discriminação...*, p.9.

2 *Considerações...*, p. 46.

3 Já fiz referência à questão na obra *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação* (São Paulo, Juarez de Oliveira, 2001, p.116)

- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional;
- f) indissolubilidade

Dentre estas características, aquela que mais terá relevância para o tema que se pretende desenvolver neste artigo é a da autonomia das entidades descentralizadas (ou entidades subnacionais, ou ainda entes federados), razão pela qual serão feitas algumas considerações sobre este tópico.

Quando diversas coletividades regionais se unem na formação de um único Estado, pressupõe-se a existência de um governo central, que exerça o poder soberano, ou seja, o poder máximo, acima do qual não se admita existir qualquer outro.

As entidades descentralizadas, por sua vez, abdicam de uma parcela de poder em favor do poder soberano, sem que com isto fiquem totalmente submetidas ao poder central, haja vista conservarem também outra parcela de poder, conforme as diretrizes estabelecidas pela Constituição, mantendo, assim, a chamada "autonomia", cujos principais desdobramentos (autonomia política, administrativa e financeira) serão analisados a seguir.

Há também neste ponto alguns aspectos críticos. Os conceitos de soberania e autonomia, por exemplo, são por demais controversos, não sendo o caso de se aprofundar no tema por fugir ao escopo deste trabalho, registrando-se tão somente suas idéias básicas. Segundo José Afonso da Silva, "Autonomia envolve capacidade normativa sobre assuntos de competência exclusiva da entidade autônoma. Para que uma entidade possa ser considerada autônoma é necessário, no mínimo, a existência de governo próprio e existência de competência exclusiva, conforme ensina Charles Durand, que acrescenta que governo próprio significa governo formado sem interferência de outra entidade, isto é, governo proveniente de escolha da própria comunidade autônoma. Competência exclusiva constitui-se de uma área de poder próprio, outorgado à entidade autônoma para desenvolvimento de sua capacidade normativa"⁴.

A análise dos Estados modernos mostra a dificuldade na separação dos conceitos de autonomia e soberania. Há organizações territoriais que formalmente se consideram "confederações", como é o caso da Suíça. Assim se auto-definem por estabelecerem que as entidades descentrali-

zadas conservam sua “soberania”, e não apenas “autonomia”. No entanto, a análise da Constituição da Confederação Suíça demonstra que, ao se reunirem, as entidades descentralizadas estão, em vários aspectos, cedendo parcela de poder em favor de um poder central, de modo que fica difícil saber até que ponto isto importa em continuarem sendo entidades “soberanas” ou apenas “autônomas”⁵.

A globalização e o crescente incremento nos acordos internacionais também influenciam nesta questão. É o caso de se perguntar se abrir mão de um instrumento fundamental para que uma nação se considere soberana, como por exemplo ter o controle sobre sua própria moeda, importa ou não em perda da soberania. Diversos Estados “soberanos” europeus estão perdendo este poder diante da criação da moeda única pela Comunidade Econômica Européia.

Deste modo, esta característica – soberania ao poder central e autonomia às entidades descentralizadas – continua sendo intrínseca à organização de um Estado na forma federativa. No entanto, também não pode ser analisada isoladamente, devendo ser considerada no conjunto das demais características do Estado considerado.

Quanto à autonomia das entidades subnacionais, esta engloba vários aspectos, que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a autonomia administrativa e a autonomia financeira.

a) Autonomia política

A autonomia política manifesta-se pela demarcação, na Constituição, dos poderes da entidade descentralizada. A autonomia política pode ser vista *lato sensu*, abrangendo inclusive os poderes de obter recursos e de auto-organização. Estes dois últimos itens, no entanto, serão considerados como manifestações da autonomia financeira e da autonomia administrativa, respectivamente. Assim, podemos considerar a autonomia política *stricto sensu* como a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados na Constituição; a competência para participar nas decisões do Poder Central; a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos e também a capacidade de eleger seus próprios governantes.

5 O art. 3º da Constituição Suíça diz que os “Cantões” conservam sua soberania, não estando limitados pela Constituição, no entanto, estabelecem funções que cabem ao poder federal, e os “Cantões” podem exercer as tarefas que estabelecem uma série de competências legislativas.

José Afonso da Silva reconhece esta característica: “Realmente, o federalismo se caracteriza fundamentalmente pela divisão do poder político entre a comunidade central e as comunidades regionais, importando numa atribuição de autonomia às entidades federativas. Essa *autonomia federativa* compreende dois elementos básicos: a) *existência de órgãos próprios*; b) *existência de um mínimo de competência privativa*. Nestas, há que incluir-se a outorga de fontes tributárias próprias e capacidade de gerir os próprios assuntos tributários e financeiros, que exatamente servirão de bases econômicas da autonomia”⁶. Em sentido semelhante, em sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”: “A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: a) na *existência de órgãos governamentais próprios*, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido”⁷.

A competência para legislar terá especial importância para o desenvolvimento do tema ora proposto, haja vista sua relevância no campo da dívida pública. O poder de legislar nesta matéria insere-se no âmbito da legislação concorrente (art. 24, I, da CF), tendo suas normas gerais fixadas por lei complementar (art. 163 c.c. art. 24, I e § 1º da CF) e vários pontos objeto de regulamentação por parte do Senado Federal (art. 52, V a IX da CF).

b) *Autonomia administrativa*

Considerando que a Federação se compõe de uma união de entidades que representem parcelas do território do Estado, e que esta união, embora tenha resultado no estabelecimento de um poder único e centralizado, tem como fundamento a manutenção de parte do poder nas unidades subnacionais, há que se delinear qual é esta parcela de poder a ser exercida por estas entidades.

A autonomia administrativa manifesta-se pela capacidade que a Constituição confere às entidades subnacionais de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.

Estas entidades devem, por conseguinte, deter uma parcela de poder que lhes permita estabelecer, segundo seus próprios desígnios, a sua organização interna, observadas apenas diretrizes genéricas oriundas do poder central.

c) *Autonomia financeira*

A organização do Estado na forma federativa importa na criação de entidades autônomas, que, para cumprirem suas funções constitucionalmente delimitadas, dependem de recursos próprios para tanto. Imprescindível para a manutenção desta forma de organização do Estado que se assegure a autonomia financeira das entidades que compõem a federação. Devem estas entidades, portanto, dispor de fontes de recursos próprias e constitucionalmente asseguradas.

Assim é que, modernamente, tanto Estados-membros quanto Municípios são dotados de fontes próprias de arrecadação, como os tributos de sua competência, bem como de fontes indiretas de arrecadação, garantidas por norma constitucional, como é o caso das diversas formas de transferências constitucionais. Há de se ressaltar também que o crédito público, além de ser um instrumento de política financeira, é também uma importante fonte de recursos públicos.

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

A doutrina é uníssona quanto a isto. Neste sentido já se manifestou Sampaio Dória, ao fazer referência ao modelo de federalismo americano: "O poder político, distribuído pelas camadas da federação, encontra seu necessário embasamento na simultânea atribuição de poder financeiro, sem o qual de pouco vale: *autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias*. Essa competência financeira autônoma, conforme já observado, constitui-se em verdade no traço diferencial típico da primeira federação moderna, a dos Estados Unidos da América"³⁸.

Na mesma linha de raciocínio está o pensamento de Carvalho Pinto, em sua clássica obra sobre a discriminação de rendas: "Subtrair, portanto, a independência financeira a uma unidade a que se queira atribuir efetiva autonomia político-administrativa, seria negar-lhe o elemento substancial dessa própria autonomia, assim como o procedimento inverso importaria em outorgar-lhe condições de vida própria, extensivas ou remarcantes

desse seu atributo. Esta simples reflexão põe em destaque a íntima conexão existente entre o regime discriminatório e a respectiva organização estatal, denunciando as conseqüências que a natureza daquele regime pode trazer à conceituação do Estado, e demonstrando, num sentido inverso, a força imperativa que a fixação desse último tem na conformação do sistema distributivo de rendas entre as suas unidades políticas”⁹. Reafirma, mais adiante: “Num regime federativo, isto é, onde, como vimos, o poder se exerce também sob a forma das autonomias locais, e onde estas autonomias, pela própria natureza do sistema, têm irrecusáveis garantias – o sistema de percepção de rendas das várias unidades políticas deve assumir, evidentemente, o caráter que melhor se coadune com aquela prerrogativa local e melhor ampare estas garantias substanciais do regime. Ora, a forma mais segura de alcançar esse objetivo é aquela que proporciona recursos independentes a cada uma das unidades”¹⁰. (...) “A outorga de receitas distintas a cada uma das unidades é, pois, um imperativo do regime federativo, cuja subsistência estaria condenada num sistema de franca concorrência tributária”¹¹.

Cantizano ressalta ainda que “A autonomia político-administrativa e a suficiência de recursos formam um binômio indissociável. Uma não pode existir sem a outra”¹².

As entidades subnacionais que, unidas, compõem a federação, têm, necessariamente, que dispor de recursos suficientes para se manter, o que implica em fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central, constituindo esta uma característica fundamental do Estado Federal. Em geral, há, como já mencionado, duas formas de assegurar a autonomia financeira: a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que assegurem o fiel cumprimento deste dispositivo.

As fontes de receitas atribuídas às entidades da Federação, incluindo a competência tributária e as transferências intergovernamentais, são aspectos fundamentais – determinantes até – do federalismo. Não se concebe a existência de entidades federadas sem que lhes sejam asseguradas receitas que permitam fazer frente às suas necessidades, e, por conseguinte, manter sua autonomia.

⁹ *Discriminação...*, p. 16.

¹⁰ *Idem*, p. 39.

¹¹ *Idem*, p. 42.

Assegurar fontes de recursos, quer próprias, quer por transferências, é o mecanismo por excelência que vai garantir a efetiva autonomia financeira das entidades subnacionais.

O crédito público, no entanto, é outra forma pela qual se pode dar ao ente federado uma maior autonomia na gestão de seus recursos financeiros, embora não venha a assegurar a autonomia financeira, haja vista a necessidade de fontes de recursos, na forma já anteriormente mencionada, que permitam garantir o pagamento das operações efetuadas, honrando os compromissos assumidos.

O Estado Federal no Brasil adota vários mecanismos para assegurar a autonomia financeira dos Estados-membros e Municípios. Têm competência tributária própria, sendo a competência para instituição dos impostos delimitada precisamente pela Constituição, que atribui competências exclusivas para os Estados e Distrito Federal (art. 155) e para os Municípios (art. 156). Além disso, podem instituir taxas (art. 145, II), contribuição de melhoria (art. 145, III), e outras contribuições. Há ainda o mecanismo de transferências intergovernamentais previstas na Constituição, especialmente nos artigos 157 a 159. Podem também arrecadar receitas originárias, decorrentes de tarifas públicas, exploração de patrimônio e outras desta natureza. No que se refere ao crédito, podem contrair dívidas, havendo neste caso limitações impostas pelo Senado Federal.

A seguir, analisar-se-á a questão do crédito público, em seus diversos aspectos, e seu papel no contexto do Estado Federal brasileiro, sob um regime de gestão fiscal responsável.

2. Dívida Pública: conceitos, classificações e funções

2.1. CONCEITO

Os conceitos de crédito, dívida e empréstimos públicos são, no mais das vezes, utilizados sem que se estabeleça uma distinção nítida entre eles. Para melhor compreender o tema, é interessante iniciar a análise a partir dos conceitos e respectivas distinções estabelecidos por Héctor Villegas¹³: "*crédito público es la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo; el empréstito es la operación crediticia concreta mediante la cual el Estado obtiene dicho préstamo, y la*

deuda pública consiste en la obligación que contrae el Estado con los prestatistas como consecuencia del empréstito”.

A legislação brasileira conceitua operação de crédito como sendo 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’¹⁴.

A abordagem do tema importa na utilização de todas estas noções, haja vista que, embora possa ser estabelecida uma distinção, como a que foi mencionada, todos os institutos se relacionam entre si.

2.2. CLASSIFICAÇÕES

Algumas classificações também serão úteis para a compreensão do assunto, e convém mencioná-las.

Com relação ao prazo de duração, a dívida pública pode ser fundada ou fluante.

Dívida pública consolidada ou *fundada* é “o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios e tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses”¹⁵. Já a dívida *fluante* é a dívida de curto prazo, com compromissos assumidos por prazo inferior a doze meses, compreendendo “os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; os serviços da dívida a pagar; os depósitos e os débitos de tesouraria”¹⁶.

Esta distinção tem relevância na medida em que várias das normas que limitam o endividamento atingem uma ou outra espécie (vide art. 7º, III, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001).

Relativamente ao aspecto espacial, levando-se em consideração a comunidade nacional, a dívida pública pode ser interna ou externa.

A dívida pública *interna* “é contraída mediante o lançamento de empréstimos subscritos apenas por pessoas ou instituições integrantes da comunidade do governo que emitiu os títulos e obrigações”¹⁷ enquanto a

¹⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 29, III.

¹⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 29, I.

¹⁶ Lei 4320/64, art. 92.

dívida pública *externa* "é a contraída fora do país ou fora da comunidade do governo contraente"¹⁸.

É interessante notar que a dívida interna não aumenta nem diminui a renda nacional, importando apenas em transferência de recursos dos subscritores dos títulos da dívida pública interna para o governo, que os devolve à comunidade em forma de obras e serviços; não incide sobre gerações futuras, pois há uma retirada de poder aquisitivo daqueles que pagam os tributos, que é transferido para os portadores dos títulos da dívida. Já a dívida pública externa provoca, em um primeiro momento, aumento da renda nacional, mas em um segundo momento pode vir a sobrecarregar as gerações futuras, que terão de arcar com o ônus do seu pagamento¹⁹.

As regras que limitam o endividamento também usam esta classificação para estabelecer seus parâmetros.

2.3. FUNÇÕES

O crédito público sempre assumiu um papel fundamental como instrumento de política financeira²⁰ do Estado.

Dino Jarach sistematiza com precisão o papel do crédito público como mecanismo de financiamento dos gastos do governo destinados à produção de bens e serviços, redistribuição da renda, estabilização econômica e desenvolvimento econômico e social²¹.

O papel do crédito público fica bastante evidente quando se analisa a teoria dos orçamentos cíclicos, que, fundada nas idéias de John Maynard Keynes, pregava a utilização dos meios orçamentários para a manutenção do equilíbrio econômico durante as fases cíclicas da economia.

José Afonso da Silva, analisando as idéias de Keynes e de Fritz Neumark, ao explicar a teoria dos orçamentos cíclicos parte do fato histórico de que a economia de mercado se desenvolve por flutuações cíclicas periódicas, o que torna prejudicial a manutenção de um equilíbrio *anual* do orçamento, sendo mais adequada a busca do equilíbrio *econômico* em prazo mais longo. Isto importaria em adotar uma política financeira de *deficits* c

18 *Ibidem*, p. 143.

19 José Afonso da Silva, *Tributos...*, p. 141 a 143.

20 A expressão "Política Financeira" será utilizada aqui em seu sentido mais amplo, abrangendo todos os mecanismos utilizados pelo Estado para intervenção no domínio econômico, quer pelos instrumentos monetários, quer tributários. Uma definição apropriada para esta expressão, nos termos em que se utilizará ao longo do texto é a de Héctor Villegas, segundo o qual "Política Financeira, tal como concebida na atualidade, se ocupa de determinar a eleição de quais gastos públicos devam se realizar e da obtenção de recursos necessários para atingir um objetivo estatal específico, em circunstâncias de tempo e lugar determinadas" (*Curso de finanzas*, ..., p. 812).

21 *Finanzas...*, p. 183 a 195.

superávits orçamentários com efeitos compensatórios, de modo que o Estado deve intervir na Economia agindo contra os ciclos, visando com isto atingir o equilíbrio. Assim, “no período de depressão, deverá o Estado realizar gastos de investimentos ou inversões reais, a fim de estimular a economia; com isso, operar-se-á um *déficit* sistemático, visando a produzir uma expansão. Na fase de prosperidade, mantida a carga tributária, formar-se-ão *superávits*, destinados ao pagamento das dívidas públicas e formação de um fundo de reserva para investir-se no período de depressão”²². O crédito público passa a ter, neste caso, um papel fundamental na condução da política financeira do Poder Público.

3. A questão dos limites para o endividamento

A questão dos limites da dívida pública é bastante tormentosa, não tendo sido fixados critérios absolutamente precisos e objetivos na doutrina que possam servir como parâmetro para a criação de regras limitadoras do endividamento.

Regras desta natureza, embora muitas vezes demonstrem ser úteis instrumentos para a manutenção do controle das finanças públicas, em outras acabam por reduzir em muito a possibilidade do uso deste instrumento para atingir objetivos de política financeira, como o equilíbrio econômico e o desenvolvimento.

Isto complica ainda mais a questão, pois passa a ser discutível a necessidade e mesmo a utilidade destas normas.

Héctor Villegas reconhece serem muitos os fatores que podem influenciar na necessidade de endividamento, como a existência de poupança interna, a disposição para poupar, os efeitos da dívida sobre a economia, o setor da população que será atingido etc. O estabelecimento de limites para o endividamento, assim, é muito difícil de ser fixado com precisão, devendo, no entanto, guardar relação com alguns conceitos econômicos fundamentais, como a riqueza nacional, a população e, principalmente, a renda nacional²³.

Dino Jarach, ao se manifestar sobre o assunto, distingue os critérios para a limitação do endividamento conforme seja a dívida interna ou externa. No caso da dívida externa, o limite é dado pelo crescimento da renda nacional e da capacidade contributiva global, representada pela parte

²² Orçamento..., p. 7/8.

²³ Curso de finanças..., p. 763/764.

da referida renda que pode ser desviada do consumo ou do investimento interno em face dos credores estrangeiros. Já para a dívida interna, o limite é dado pela crescimento da renda nacional: se o crescimento do montante da dívida não é percentualmente maior que o da renda nacional, a dívida interna é tolerável²⁴.

Nos Estados Federais, não obstante as dificuldades existentes para a fixação de limites ao montante da dívida, quer seja ela externa ou interna, muitos países consideram necessário adotá-los, principalmente no que se refere ao endividamento das entidades subnacionais, haja vista que muitas vezes o descontrole das contas públicas dá-se em função do excessivo endividamento dos referidos entes federados.

Existem basicamente três métodos que os Estados modernos utilizam para a fixação de limites às operações de crédito, especialmente no que se refere ao endividamento as entidades federadas (ou subnacionais), segundo Teresa Ter-Minassian e John Craig²⁵. O primeiro método é o estabelecimento de limites por meio de um processo de negociação entre o governo central e os governos subnacionais (*cooperative approach*), que pode ser observado em alguns países europeus, como os escandinavos, e também na Austrália. Outro método é a fixação por meio de normas jurídicas pré-estabelecidas, na Constituição ou na legislação infraconstitucional (*ruled-based approaches*). E o terceiro método é o controle feito diretamente pelo governo central, que fixa os limites do endividamento das entidades subnacionais (*direct control of the Central Government*). Este último método é mais usual nos estados unitários, e pode ser observado no Reino Unido e no Japão.

O Brasil, como se pode observar, adota o segundo método, fixando os limites do endividamento por meio de normas jurídicas. Algumas delas previstas na própria Constituição e as demais na legislação infraconstitucional, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo fundamental é justamente regular a dívida pública.

Outra questão relevante na limitação da dívida pública é o econômico.

O crédito público é um importante instrumento de política financeira, sendo utilizado pelo Estado para atingir seus fins.

Em assim sendo, como já ressaltado no item anterior, estabelecer limites ao endividamento importa em reduzir a capacidade do Estado de m-

tervir na economia, prejudicando sua atuação como coordenador da atuação dos agentes econômicos na busca do pleno emprego, bem-estar social, desenvolvimento e equilíbrio.

A política financeira anticíclica, a que se fez referência no item anterior, pode ter seus efeitos bastante prejudicados se houver limitações rigorosas para a o crescimento da dívida pública.

A seguir, serão analisadas as normas vigentes no Estado Federal brasileiro que estabelecem limites para o endividamento.

4. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a dívida pública

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, doravante designada simplesmente LRF) foi editada com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, *caput*, da LRF), visando com isto obter “uma drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia”²⁶. Cumpre determinação dos arts. 163 e 169 da Constituição Federal, que prevêem a necessidade de lei complementar para dispor sobre finanças públicas e outros temas correlatos, como a limitação das despesas com pessoal.

Suas diretrizes vêm estabelecidas no art. 1º, § 1º, da LRF, ao asseverar que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, de seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

A gestão fiscal responsável funda-se nos princípios do planejamento da ação governamental, da limitação dos gastos públicos e da transparência. Cabe destaque às normas que estabelecem limites para o administrador dos recursos públicos, especialmente no que se refere à contratação de operações de crédito e às despesas com pessoal.

Ponto crucial da Lei de Responsabilidade Fiscal é a limitação do endividamento público excessivo, verdadeira viga mestra da gestão fiscal responsável.

Estes limites são fixados pelo Senado Federal, por meio de Resolução, nos termos do art. 52 da Constituição Federal. A Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001, é o principal diploma atualmente vigente que traz as normas limitadoras do endividamento público.

Como já tive oportunidade de ressaltar²⁷, a regra fundamental é a que está prevista no art. 167, inciso III, da Constituição, que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital”. Esta restrição vem reproduzida no art. 12, § 2º, da LRF (“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”). É a chamada “regra de ouro” da gestão fiscal responsável. Isto porque a violação deste dispositivo evidencia estarem sendo contraídos empréstimos destinados a financiar despesas correntes, indício claro de descontrole das contas públicas.

As demais regras fixadas na Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43, de 2001, são basicamente as seguintes (art. 7º):

- a) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não pode superar 16% da receita corrente líquida;
- b) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, não poderá exceder a 11,5% da receita corrente líquida;
- c) o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal (previsto no art. 3º da RSF nº 40, de 20.12.2001).

Uma vez ultrapassado qualquer dos limites fixados, o ente da Federação terá o prazo de um ano para reconduzi-lo aos níveis legais, ficando proibido de realizar operações de crédito neste período, inclusive as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO). E, caso não consiga ao final do prazo cumprir a lei, o ente da Federação ficará impedido de receber transferências voluntárias.

A contratação de operações de crédito por parte dos entes da Federação fica submetida a critérios muito mais rígidos. O pedido de contratação de operação de crédito deverá vir sempre acompanhado de parecer técnico indicando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação. A operação deverá estar autorizada pela lei competente.

27 Lei de Responsabilidade Fiscal: principais aspectos. In Site Emporio do saber (www.emporiodosaber.cc)

e dentro dos limites estabelecidos, que serão verificados pelo Ministério da Fazenda, devendo também a instituição financeira contratante exigir o cumprimento da lei, sob pena de anulação do negócio e devolução dos valores já entregues, sem qualquer acréscimo.

Mais rígidas ainda são as regras concernentes às ARO (operações de crédito por antecipação de receita orçamentária), que são empréstimos destinados a suprir deficiências momentâneas de caixa dentro do mesmo exercício financeiro. Estas operações só poderão ser realizadas a partir de 10 de janeiro, devendo ser liquidadas até 10 de dezembro do mesmo exercício, e os juros serão vinculados à taxa básica financeira. Não poderão ser realizadas enquanto houver operação anterior ainda não quitada e no último ano do mandato do chefe do executivo. A assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro, constitui crime (Código Penal, art. 359-C).

Vê-se, por conseguinte, que o Brasil adotou o sistema de limitação do endividamento por meio de normas jurídicas preestabelecidas (*ruled-based approaches*)²⁸, tendo como base, fundamentalmente, o montante da renda.

5. A autonomia das entidades subnacionais e a limitação do endividamento

A Constituição é o diploma normativo que molda o Estado, dando-lhe a forma, os contornos, limites e principais características. Uma vez escolhida a forma federativa para a organização do Estado, esta só poderá ser considerada efetivamente existente se presentes as características que lhe são intrínsecas, já explicitadas no item I deste trabalho.

Necessário, pois, o respeito à autonomia das entidades subnacionais.

A autonomia, como já discutido anteriormente, é conceito pouco preciso, não sendo rígidos seus limites.

Cabe à Constituição, ao organizar o Estado, estabelecer os limites em que será exercida a autonomia das entidades subnacionais, sem que esta seja de tal forma reduzida a ponto de não estarem presentes suas características essenciais, caso em que não se estará diante de uma Federação verdadeira, mas tão somente de uma Federação meramente formal.

²⁸ Como já me manifestei em *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal* (Organização de Ives Gandra Martins e Carlos Valtro de Nascimento, São Paulo: Saraiva, 2004), p. 245.

O crédito público, como já explicitado, é um dos importantes mecanismos de gestão dos recursos, sendo também extremamente útil como instrumento de política financeira. Constitui-se, portanto, em uma das formas pelas quais a entidade subnacional exerce sua autonomia financeira.

O pleno exercício deste aspecto da autonomia, por parte da entidade subnacional, sem qualquer limitação, tem demonstrado ao longo do tempo que pode ser prejudicial à população que integra referido ente da Federação, dada a forma irresponsável com que as finanças públicas são às vezes administradas.

Os prejuízos de uma má gestão do crédito público podem refletir-se não somente no momento presente, dada a característica da incidência da dívida pública, que pode ser contraída de forma a atingir as gerações futuras, sobre as quais recairia a responsabilidade pelo adimplemento.

Em face disto, o controle da dívida pública subnacional por parte do governo central é medida que tem sido adotada por vários países, sendo visto como modo eficiente para o adequado controle das contas públicas e por uma gestão responsável dos recursos administrados.

Diversos mecanismos são utilizados para atingir este objetivo, como já referido nos itens 3 e 4 deste trabalho, tendo o Brasil adotado o sistema de limites estabelecidos por normas jurídicas.

Estas normas, no entanto, acabam por reduzir a autonomia financeira de Estados e Municípios. José Afonso da Silva, ao analisar as normas de controle do crédito público que haviam sido introduzidas na Constituição de 1967, reconhece: "São regras de inegável conteúdo político-fiscal, que interferem com a autonomia dos Estados e dos Municípios. Nelas, como em outras dessa natureza, sente-se aquilo que já destacamos, ou seja, a antinomia irreduzível entre a necessária flexibilidade da política fiscal e a imprescindível rigidez das normas constitucionais estruturadoras do federalismo. Aí se vê que, para dotar a União de instrumentos flexíveis no manejo da política fiscal, houve que sacrificar a autonomia das entidades federativas"²⁹.

Atualmente, o art. 163 da Constituição atribui competência à lei complementar para dispor sobre dívida pública (inciso II), e o art. 52 determina ao Senado Federal que fixe os limites para o endividamento (incisos VI e VII), o que já foi analisado de forma mais específica no item 4.

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.

Referências Bibliográficas

- BNDES. Dívida estadual: uma avaliação sobre o limite do Senado Federal para a dívida pública estadual. *Informativo BNDES n. 47, outubro de 2002*. In www.federativo.bndes.gov.br.
- CAVALCANTI, Márcio N. Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001.
- CANTIZANO, Dagoberto L. O novo sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- CASTRO, José Nilo. Considerações sobre o federalismo. In *Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 22, n. 85, pp. 44-74, jan/mar 1985*.
- CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- DÓRIA, A. R. Sampaio. Discriminação de rendas tributárias. São Paulo: José Bushatsky editor, 1972.
- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. Derecho financiero. Buenos Aires: Depalma, 1993.
- JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Buenos Aires: Depalma, Editorial Cantagallo, 1993.
- LAPATZA, J. J. Ferreira. Dívida Pública. In *Revista de Direito Público n. 84, out/dez 1987, pp. 10 a 28*.
- MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (organizadores). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MONTAGNA, Valdor A. A descentralização de créditos na Administração Pública. In www.federativo.bndes.gov.br, 2002.
- MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil. *Texto para discussão n. 866 – IPEA. Rio de Janeiro, 2002*. In www.federativo.bndes.gov.br.
- MORDEGLIA, Roberto M. e outros. Manual de Finanzas Públicas. Buenos Aires: AZ Editora, 1986.
- ROCHA, Valdair O. (coordenador). Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001.
- SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SILVA, José Afonso. Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil. São Paulo, 1968.
- SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1972.
- SILVA, José Afonso. Participação do Município na arrecadação da União e do Estado. In *Revista de Direito Público, São Paulo, n.º 10, pp. 81-85*.
- TER-MINASSIAN, Teresa. Fiscal Federalism in theory and practice. Washington: *International Monetary Fund*, 1997.
- VILLEGAS, Héctor. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Buenos Aires: Depalma, 1993.