

# REFLEXOS DO ENDIVIDAMENTO NAS RELAÇÕES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

RODRIGO OLIVEIRA DE FARIA<sup>1</sup>

## Introdução

O endividamento público apresenta particular relevância dentro das relações federativas, na medida em que opõe a autonomia do ente central e das entidades subnacionais, ensejando a eclosão de potencial conflituosidade. Destarte, requer-se um esforço interpretativo que permita a composição dos diversos interesses em jogo, em sintonia com os fins visados pela própria Constituição federativa. Este artigo se propõe a analisar as repercussões do endividamento nas relações federativas brasileiras à luz do tratamento conferido à dívida pública em nosso ordenamento jurídico e em sintonia com a principiologia que orienta as relações travadas entre as entidades componentes do Estado Federal.

Defende-se, neste trabalho, que a autonomia das entidades federativas encontra-se limitada pelas atribuições e encargos conferidos aos demais entes da Federação, consubstanciados no plexo de competências outorgado pela Constituição Federal, bem como pelas regras que condicionam e regulamentam o endividamento. Destarte, para que a autonomia possa ser correta e convenientemente delineada, há que se proceder à análise sistemática dos demais dispositivos que tratam do tema.

Ademais, defende-se que o padrão histórico de endividamento na Federação brasileira implicou em uma espécie de *socialização da gestão fiscal irresponsável*, com o estabelecimento de relações de dependência e o exercício às avessas da autonomia conferida às entidades subnacionais. Dessa forma, propõe-se uma ampliação da leitura do *princípio da harmonia federativa*, que informa e orienta

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Financeiro pela USP. Advogado e Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Mackenzie. Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

as relações federativas, para abarcar deveres recíprocos de colaboração tanto na perspectiva vertical (de *cima para baixo* e de *baixo para cima*) como na horizontal (entre os diversos entes federativos).

O artigo encontra-se dividido em seis seções. Na primeira, tecem-se algumas considerações gerais sobre a Federação brasileira, investigando-se o conceito de autonomia, a distribuição de competências e a principiologia informadora das relações das entidades federadas. Na segunda, adentra-se o exame da competência atribuída ao Governo Federal para tratamento da política macroeconômica e de como o comportamento dos entes subnacionais pode trazer reflexos para a condução daquela competência, salientando-se a conflituosidade potencial entre a autonomia conferida aos entes subnacionais e a autonomia conferida à própria União. Na terceira seção, faz-se breve exame do padrão de endividamento adotado na Federação brasileira e dos incentivos historicamente criados pela absorção de dívidas subnacionais pelo governo central, propondo-se que a incidência dos princípios de colaboração entre entidades federativas não seja vista somente na perspectiva de *cima para baixo*. Na quarta seção, examina-se, em breves linhas, o tratamento conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro ao endividamento. A quinta seção procura retomar e alinhavar as considerações principais tratadas nos capítulos anteriores, relacionando o federalismo e o endividamento, além de preparar o terreno para a apresentação das conclusões, que são expostas, sinteticamente, na última seção.

## 1. Considerações gerais sobre a federação brasileira

A Constituição Federal de 1988 é inaugurada pelo art. 1º, que declara ser o Brasil uma República Federativa, "formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal". A seu turno, o art. 18 abre o Título III - Da Organização do Estado, instituindo que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Rápida leitura desses dispositivos constitucionais deixa transparecer que, ao mesmo tempo em que se busca conferir *unidade* ao arranjo federativo instituído, trata-se de atribuir *autonomia* às entidades componentes do Estado federal. Dessa forma, pode-se afirmar que o arranjo federativo se compõe de uma correlação de forças que atuam em sentidos opostos: por um lado, há uma força centrípeta orientada em direção ao governo central e, por outro, uma força centrífuga de origem subnacional.

Nesse contexto, o Estado Federal consubstancia a síntese de dois movimentos antagonísticos existentes em seu próprio seio: a tendência à unidade ou centralização (princípio unitário) e a tendência à descentralização ou pluralidade (princípio federativo). No dizer de José Afonso da Silva, a estrutura estatal complexa

resultante do Estado Federal é formada, a um só tempo, de elementos unitários e de elementos federativos ou disjuntivos<sup>2</sup>. Tal característica também é ressaltada por Giambiagi e Além:

Em economias grandes como a nossa, convivem portanto duas tendências opostas que devem ser conciliadas. Por um lado, o princípio da unidade do governo, associado ao desejo da integração nacional; e, por outro, as tendências regionalistas, que devem ser reconhecidas, ainda que condicionadas ao respeito ao poder central. Isso significa que os estados são politicamente fortes, têm representação importante e são atores integrantes dos centros decisórios, ao mesmo tempo, porém, que o país se assenta em instituições e leis de caráter nacional. A coexistência entre essas duas forças não impede que, ao longo da nossa história, tenham surgido, em maior ou menor intensidade, dois tipos de conflitos. O primeiro, entre o poder central e o das unidades subnacionais, caracterizado pelo enfrentamento entre o poder executivo e os governos estaduais. E o segundo, entre as regiões, representado pela dicotomia secular entre o sul – mais rico e politicamente mais forte – e o norte do país.<sup>3</sup>

Em virtude dos diferentes arranjos federativos obtidos na combinação dos princípios federativo e unitário é que existem diversos tipos de Estado Federal, ora caracterizados por uma maior centralização, ora por uma maior descentralização. Nas palavras de J. Mauricio Conti:

[...] são vários os graus de autonomia concedidos às entidades que compõem cada um dos Estados, e muitas as formas de distribuição e verticalização do poder (Estados-membros, municípios, ajuntamentos, comunidades autônomas, regiões metropolitanas, microrregiões, subprefeituras, etc.).<sup>4</sup>

Em consonância com os princípios e regras estabelecidos pelo texto constitucional, os entes federativos gozam de autonomia no exercício de suas atribuições administrativas, legislativas e tributárias, com o que cumprem deveres que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico em favor da coletividade.

Dois são os elementos essenciais e irredutíveis do conceito de autonomia: (a) existência de órgãos governamentais próprios; e (b) posse de competências exclusivas. Tais elementos compõem o significado do termo autonomia nas palavras de José Afonso da Silva: “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal”<sup>5</sup>.

Nesse sentido, os entes federativos brasileiros enfeixam um plexo de poderes (*competência*) à conta de encargos que devem cuidadosamente cumprir em bene-

2 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 100.

3 GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 319.

4 CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 07.

5 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 100.

fício da coletividade – *deveres-poderes*<sup>6</sup> – e exercitam sua autonomia, nos limites demarcados pela Carta Política de 1988.

Uma vez que a autonomia pressupõe a posse de competências exclusivas por parte de cada entidade federativa, destacam-se, como questão central na estruturação do Estado Federal, os critérios a serem utilizados na distribuição das competências.

Preliminarmente, pode-se afirmar que “a criação de um governo geral supõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais”<sup>7</sup>. Portanto, a tônica do critério distributivo, no Estado Federal, deve se orientar no sentido de “uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa dos assuntos regionais e locais”<sup>8</sup>.

Visto sob o ângulo da incidência espacial dos benefícios proporcionados pela atuação do ente federativo, aqueles bens ou serviços que beneficiam todo o território nacional devem ser fornecidos ou prestados pelo governo central. Como ensina Mauricio Conti:

A limitação espacial da incidência dos benefícios proporcionados pelo fornecimento de bens e serviços é um fator determinante na organização dos Estados sob a forma federativa. Certos bens e serviços, quando fornecidos, têm a capacidade de atingir uma ampla extensão territorial, de modo que devem ser prestados por uma estrutura cuja organização abranja referido território.<sup>9</sup>

Efetivamente, parece existir um consenso doutrinário em torno da ideia de que o critério que norteia a repartição de competência entre as entidades federativas é o da *predominância do interesse*<sup>10</sup>, segundo o qual à União competirão as matérias de *predominante interesse geral, nacional*; aos Estados caberão as matérias de *predominante interesse regional*, e aos Municípios tocarão os *assuntos de interesse local*.

Deve-se ressaltar, por outro lado, que a *predominância do interesse* não se confunde com a *exclusividade*, visto que “não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira”<sup>11</sup>.

6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 53.

7 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 259.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 89.

9 CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p. 25.

10 Nesse sentido, entre outros, Alexandre de Moraes, José Afonso da Silva, Hely Lopes Meirelles.

11 MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 110.

Destarte, a repartição de competências entre as diversas unidades federativas constitui-se na viga mestra sobre a qual se assenta o Estado Federal. Há uma distribuição das funções e, em consequência, do plexo de poderes entre as entidades da Federação, para que cada uma possa se desincumbir das tarefas que lhe foram atribuídas dentro da organização político-administrativa do Estado.

As competências podem ser definidas como as “diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”<sup>12</sup> ou como “poderes demarcados e finalisticamente pré-orientados”<sup>13</sup>. Em consonância com a espécie de atribuições exercitadas pelos componentes do Estado Federal, tais competências podem ser administrativas, legislativas e tributárias. Além disso, tais prerrogativas são dotadas dos atributos da indisponibilidade e indelegabilidade<sup>14</sup>, com o que se realça seu caráter de “deveres-poderes”. Como realça Bandeira de Mello, “vale tanto quanto nada a renúncia servil das próprias prerrogativas”<sup>15</sup>.

Ademais, não há relação de supremacia entre as entidades federativas, pois cada uma conta com suas próprias competências, indisponíveis e indelegáveis, outorgadas diretamente pelo texto constitucional. Portanto, todas as entidades federativas “se encontram parificadas, cada qual com as respectivas atribuições, cada qual com suas próprias competências impenetráveis umas pelas outras”<sup>16</sup>. Na mesma direção encontra-se a lição de Hely Lopes Meirelles:

O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. [...] O que existe são esferas próprias de ação governamental, que decrescem gradativamente da União para o Estado-membro e do Estado-membro para o Município. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração Municipal.<sup>17</sup>

A partilha das competências entre os entes políticos da Federação brasileira é feita diretamente pela Constituição Federal. As competências administrativas são divididas em exclusivas e comuns. As competências exclusivas da União são enumeradas no art. 21, enquanto as competências dos Municípios encontram-se no art. 30. Aos Estados são reservadas as competências não vedadas pela Constituição Federal (art. 25, § 1º). Por sua vez, as competências administrativas comuns,

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 479.

<sup>13</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *op. cit.*, p. 31.

<sup>14</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Parecer. In *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Del Rey, vol. 1, n. 1, p. 94, jan. 1999.

<sup>15</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Parecer. In *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Del Rey, p. 122, vol. 1, n. 1, jan. 1999.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 92.

cumulativas ou paralelas vêm delineadas no art. 23, cabendo seu exercício a todas as entidades políticas (União, Estados-membros e Municípios).

A seu turno, a repartição das competências legislativas entre os entes federativos brasileiros apresenta competências privativas da União (art. 22), com possibilidade de delegação de questões específicas daquele rol aos Estados, através de lei complementar federal (art. 22, parágrafo único); competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24); competência reservada/remanescente do Estado (art. 25, § 1º); competência exclusiva dos Municípios (art. 30, I); competência suplementar do Município (art. 30, II); e, por último, competência reservada do Distrito Federal (art. 32, § 1º).

Por fim, a distribuição das competências tributárias entre os entes federativos visa a assegurar a cada um deles rendas próprias que lhes permitam a plena desincumbência das funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal. A repartição das competências tributárias pelo texto constitucional brasileiro se deu por meio da fixação de duas regras básicas, que procuraram tratar o tema de forma rígida e exaustiva, quais sejam, a divisão dos tributos em espécie pelos entes federativos e a repartição das receitas tributárias pelos entes federativos<sup>18</sup>.

No que se refere à caracterização do federalismo brasileiro, há que se ressaltar que o mesmo conjuga elementos de um federalismo dualista com elementos cooperativos, ou seja, mistura competências exclusivas de cada um dos entes com competências a serem exercidas concorrentemente:

{...} o federalismo brasileiro, relativamente ao modo pelo qual está organizado, tem algumas características de um federalismo dualista, na medida em que estabelece campos específicos de atuação para cada uma das entidades, delimitando a área de atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Por outro lado, também adota técnicas de um federalismo cooperativo, ao estabelecer campos de atuação concorrentes. Portanto, vê-se que o modelo brasileiro adota um sistema misto, incorporando tanto técnicas próprias do federalismo dualista quanto técnicas do federalismo cooperativo. É de se considerar predominante, no entanto, o aspecto cooperativo, que se vem observando de modo cada vez mais significativo nos Estados modernos, sendo esta uma tendência do federalismo atual.<sup>19</sup>

Relativamente aos princípios que informam as relações intergovernamentais travadas entre as entidades federativas, cumpre destacar o *princípio da harmonia federativa*. De acordo com o referido princípio, o sistema de competências dos entes federativos delineado constitucionalmente não implica em uma atuação paralela e indiferente das unidades federadas entre si. Pelo contrário, concorre para a existência de uma atuação concertada para a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa. Nas palavras de Comparato:

18 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 832.

19 CONTI, José Mauricio. *op. cit.*, p. 24.

[...] o princípio da harmonia federativa implica, logicamente, a consequência de que as unidades da federação têm o dever constitucional de cooperar, umas com as outras, no desempenho das tarefas de ordem política e de serviço público. Ele compreende não apenas deveres de omissão ou não-interferência, como ainda deveres positivos de concreta colaboração.<sup>20</sup>

A tal princípio, encontra-se associado, em conformidade com a doutrina alemã, a “lealdade federal”<sup>21</sup>, por meio da qual se realça o comportamento de colaboração recíproca nas relações entre entes federados.

Por último, saliente-se a participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional. Referida participação representa outro aspecto relevante da organização federativa, na medida em que os Estados-membros, autônomos, devem possuir meios de influenciar a formação da vontade do governo central, o que se dá por intermédio de sua representação no Senado Federal:

No nosso ordenamento, o Senado Federal, uma das casas que compõem o Congresso Nacional, consubstanciação do Poder Legislativo Federal, é o órgão representativo das unidades federadas, tendo como função defender os interesses da federação, sendo indispensável na formação da vontade da nação.<sup>22</sup>

Em apertada síntese, pode-se afirmar que o federalismo brasileiro é a resultante da somatória dos feixes de competências (administrativas, legislativas e tributárias) atribuídas às entidades federativas. O núcleo conceitual da autonomia encontra-se preservado pela Constituição da República de 1988 por intermédio da atribuição de competências exclusivas a cada entidade, bem como da capacidade de autogoverno.

Isso não impede que se reconheça a existência de restrições – maiores ou menores – à referida autonomia, visto que o próprio conceito contém a ideia de certa *limitação*. Nesse sentido, a própria atribuição de dada competência a um ente certo da Federação opera como restrição à atuação das demais entidades componentes do Estado.

Por último, embora haja traços característicos do federalismo dual, o cerne do federalismo brasileiro se identifica com o federalismo cooperativo, havendo, em sintonia com o conceito de *lealdade federal*, um dever recíproco de colaboração entre os componentes do Estado Federal, em atenção ao fim que lhes serve de justificativa: o interesse público.

<sup>20</sup> COMPARATO, Fábio Konder, *op. cit.*, p. 96.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>22</sup> CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p. 18.

## 2. Política macroeconômica como competência do governo federal

No contexto do sistema federal, parte-se do reconhecimento de que a redistribuição de rendimentos entre pessoas e regiões e a promoção da estabilidade e crescimento econômicos são atribuições exclusivas do governo central<sup>23</sup>.

Efetivamente, 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.

A análise das competências administrativas outorgadas à União pela Constituição Federal de 1988 quanto à emissão de moeda (art. 21, VII), à administração das reservas cambiais do País e à fiscalização das operações de natureza financeira, especialmente de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de *previdência privada* (art. 21, VIII), e quanto à elaboração de planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX) confirma a atribuição da gestão da política macroeconômica ao governo central, em nosso ordenamento.

Além disso, é atribuída competência privativa à União para legislar sobre: sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais (art. 22, VI); política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores (art. 22, VII); comércio exterior (art. 22, VIII), em sintonia com as competências administrativas anteriormente mencionadas. Some-se, ainda, a competência concorrente da União para legislar sobre *direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico* (inciso I do art. 24, CF/88), com o estabelecimento de normas gerais, as quais possuem supremacia sobre as ordens jurídicas parciais da própria União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.

Ainda com relação à atividade econômica, o art. 174 da Carta de 1988 atribui ao Estado o papel de *agente normativo e regulador* àquela atividade, cabendo-lhe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Tais dispositivos permitem entrever a centralização, pela União, de um plexo de poderes-deveres relacionados à sua atuação em face da ordem macroeconômica:

[...] há uma competência normativa da União nesse campo. Essa competência é justificada (extrajuridicamente) 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

23 FILELLINI, Alfredo. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1994, p. 154.

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).<sup>24</sup>

Muito embora a política macroeconômica seja de competência da União, o comportamento e as diretrizes adotadas pelos governos subnacionais interferem no alcance dos objetivos estabelecidos pelo governo central e, portanto, na condução daquela política, em virtude do gasto agregado de que se fazem portadores, bem como de seus níveis de endividamento.

Como salientam os estudiosos das finanças públicas, “o sucesso de qualquer política macroeconômica do Estado depende do comportamento dos demais entes da Federação, em função de sua influência sobre o gasto agregado e do condicionamento da liquidez da economia”<sup>25</sup>. No mesmo sentido é a argumentação desenvolvida por Além e Giambiagi:

[...] 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 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.<sup>26</sup>

A discussão acerca da repercussão da demanda agregada dos entes subnacionais sobre a política macroeconômica ganha relevo, visto que “a função das autoridades nacionais é diferente daquela [...] dos governos subnacionais, já que a estabilização econômica não é percebida como uma meta própria por parte desses governos”<sup>27</sup>.

Como a estabilização não estaria entre os objetivos a serem perseguidos diretamente pelos governos estaduais ou municipais, desnecessários seriam o cuidado e zelo para com as repercussões da gestão fiscal adotada individualmente pelo ente federativo sobre a política econômica nacional:

O reconhecimento de que o comportamento individualmente adotado por cada uma das entidades federativas tem repercussões que extrapolam os interesses meramente individuais, prejudicando ou favorecendo estratégias desenvolvidas

<sup>24</sup> PEREIRA, César A. Guimarães. O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In ROCHA, Váldir de Oliveira (Coord.). *Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 53-54.

<sup>25</sup> FREIRE, Fátima de Souza; MONTEIRO, André Jalles; VIEIRA, Luiz Mário et al. *Finanças Públicas Municipais - Indicadores de Desempenho Fiscal do Nordeste Brasileiro*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2007, p. 17.

<sup>26</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 310-311.

<sup>27</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia, *op. cit.*, p. 331.

nacionalmente, termina por acrescentar novas reflexões ao exame das competências atribuídas aos entes componentes do Estado Federativo.

O governo central tem particular interesse no controle do endividamento das entidades subnacionais, visto que um processo de crescente endividamento subnacional pode, inclusive, afetar a condução da política econômica, competência essa atribuída à União pela Carta Política de 1988.

Tal dinâmica conduzirá a um potencial conflito entre a autonomia conferida aos entes subnacionais e a autonomia conferida à própria União. A primeira, representada pela administração do patrimônio próprio dos Estados, DF e Municípios; a segunda, consubstanciada na incumbência de condução da política econômica nacional.

Dessa forma, se é certo que a competência da gestão macroeconômica em um Estado Federativo é atribuição do governo central, não menos certo é que as entidades subnacionais devem fazer uso do recurso ao endividamento de forma responsável, nos limites fixados pelo ordenamento jurídico, ainda mais em face de políticas de estabilização adotadas pelo governo central – com o que se pode implementar a *lealdade federal*.

### **3. Breve histórico do padrão de endividamento na federação brasileira**

Como salientam Além e Giambiagi, a prática tradicional brasileira sempre foi a de repassar a solução das crises financeiras subnacionais para o governo central, por meio de diversas federalizações de dívidas, que representariam, em última análise, *socialização de perdas*<sup>28</sup>.

Tal fenômeno pode ser denominado de *socialização da gestão fiscal irresponsável*. Na medida em que entidades subnacionais contam com o seguro amparo e o beneplácito do governo federal aos seus desequilíbrios financeiros, nenhum incentivo haveria em se proceder de forma responsável no âmbito fiscal. Mais do que isso, a gestão fiscal irresponsável de uma determinada entidade federativa implicaria em um ônus a ser partilhado entre todos os entes da Federação, em visível afronta ao princípio da isonomia. Destarte, a proibidade na administração e no gerenciamento dos recursos e do patrimônio próprio de uma determinada entidade federativa seria “premiada” com a partilha dos encargos relegados pela entidade que procedera com irresponsabilidade na gestão fiscal.

Por outro lado, as relações de dependência estabelecidas entre governo central e entidades subnacionais apontam para o exercício às avessas da autonomia<sup>4</sup> subnacional, visto que terminam por levar à socialização dos encargos relativos à

28 GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia, *op. cit.*, p. 333.

amortização e ao serviço da dívida dos entes condutores de gestões fiscais irresponsáveis.

Assim, a institucionalização de uma série de mecanismos de controle do endividamento conduz, sob tal perspectiva, à efetivação do princípio da harmonia federativa, bem como ao conceito de lealdade federal, inexistentes no caso da *socialização da gestão fiscal irresponsável*.

A história, transplantada para o processo de captação de recursos de terceiros pelos entes subnacionais, ensina que, se os entes subnacionais contassem com a perspectiva de socorro federal ao final daquele processo, não haveria qualquer incentivo para que atuassem com moderação fiscal.

O inter-relacionamento federativo ao longo dos anos 80 ilustra a transferência de desequilíbrios financeiros para o ente central, bem como favores fiscais e renegociação de dívidas:

As relações entre a União e os Estados, na luta pelo controle das contas públicas, acabaram resultando em verdadeiro jogo de empurra, sem vencedores. A falta de consenso em torno de proposições capazes de balizar os traços fundamentais de um outro modelo de relações entre as esferas de governo deixou em aberto o caminho do conflito, definido ao sabor das circunstâncias do jogo político, com avanços e retrocessos na condução da política econômica. A União, quando pressionada pela ameaça de colapso da economia, encontrou forças para definir caminhos duros de ajuste e de controle das finanças estaduais. Os Estados, por sua vez, resistiram e asseguraram as frentes de gastos e o apoio financeiro federal, transferindo à União a responsabilidade de cobrir os desequilíbrios de suas contas, por meio da assunção de dívidas da administração direta, das empresas e do socorro financeiro aos bancos estaduais. Os favores fiscais e a renegociação das dívidas, mesmo contra os objetivos de política econômica, foram sempre a saída quando a crise não era possível de ser superada no âmbito dos próprios Estados.<sup>29</sup>

Nesse sentido, a dinâmica federativa mostrou-se conflituosa, abrangendo um comportamento padrão de irresponsabilidade dos governos subnacionais somado a um certo paternalismo do governo central, que assumiu, por diversas vezes, crises financeiras das entidades descentralizadas.

Referida dinâmica federativa revela violação ao *princípio da isonomia*, bem como ao *princípio da igualdade das unidades federativas*, na medida em que entes condutores de gestões fiscais irresponsáveis foram beneficiados – ao contrário das entidades que se portaram de forma responsável no âmbito fiscal.

Por sua vez, a socialização dos desequilíbrios de uma unidade federativa e o ônus partilhado entre todos os entes da Federação também macularam o *princípio da harmonia federativa e a lealdade federal*, na medida em que um padrão de irresponsabilidade fiscal conscientemente adotado representa exatamente o oposto ao

<sup>29</sup> LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002, p. 198.

dever de colaboração recíproca que deve prevalecer nas relações entre entes federados<sup>30</sup>.

Em cenário mais recente, embora também de deterioração da situação financeira dos entes subnacionais, foi editada a Lei Federal nº 9.496/97, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

A federalização da dívida mobiliária dos entes subnacionais autorizada pelo referido diploma legal, vinculava-se ao estabelecimento, pelas unidades da Federação, do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal acordado com o Governo Federal<sup>31</sup>. Para refinar a dívida estadual, coube à União:

- i) captar os recursos necessários ao refinanciamento e, como contrapartida, receber um crédito de baixa qualidade (já que os devedores – as unidades da Federação – se encontravam próximos à insolvência e o pagamento das parcelas estava condicionado também a variáveis políticas);
- ii) arcar com os custos de retroação da dívida;
- iii) financiar o subsídio implícito no diferencial entre a taxa de juros que remunera os títulos colocados no mercado pela União e a dos contratos de refinanciamento; e
- iv) oferecer condições de financiamento de longo prazo.<sup>32</sup>

Além e Giambiagi chamam a atenção para o fato de que a renegociação das dívidas estaduais representou a concessão de um subsídio implícito aos Estados pela União:

[...] um enorme subsídio implícito concedido aos estados pelo governo federal, já que a taxa de juros real dos contratos entre ele e os estados era de 6,0% ou 7,5% – dependendo do caso –, muito aquém da taxa de juros que o governo federal teve que passar a pagar ao mercado por uma dívida que não era dele. Mesmo assim, a dívida era tão elevada que os pagamentos correspondiam a uma fração importante – em torno de 10%, no início – da receita estadual.<sup>33</sup>

No mesmo sentido é a análise feita por Monica Mora, pois “não obstante o ônus implícito para as administrações estaduais, o acordo foi benéfico para as unidades da Federação, já que, caso não fosse assinado, a situação dos Estados deteriorar-se-ia rapidamente”<sup>34</sup>.

O diferencial entre este refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais pela União e outros episódios de federalização de dívidas, em que prevaleceu o

30 COMPARATO, Fábio Konder, *op. cit.*, p. 96.

31 Os contratos de refinanciamento então firmados previram o pagamento de até 360 (trezentas e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, com atualização monetária calculada com base na variação do IGP-DI e juros de, no mínimo, 6% ao ano sobre o saldo devedor devidamente atualizado.

32 MORA, Monica. A crise da dívida estadual. In ALVES PINTO, Márcio Percival; BIASOTO JR., Geraldo (Orgs.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006, p. 252-253.

33 GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia, *op. cit.*, p. 321.

34 MORA, Monica, *op. cit.*, p. 252-253.

padrão histórico de ajuda federal e estímulo à irresponsabilidade fiscal, estava justamente nas restrições previstas nos acordos firmados, que, juntamente com outras restrições logo a seguir inseridas no marco legal implantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, impuseram um efetivo regime de responsabilidade fiscal aos entes subnacionais, ensejando a possibilidade de uma mudança no padrão histórico da dinâmica federativa brasileira.

Contudo, o novo acordo não passou incólume ao processo de disputa entre os entes federativos brasileiros. O litígio travado entre o Estado de Minas Gerais e a União Federal, em meados de 1999, posteriormente à referida renegociação e que teve por objeto a declaração de nulidade de cláusulas do contrato de refinanciamento firmado entre as partes, ilustra, de forma sintomática, a potencial conflituosidade contida nas relações federativas quanto a questões relativas ao endividamento. O Estado de Minas Gerais alegou que referidos contratos, ao estabelecerem garantias de autoexecução, estariam impondo condições draconianas e de impossível cumprimento ao requerente, a ponto de inviabilizar o cumprimento das obrigações típicas do Poder Público, e que a retenção incondicional e absoluta violaria o *caput* do art. 160, o artigo 167, IV e § 4º, todos da Constituição Federal, bem como o princípio federativo<sup>35</sup>.

Considerações em torno do *princípio da harmonia federativa* e do *princípio do comportamento federal amigável*, bem como de violação à autonomia dos entes subnacionais permearam a discussão travada entre as entidades federadas. Na medida em que a União Federal retivesse recursos tributários de entidades federativas inadimplentes, como forma de garantia do pagamento dos créditos que aquela mantivesse contra o Estado, estar-se-ia em face de violação dos princípios constitucionais que regeriam a ordem federativa.

Nenhuma análise, contudo, abordou o tema pela perspectiva da *socialização da gestão fiscal irresponsável* e efeitos decorrentes, do exercício às avessas da autonomia subnacional e do estabelecimento de relações de dependência. Pode-se dizer, dessa forma, que a perspectiva de análise privilegiou uma visão de dever de colaboração de *cima para baixo*, ou seja, da União para entes subnacionais, deixando de contemplar a perspectiva de *baixo para cima*, ou seja, dos entes subnacionais para com o ente central, bem como das entidades federativas umas para com as outras. Efetivamente, entende-se que o dever de observância dos referidos princi-

35 Para mais ampla análise da disputa travada entre o Estado de Minas Gerais e a União Federal, ver a Petição Inicial da Medida Cautelar proposta pelo Estado de Minas Gerais contra a União Federal; o Despacho do Ministro Moreira Alves na medida cautelar proposta, bem como pareceres dos juristas Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato juntados à ação pela Procuradoria Geral do Estado mineiro. Tal material ilustra de modo significativo a referida disputa federativa. In *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Del Rey, p. 179-241, vol. 1, n. 1, jan. 1999. Dados da Medida Cautelar: Petição n. 1665-3 - medida liminar (1445). Rel. MIn. Moreira Alves. Repte: Estado de Minas Gerais. Reqda: União Federal.

píos se estende a todas as unidades federativas, que devem respeitar os princípios da harmonia federal e da lealdade federal em suas recíprocas relações.

#### **4. O endividamento público no ordenamento jurídico brasileiro**

A autonomia dos entes federativos brasileiros, ao conjugar competências administrativas, legislativas e financeiras atribuídas diretamente pela Constituição, reflete-se no gerenciamento próprio dos recursos e encargos de que são investidas referidas entidades.

Por meio da alocação orçamentária das despesas, em consonância aos fins visados pelos governos subnacionais, os órgãos governamentais próprios de cada ente exercitam a autonomia financeira, valendo-se de rendas próprias asseguradas pelos mecanismos da repartição das fontes de receita e da repartição do produto da arrecadação.

Em princípio, as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) possuem autonomia para definir suas despesas. Assim, consignam-se, nas áreas e nos programas que se pretende privilegiar, as dotações orçamentárias necessárias ao financiamento das atividades a serem desenvolvidas.

Contudo, mesmo quando se trata da alocação dos recursos próprios, a autonomia dos entes federativos sofre restrições, em atenção a ditames constitucionais que fixam percentuais mínimos de aplicação de recursos em determinadas atividades, a exemplo da saúde e educação (art. 198, § 2º, CF/88; art. 212, CF/88).

De posse dos recursos financeiros que lhe foram assegurados, devem os entes federados cumprir com as tarefas de prestação de serviços públicos à sociedade. Surge, portanto, a necessidade de construção de escolas, moradias, hospitais, além da contratação de servidores públicos e funcionários para a devida movimentação da máquina estatal.

É nesse contexto que aflora a temática da dívida pública e do endividamento dos entes subnacionais. Muitas vezes, por não disporem de recursos financeiros suficientes para a execução de certos tipos de obras públicas, que demandam vultosos recursos, os entes federativos se valem de empréstimos que viabilizem a realização daquelas obras. Natural, nesse caso, o recurso ao endividamento, pois, de fato, "para o Governo, bem como para as empresas, os recursos de empréstimos permitem a aquisição de ativos produtivos que não estão ao alcance das respectivas rendas correntes"<sup>36</sup>.

Dessa forma, o recurso ao capital de terceiros muitas vezes faz-se necessário para a aquisição dos ativos que propiciarão os serviços ou utilidades públicas que

36 FILELLINI, Alfredo. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1994, p. 143.

devem ser fornecidos pelo ente estatal, em atenção ao cumprimento das funções que lhe foram atribuídas.

Todavia, se por um lado existe a necessidade legítima de se recorrer a recursos financeiros alheios, também se deve ter em mente que o endividamento não pode ser infinito. Exatamente porque surge a necessidade de controle da dívida pública e do endividamento é que serão estabelecidas regras jurídicas condicionantes desse processo.

O governo central tem particular interesse no controle do endividamento das entidades subnacionais, visto que um processo de crescente endividamento subnacional pode, inclusive, afetar a condução da política econômica, competência essa atribuída à União pela Carta Política de 1988.

O ordenamento brasileiro contempla três ordens de restrições jurídicas ao endividamento das unidades federativas:

- i) *normas materiais ditadas diretamente pela Constituição da República;*
- ii) *normas gerais de direito financeiro*, que delimitam e regem o recurso ao endividamento, representadas pela Lei nº 4.320/64, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) e pelas Resoluções do Senado Federal;
- iii) *controle indireto exercido pelo governo central*, consubstanciado em normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central, que fixam parâmetros para a liquidez do mercado monetário e, conseqüentemente, para o acesso às fontes de financiamento.

Tal conjunto de limitações, contudo, não implica em mácula à autonomia dos entes federados. Em primeiro lugar, porque o próprio conceito de autonomia pressupõe limites, referindo-se a uma “capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido” e a um “poder limitado e circunscrito”<sup>37</sup>. Destarte, o fato de existirem limites maiores ou menores ao círculo de competências das unidades federativas em nada desnatura o núcleo do conceito, *desde que* permaneçam íntegras a capacidade de autogoverno, bem como a atribuição de competências exclusivas aos entes federativos.

Em segundo lugar, porque a autonomia não é um conceito vago e abstrato, criado e mantido de forma apartada do direito positivo. Ao contrário, pressupõe a detida e acurada análise, tanto das normas que lhe afirmam a existência, quanto daquelas outras que lhe delimitam o âmbito de abrangência. Como destaca Cesar A. Guimarães Pereira:

Não há dúvida de que o art. 35 da LRF restringe uma autonomia (teórica) dos Estados, do DF e dos Municípios. Porém, a questão não é apenas essa. Deve-se determinar em que grau essa autonomia corresponde à que foi consagrada na CF. Ou seja: não se está diante de uma questão teórica mas de um problema jurídico-positivo: a CF dá à autonomia de Estados, DF

37 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 484.

e Municípios certa conformação própria, que corresponde à resultante de normas afirmativas e restritivas dessa autonomia.

A competência outorgada à União pelos arts. 52, VII, e 163, I e II, da CF, corresponde a um conjunto dessas normas restritivas. Não se pode considerar a autonomia dos Estados, do DF e dos Municípios em relação à realização de operações de crédito sem que se tome em conta a competência da União para a edição de normas gerais nesse campo. E isso é assim justamente em face das derivações globais do endividamento público, cujos efeitos extrapolam os limites dos interesses locais.<sup>38</sup>

Em terceiro lugar, porque representam os meios que asseguram que a competência atribuída à União de condução da política macroeconômica possa ser levada a efeito dentro de um ambiente federativo. Efetivamente, caso não pudessem ser fixadas restrições ao endividamento subnacional, restaria comprometida a tarefa que a Constituição Federal outorgou ao governo central.

Por outro lado, não se deixa de conferir relevo à observação lançada por Cesar A. Guimarães Pereira:

[...] o endividamento relaciona-se, em última análise, com a administração do patrimônio próprio dos entes políticos. Não é cabível que as normas gerais da União cheguem ao ponto de suprimir a autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios. Se o que justifica a edição de normas gerais sobre endividamento é a relevância global da dívida pública sobre a economia, esta deve ser um limite ao conteúdo de tais normas. Não se trata de submeter os entes políticos às determinações da União mas de reconhecer que, em certos campos, o interesse protegido pelas normas de direito financeiro transcende os limites locais.<sup>39</sup>

Destarte, há que se proceder à composição e conciliação dos interesses eventualmente divergentes das entidades federativas, preservando-se, quanto possível, a autonomia de cada uma delas e o exercício das respectivas competências.

Visto que o ordenamento brasileiro apresenta três ordens de restrições jurídicas ao endividamento, importa que se efetue breve exame dos delineamentos de cada conjunto de limitações. Relativamente às regras constitucionais pertinentes à dívida pública, estas podem ser divididas em duas espécies: a) normas de atribuição formal de competência; e b) normas de conteúdo material ditadas diretamente pelo texto constitucional<sup>40</sup>.

As primeiras referem-se a dispositivos pertinentes à matéria que foram atribuídos a posterior regulamentação por meio de outras espécies normativas, a exemplo do que sucede com o art. 163, I e II, que remete à lei complementar dispor sobre finanças públicas e sobre dívida pública externa ou interna; ou com o art. 165, § 9º; ou, ainda, com o art. 52, que incumbiu ao Senado Federal dispor, privativamente, sobre diversos limites e condições relativos ao endividamento subnacional.

38 PEREIRA, César A. Guimarães, *op. cit.*, p. 92.

39 PEREIRA, César A. Guimarães, *op. cit.*, p. 54.

40 *Ibidem*, p. 57.

O segundo tipo de dispositivos remete a regras ditadas diretamente pela Constituição da República, que houve por bem já estabelecer de antemão regras e princípios de compulsória observância pelos entes federativos, a exemplo da necessidade de autorização, pela lei orçamentária anual, para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária (art. 165, § 8º, CF/88); e da vedação à aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária que incidam sobre o serviço da dívida (art. 166, § 3º, II, 'b', CF/88).

Contudo, uma das principais regras constitucionais é aquela estampada no art. 167, III, que proíbe *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*. Tal vedação encontra-se vinculada à conhecida 'regra de ouro', que impede que o montante das operações de crédito exceda o montante das despesas de capital<sup>41</sup>.

Digna de nota é, ainda, a previsão constitucional da possibilidade de intervenção nos casos de não pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos (art. 34, V, *a*, CF/88; e art. 35, I, CF/88). Sendo a intervenção medida de excepcional restrição da autonomia dos entes federativos, não se pode deixar de verificar que o constituinte elevou o *não pagamento da dívida fundada* em motivo ensejador do referido drástico. Inference-se, daí, a importância que o ordenamento confere ao pagamento da dívida fundada contraída pelos entes federativos.

As normas gerais de direito financeiro representam, em nosso ordenamento, a segunda ordem de restrições à autonomia das unidades federativas, no que se refere à matéria endividamento público. Consubstanciam-se em leis complementares editadas pela União, bem como em resoluções editadas pelo Senado Federal que oferecem parâmetros para a atuação dos entes subnacionais em suas tarefas de gerenciamento das competências que lhe foram outorgadas.

Em nosso ordenamento, as leis complementares são representadas pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que trazem, em seus dispositivos, o tratamento de diversas questões, definições e limitações relativas ao endividamento. Foge, contudo, aos limites deste trabalho a apresentação dos dispositivos contidos nas referidas leis complementares.

De toda forma, há que se frisar que a qualificação da Lei de Responsabilidade Fiscal como norma geral de direito financeiro implica em sua compleição de *lei*

41 Há discussão acerca do próprio conteúdo da conhecida 'regra de ouro'. Para uma visualização dessa temática, ver 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, 2007, p. 232; e ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. 2. ed. Brasília: Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008, p. 202.

quadro, lei moldura, lei de princípios<sup>42</sup>, sobrepondo-a, entretanto, às ordens jurídicas parciais da própria União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que norteia e delinea a legislação eventualmente produzida pelos entes subnacionais. O mesmo pode ser dito em relação à Lei nº 4.320/64.

Relativamente às Resoluções do Senado Federal, destacam-se a Resolução nº 40/01, que dispôs sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a Resolução nº 43/01, que tratou acerca das operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

Misabel Derzi salienta que também as Resoluções do Senado Federal possuem a condição de normas gerais de direito financeiro. Nas suas palavras:

[...] não apenas as leis complementares, mas também as resoluções do Senado Federal veiculam normas gerais de Direito Financeiro (e Tributário) [...] Na Constituição em vigor, o veículo das normas gerais de Direito Financeiro e de Direito Tributário são as leis complementares da União e as resoluções do Senado Federal (arts. 52, 146, 161, 163, 165, par. 9, e 169).<sup>43</sup>

Fato relevante é que, por meio das Resoluções do Senado, são as próprias entidades federativas que disciplinam as limitações relativas ao endividamento, que deverão observar:

[...] a CF foi cuidadosa ao atribuir em grande parte ao Senado Federal – que representa politicamente e de forma equitativa os Estados – diversas competências que afetam de modo mais direto a ação dos entes políticos em relação ao endividamento público. Com isso, conquanto o Senado Federal seja órgão legislativo da União, os próprios representantes dos Estados é que minudenciariam as regras atinentes à dívida pública.<sup>44</sup>

Efetivamente, se no Estado Federal existe um órgão incumbido de representar as entidades descentralizadas para que elas possam influir na formação da vontade nacional, nada mais correto do que atribuir àquele órgão a incumbência de participar do estabelecimento dos limites relativos ao endividamento das entidades que representa.

A última ordem de restrições é dada pelo *controle indireto* exercido pelo governo central, que decorre do exercício das atribuições da União relativas à condução da política monetária, a qual, todavia, produz reflexos em termos da liquidez

42 DERZI, Misabel Abreu Machado. Arts. 40 a 47. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 267.

43 DERZI, Misabel Abreu Machado, *op. cit.*, p. 272.

44 PEREIRA, César 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. 54.

monetária do mercado e, conseqüentemente, influencia a facilidade ou dificuldade do acesso ao crédito. Por outras palavras:

[...] os estados podem decidir como gastar, mas a definição de quanto gastar depende de quão elásticas ou rígidas são as normas de financiamento – estabelecidas pelas autoridades federais, em geral, o Conselho Monetário Nacional ou o Banco Central.<sup>45</sup>

Tais são, em breves linhas, as principais ordens de limitações existentes em nosso ordenamento jurídico. Feitas tais considerações, deve-se passar a correlacionar os vínculos existentes entre endividamento e federalismo, retomando-se e alinhavando-se alguns dos conceitos expostos.

## 5. Federalismo e endividamento

O endividamento explicita um conflito federativo potencial, na medida em que opõe a autonomia dos entes subnacionais à competência jurídico-institucional atribuída à União para a condução da política econômica. Na síntese de Monica Mora, “a questão do controle do endividamento de Estados e Municípios não é um problema trivial em regimes federativos, na medida em que explicita o dilema básico entre a soberania da Federação e a autonomia dos governos subnacionais”<sup>46</sup>.

De outro lado, o relacionamento intergovernamental brasileiro evidenciou incorporar as relações de endividamento, por terem sido muitas vezes repassadas dos entes subnacionais para o governo central dívidas feitas por aquelas unidades:

Como prerrogativa de uma gestão autônoma, as unidades da Federação se endividaram e, paradoxalmente, estabeleceram relações de dependência junto ao poder central. Volumes e formas de endividamento revelaram a precariedade da autonomia, cerceada pela vulnerabilidade diante da política monetária, pela dependência da União para rolar a dívida e pela ameaça à autonomia fiscal.<sup>47</sup>

Os movimentos pendulares de nossa Federação, que ora se mostrou mais centralizada, ora descentralizada, também explicitaram disputas internas entre as unidades federativas. Como sintetizou Lopreato:

A aparente contradição entre o avanço do poder político dos governos estaduais e a força da presença federal abriu espaço ao impasse e às dificuldades que permearam as relações da União com os governos estaduais, em que ora prevaleceram os interesses políticos e o poder estadual em resistir ao ajuste a qualquer preço, ora as autoridades econômicas conseguiram

45 GIAMBLAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 332.

46 MORA, Monica. A crise da dívida estadual. In ALVES PINTO, Márcio Percival; BIASOTO JR., Geraldo (Orgs.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006, p. 254.

47 *Ibidem*, p. 257.

levar adiante as propostas de controle dos gastos públicos, mesmo com a forte oposição dos governadores.<sup>48</sup>

Tais questões formam o pano de fundo ou o contexto em que são inseridas diversas normas relativas ao endividamento, à atribuição de competências aos entes federativos e à caracterização do modelo federativo insculpido na Constituição de 1988.

Aos entes federativos foi assegurada autonomia para a condução dos negócios próprios de suas respectivas esferas, caracterizada aquela como *governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal*. Além disso, foi também definido como núcleo irredutível do conceito a *autodeterminação ou governo próprio e competência própria*.

Tais balizas conceituais e doutrinárias servem tanto aos Estados e Municípios quanto à União, visto que a cada ente foi definido certo plexo de poderes (competência) para fazer frente aos respectivos deveres. Dessa forma, no âmbito das competências exclusivas de cada ente, o exercício das atribuições pela unidade se consubstancia em um dever-poder, indisponível e indelegável.

Se assim é, ao atribuir, a Constituição de 1988, competência à União para a condução da política econômica, em atenção ao critério da *predominância de interesse*, o ordenamento deve conferir os meios indispensáveis à plena desincumbência das tarefas atribuídas. Afinal, quem quer os fins, quer os meios.

Contudo, foi também visto que, no exercício de suas competências, as unidades subnacionais podem, com seu comportamento, influenciar o sucesso da política macroeconômica definida pelo governo central. Dessa forma, a gestão fiscal irresponsável dos entes subnacionais gera consequências que transcendem os interesses meramente locais ou regionais.

A seu turno, salientou-se a existência de três ordens de restrições à autonomia dos entes subnacionais, quais sejam, normas ditadas diretamente pelo texto constitucional, normas gerais de direito financeiro e controle indireto exercido pelo governo central.

Sabendo-se que autonomia é poder limitado e circunscrito e que o grau de autonomia conferido pelo ordenamento pode ser maior ou menor, a depender da síntese das notas afirmativas e restritivas da referida autonomia, pode-se afirmar que o endividamento coloca em rota de colisão a autonomia dos entes subnacionais e a autonomia da União. De um lado, há a autonomia das unidades federativas e, de outro, a autonomia conferida à União. O sopesamento do grau maior ou menor conferido a cada uma delas em face das competências atribuídas dará a tônica da configuração federativa em nosso ordenamento jurídico.

48 LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002, p. 176.

À União foi atribuída a competência jurídico-institucional de condução da política macroeconômica, que não prescinde de um mínimo de controle quanto ao endividamento subnacional, sob pena de se negarem os meios necessários ao atingimento dos fins visados. Ao lado da competência administrativa, foi atribuída a competência relativa à edição de normas gerais relativas à dívida pública interna e externa, conforme dispõe o art. 163, I, da CF/88. Além disso, os reflexos do endividamento subnacional ultrapassam os interesses meramente locais ou regionais.

A autonomia dos entes subnacionais, com isso, não fica suprimida, vez que permanecem como os responsáveis pela gestão dos interesses regionais ou locais respectivos, com suas competências administrativas, legislativas e tributárias. Todavia, no desempenho de suas funções, haverão de observar as condicionantes relativas ao endividamento.

Para balizar o regramento jurídico-institucional pertinente à dívida pública, foi conferida relevante atribuição ao Senado Federal. Não por outro motivo, os limites e condições relativos às operações de crédito tomadas pelas unidades subnacionais são fixados por meio de resoluções daquela Casa Legislativa, assim como a autorização para contratação de operação creditícia com o exterior.

Por outro lado, examinou-se as relações de dependência financeira historicamente geradas em decorrência da federalização de dívidas dos componentes subnacionais, as quais, além de implicarem em *socialização dos efeitos de uma gestão fiscal subnacional irresponsável*, dificultaram o manejo da política macroeconômica do governo central, maculando, sob tal perspectiva, o *princípio da harmonia federativa*. Ademais, tais relações de dependência evidenciaram um exercício *às avessas* da autonomia subnacional pelas entidades federativas, em contraposição a uma administração própria e responsável do seu patrimônio próprio.

Destarte, a institucionalização de uma série de mecanismos de controle do endividamento conduz, sob tal perspectiva, à efetivação do princípio da harmonia federativa, bem como ao conceito de lealdade federal, inexistentes no caso da *socialização da gestão fiscal irresponsável*. Como explicita Monica Mora:

A impossibilidade de propor uma política global no passado sancionou o sobreendividamento dos governos de algumas unidades da Federação. Pela impossibilidade de os Estados superarem o desequilíbrio financeiro, a União absorveu-o de modo a evitar crises sistêmicas e, mais uma vez, o endividamento revelou sua dimensão intergovernamental. A existência de mecanismos institucionais de controle de endividamento evita que o sobreendividamento de algumas unidades represente um ônus a ser partilhado entre os demais entes da Federação.<sup>49</sup>

De outro lado, legítimos se afiguram os mecanismos fixados contratualmente para retenção de rendas tributárias no caso do não pagamento de débitos para com a União, que contam com expressa autorização constitucional (parágrafo úni-

49 MORA, Monica, *op. cit.*, p. 255.

co do art. 160, CF/88; art. 167, IV, *in fine*, CF/88; art. 167, § 4º, CF/88). No contexto da *lealdade federal*, nem mesmo deveria ser necessário o recurso a tal mecanismo; contudo, em face do permissivo constitucional expresso, a competência da União há de ser utilizada.

Em síntese, pode-se afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro confere relevância ao tema da responsabilidade fiscal, que se consubstancia no adequado gerenciamento das receitas e despesas de cada uma das entidades federativas. Nesse contexto, o recurso ao endividamento insere-se dentro do círculo de competências exercitáveis pela unidade, *desde que* utilizado de forma responsável, e considerando-se os limites fixados pelas normas gerais de direito financeiro e pelas regras materiais constitucionais pertinentes ao tema.

Destarte, o endividamento não é vedado às unidades federativas, todavia, sofre restrições, considerando-se a repercussão do endividamento nas contas nacionais da Federação brasileira. Se não houvesse limites, completamente inútil e destituída de sentido seria a atribuição da competência da gestão da política macroeconômica à União, visto que lhe seriam atribuídas tarefas, sem que pudesse contar com os meios necessários para o cabal cumprimento dos seus deveres.

Sendo a autonomia das unidades da Federação um círculo limitado e circunscrito, variável em consonância com o arranjo federativo peculiar de cada Estado Federal, não se pode falar, genericamente, em violação à autonomia no contexto do regramento fixado na matéria "dívida pública". Ainda mais se considerarmos que o Senado Federal, que representa os componentes da Federação, participa com competências expressivas em termos da fixação de limites pertinentes ao endividamento.

Pode-se, ainda, defender a legitimidade dos meios indiretos exercitados pela União para controle da dívida dos entes subnacionais. Tais meios indiretos, como visto, encontram-se à disposição do governo central como ferramentas indispensáveis à gestão da política monetária.

## 6. Conclusões

Percorrido o itinerário previsto para este artigo, pode-se extrair, em apertada síntese, as seguintes conclusões finais:

1. A investigação dos contornos jurídicos da autonomia dos entes políticos brasileiros somente pode ser realizada de forma íntegra, se forem consideradas, além das normas e dispositivos que a afirmam, aquelas que lhe restringem e conformam a abrangência.
2. Não existe um único grau de autonomia das unidades componentes do Estado Federal, vez que o círculo que delimita as competências dos entes pode existir em proporções diferenciadas, em conformidade com o plexo

- de atribuições conferidas aos entes federativos, sem que se desnature o conceito da autonomia.
3. O endividamento expõe um conflito federativo por colocar em potencial colisão a autonomia dos entes subnacionais e a autonomia da União. A primeira consubstanciada na administração do patrimônio próprio dos entes políticos, e a segunda materializada na incumbência de gestão da política macroeconômica do Estado federal brasileiro.
  4. Nas questões pertinentes ao endividamento, há que ser feita redução proporcional da autonomia da União e dos entes subnacionais. Contudo, tal redução da esfera autônoma não pode ser de monta a inviabilizar o exercício do plexo de poderes conferidos pelo ordenamento àquelas unidades.
  5. A atribuição ao Senado Federal de várias competências legislativas privativas relacionadas à dívida pública, seus limites, condições e garantias, revela que a própria restrição à autonomia dos entes subnacionais será regulamentada, em parte, pelo órgão que representa os Estados-membros na formação da vontade nacional.
  6. A autonomia dos entes subnacionais na administração do próprio patrimônio confere àqueles prerrogativa na determinação dos seus gastos, por meio das respectivas peças orçamentárias; todavia, não existe a mesma autonomia no exercício do endividamento, que se encontra balizada por normas restritivas existentes em nosso ordenamento.
  7. *O ordenamento jurídico brasileiro confere relevo ao tema da responsabilidade na gestão fiscal.* Nesse sentido, o exercício da gestão fiscal dos entes subnacionais sofre restrições que se encontram consubstanciadas nas normas materiais previstas diretamente pelo texto constitucional, nas normas gerais de direito financeiro (Lei 4.320/64, lei de responsabilidade fiscal e resoluções do Senado Federal), bem como em restrições indiretas deflagradas pelo governo central.
  8. Federalizações de dívidas de entes subnacionais podem implicar em socialização da gestão fiscal irresponsável, representando, nesse caso, violação ao princípio da harmonia federativa e ao conceito de lealdade federal.
  9. O princípio da harmonia federativa e o conceito de lealdade federal, que implicam em deveres positivos de concreta colaboração entre os entes federativos não podem ser vistos somente de “cima para baixo”, mas também de “baixo para cima”.

## Referências

- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. 2. ed. Brasília: Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008.
- ALVES PINTO, Márcio Percival; BIASOTO JR., Geraldo (Orgs.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- \_\_\_\_\_. Parecer. In *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Del Rey, vol. 1, n. 1, jan. 1999.
- BRASIL. *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Del Rey, vol. 1, n. 1, p. 179-241, jan. 1999.
- CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- COMPARATO, Fábio Konder. Parecer. In *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Del Rey, vol. 1, n. 1, jan. 1999
- FREIRE, Fátima de Souza; MONTEIRO, André Jalles; VIEIRA, Luiz Mário et al. *Finanças Públicas Municipais – Indicadores de Desempenho Fiscal do Nordeste Brasileiro*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2007.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.