

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO

ARTHUR PORTO REIS GUIMARÃES

FEDERALISMO FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA E O STF: um estudo de caso a partir
do MS nº 34.023 e da ACO nº 3363

BELÉM - PARÁ

2021

ARTHUR PORTO REIS GUIMARÃES

FEDERALISMO FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA E O STF: um estudo de caso a partir
do MS nº 34.023 e da ACO nº 3363

Dissertação apresentada à Banca avaliadora de Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Federal do Pará - UFPA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos

Área Temática: Direito Tributário e Direitos Humanos

Orientação: Prof. Dr. Fernando Facury Scaff.

BELÉM - PARÁ

2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

R375f Reis Guimarães, Arthur Porto.
Federalismo Fiscal da Dívida Pública e o STF : um estudo de
caso a partir do MS nº 34.023 e da ACO nº 3363 / Arthur Porto
Reis Guimarães. — 2021.
144 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Fernando Facury Scaff
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2021.

1. Direito Financeiro. 2. Federalismo Fiscal. 3. Dívida
Pública. 4. Supremo Tribunal Federal. 5. Conflitos
Interfederativos. I. Título.

CDD 341.38|

ARTHUR PORTO REIS GUIMARÃES

FEDERALISMO FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA E O STF: um estudo de caso a partir
do MS nº 34.023 e da ACO nº 3363

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal do Pará como
requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre
em Direito.

DATA DA AVALIAÇÃO: 20/09/2021.

Banca examinadora:

Dr. Fernando Facury Scaff
Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA)

Dra. Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff
Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA)

Dr. Alexandre Coutinho da Silveira
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Ao meu Pai, Eustorgio Luiz Alves Guimarães
(*In Memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Do início, aos meus pais, Eustorgio Luiz Alves Guimarães (*In Memoriam*) e Ana Cristina Reis Guimarães, fontes inesgotáveis de amor, inspiração, admiração e carinho que um filho poderia ter.

Compartilho e agradeço, das minhas irmãs Vivianne Guimarães e Louise Guimarães, o amor fraterno e a eterna amizade familiar, que sempre nós unirá.

À minha avó, Haydée Reis (*In Memoriam*), da saudade das prosas no final da tarde.

Do amor, como paixão e admiração recíproca, a Edilvani dos Santos, carinhosa leitora e revisora da presente dissertação.

Como orgulhoso membro da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, agradeço aos meus colegas de trabalho, na pessoa do Exmo. Procurador-Chefe da Fazenda Nacional no Estado do Pará, Bruno Alves Pinheiro, ciente do apoio inestimável e do aprendizado diário.

Ao Professor Fernando Facury Scaff, um orientador paciente, condutor do caminho da construção da dissertação, merecedor dos meus sinceros agradecimentos pela prazerosa convivência acadêmica ao longo do Mestrado: muito obrigado.

Ao PPGD da UFPA, na pessoa da Professora Luma Scaff, que, com sabedoria e maestria auxiliou este subscritor nas disciplinas e no estágio docência.

Agradecimentos aos amigos Daniel Pegado e Felipe Pereira, atuantes nas rotineiras perguntas e respostas essenciais para formulação do trabalho.

Ao final, quero repetir - entendo como correta a insistência -, ao meu Pai, pela alegria que me proporcionou em vida.

Dizem que finjo ou minto
Tudo o que escrevo. Não.
Eu simplesmente sinto
Com a imaginação.
Não uso o coração.

Tudo o que sonho ou passo,
O que me falha ou finda,
É como que um terraço
Sobre outra coisa ainda.
Essa coisa que é linda.

Por isso escrevo em meio
Do que não está ao pé,
Livre do meu enleio,
Sério do que não é.
Sentir! Sinta quem lê!
(ISTO, Fernando Pessoa)

A Constituição, em todas as suas disposições, cuida de uma União indestrutível, composta de estados indestrutíveis (Suprema Corte, Caso Texas versus White, 7 Wall, 700, 725, EUA, 1868)

RESUMO

O objetivo geral da presente pesquisa é descrever o federalismo fiscal da dívida pública a partir da Constituição Federal de 1988 e investigar o papel do Supremo Tribunal Federal nos conflitos interfederativos envolvendo a dívida pública dos Estados membros, tendo como estudos de casos o Mandado de Segurança (MS) nº 34.023 e a Ação Cível Originária (ACO) nº 3363. Desse modo, os capítulos da dissertação estão organizados através dos seguintes objetivos específicos: analisar o desenho constitucional do *federalismo fiscal da dívida pública* na Constituição de 1988, com ênfase na exposição das funções e relações federativas desempenhadas pela União, Senado e entes subnacionais; entender o processo de reversão do federalismo fiscal cooperativo e solidário através da política econômica promovida pela União, com alterações constitucionais que afetaram a distribuição de recursos aos Estados membros; analisar como a dinâmica do federalismo da dívida pública tensiona as relações governamentais no Brasil, provocando sucessivos conflitos judiciais fiscais entre União e Estados membros; a partir de estudos de casos, avaliar como as decisões do STF nos conflitos interfederativos modificaram o federalismo fiscal da dívida pública. O resultado geral da pesquisa expõe o federalismo fiscal da dívida pública como o desenho constitucional do complexo normativo das relações jurídicas e políticas do endividamento público dos entes subnacionais, acrescido da primordial atuação dos entes autônomos e instituições no processo político-jurídico autorizativo das operações, de regulamentação normativa, definição de limites e imposição de controle. Esse complexo entrelaçamento gera atritos e desentendimentos entre a União, dotada de tríplice função - gestora, garantidora, credora -, e os Estados membros submetidos a uma infinidade de regras legislativas e infralegais federais para terem acesso às operações de crédito. Nessa relação conflituosa financeira interfederativa, o STF atuou para promover o equilíbrio federativo e minorar as divergências entre os entes políticos. O STF não estimulou à União a outorgar privilégios aos Estados membros ou conceder novos perdões da dívida, mas sim, intermediou a composição de solução política entre governo central e subnacionais, como um autêntico Tribunal da Federação, participante da dinâmica do federalismo fiscal da dívida pública.

Palavras-chave: dívida pública; federalismo fiscal; Supremo Tribunal Federal; conflitos interfederativos.

ABSTRACT

The main objective of the present research is to describe the fiscal federalism of the public debt starting from the Federal Constitution of 1988 and to investigate the role of the Supreme Court in the inter-federative conflicts involving the public debt of the member states, having as case studies the Writ of Mandamus (MS) n° 34.023 and the Original Civil Action (ACO) n° 3363. Thus, the dissertation chapters are organized through the following specific objectives: to analyze the constitutional design of public debt fiscal federalism in the 1988 Constitution, with an emphasis on exposing the federal functions and relations performed by the Union, Senate and subnational government; understand the process of reversing cooperative and solidary fiscal federalism through the economic policy promoted by the Union, with constitutional changes that affected the distribution of resources to States; to analyze how the dynamics of public debt federalism pressure the government relations in Brazil, causing successive fiscal judicial conflicts between the Union and States; based on case studies, to evaluate how the decisions of the Supreme Court in the inter-federative conflicts changed the fiscal federalism of public debt. The main result of the research exposes the fiscal federalism of public debt as the constitutional design of the normative complex of legal and political relations of public indebtedness of subnational entities, plus the primordial performance of autonomous entities and institutions in the authoritative political-legal process of operations, normative regulation, definition of limits and imposition of control. This complex intertwining generates friction and disagreements between the Union, endowed with a threefold function - manager, guarantor, creditor -, and the States submitted to an infinity of federal legislative and infra-legal rules to have access to credit operations. In this conflicting inter-federative financial relationship, the STF acted to promote the federative balance and reduce the differences between political entities. The STF did not encourage the Union to grant privileges to States or to grant new debt forgiveness, but rather, it intermediated the composition of a political solution between central and subnational governments, like an authentic Federation Court, participating in the dynamics of fiscal federalism of public debt.

Keywords: public debt; fiscal federalism; Supreme Court; inter-federative conflicts.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia-Geral da União
BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central do Brasil
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAF	Cooperação Andina de Fomento
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONPEG	Colégio de Procuradores-Gerais dos Estados
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
IFI	Instituição Fiscal Independente
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MIP	Manual para Instrução de Pleitos
MS	Mandado de Segurança
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAF	Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal

PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Declaração da Governadora do Estado do Pará para fins de registro em Contrato de Contragarantia	74
Figura 2 – Caminho procedimental para a tomada de empréstimo público externo	75
Figura 3 – Caminho procedimental para a tomada de empréstimo público interno.....	75
Figura 4 – Cabeçalho da petição inicial	116
Tabela 1 – Impacto da aplicação da LC nº148 sobre as dívidas públicas dos Estados membros	110

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O FEDERALISMO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	23
2.1 A constituinte de 1988 e a formação de uma federação de cooperação financeira solidária: a autonomia financeira dos Estados membros na Constituição.....	23
2.2 O desenho constitucional da dívida pública na Constituição de 1988: o federalismo fiscal da dívida pública	32
2.2.1 Breve esboço comparatístico: o federalismo da dívida pública nos Estados Unidos	39
2.2.2 Regimes constitucionais da dívida pública pretéritos à Constituição de 1988	45
2.2.3 A União (Poder Executivo): gestora, seguradora e credora do endividamento público	50
2.2.4 O Senado: controle e fiscalização da federação	65
2.2.5 Os entes subnacionais no federalismo fiscal da dívida pública: da teoria à prática.	69
3 NOVO SÉCULO E VELHOS DILEMAS: A REVERSÃO DO FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO PELA FUGA FEDERATIVA DAS RECEITAS FEDERAIS	80
3.1 A centralização fiscal na União, as contribuições e a DRU: um modelo tributário e financeiro antifederativo	80
3.2 Crises e as desonerações tributárias: o enfraquecimento dos fundos constitucionais	86
3.3 A Federação Endividada na antessala da judicialização.....	88
4 A JUDICIALIZAÇÃO INTERFEDERATIVA NO STF: A CORTE CONSTITUCIONAL NO FEDERALISMO FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA	96
4.1 O STF como Tribunal da Federação.....	96
4.2 Os conflitos judiciais interfederativos na federação endividada	99
4.2.1 A litigância interfederativa dos Estados membros contra a União: juros, acordo e LC n°156.	104
4.2.2 Dívida Pública e a LC n° 173: a moratória federativa judicializada.....	114
4.3 O federalismo fiscal da dívida pública a partir do Tribunal da Federação	123
5 CONCLUSÃO.....	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133

1 INTRODUÇÃO

O Secretário-Geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) Angel Gurría entende que “as relações entre governos nacionais e subnacionais, geralmente a base das instituições de um país, exige uma revisão para que o crescimento de todas e em todas as jurisdições decole novamente”¹.

Existe um consenso teórico que o modelo de Estado federal promete autonomia financeira aos entes políticos para proporcionar o pleno exercício das suas competências constitucionais². A descentralização financeira “é uma solução conciliadora da tensão entre as autonomias e o espírito (de coesão) nacional, ela deve ser uma solução pacificadora”³.

A maior parte dos problemas do relacionamento interfederativo, direta ou indiretamente, repercute no aspecto financeiro⁴, logo, o dilema da repartição dos recursos do Estado é o ponto central no debate da organização federativa fiscal. Em texto anterior a Constituição de 1988, Baracho⁵ já alertava sobre a atitude de competitividade entre os entes federados, resultando em litígios e rivalidades entre os centros de governo, devendo o projeto federativo solucionar e conciliar a multiplicidade de interesses oriundos das unidades territoriais. No direito comparado, em artigo datado da década de 50 do século passado, James Buchanan arguia os problemas gerados nas duas décadas anteriores no relacionamento financeiro entre o ente central e os subnacionais nos Estados Unidos. Chamava atenção para priorização de soluções de curto prazo, quando o ideal seria o estudo e a formulação dos objetivos de longo prazo na estrutura fiscal intergovernamental⁶.

O federalismo fiscal abarca modelos desenvolvidos por uma gama quase infinita de diferenciações que resultam em um produto único para cada realidade nacional⁷. Nesse sentido,

¹ No original: “The relations between national and sub-national governments, often the bedrock of a country’s institutions, require a review so that growth for all and in all jurisdictions is to take off again”. OECD. **Fiscal federalism 2016: Making decentralisation work**. Paris: OECD, 2016, p. 03.

² “A importância da distribuição da receita fiscal é patente em um Estado Federal. Afinal, no federalismo, a decorrência direta da repartição de competências é a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar os encargos e as rendas das unidades federadas.” BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 160.

³ CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. 3º ed. rev., Coimbra: Almedina, 2018, p. 19.

⁴ Segundo Enoch Alberti Rovira, as relações financeiras federativas constituíram um dos grandes problemas do constitucionalismo alemão no século XX. ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 263.

⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985, p. 164 e 171.

⁶ BUCHANAN, James M. Federalism and Fiscal Equity. **The American Economic Review**, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), p. 583-599, p. 583. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1808426>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁷ “O federalismo é um modelo de organização do Estado, e cada país tem sua história e, por conseguinte, o sistema assume características próprias. Nenhuma das opções federativas, entretanto, possui identidade com qualquer

nossa República Federativa a partir da Constituição de 1988 se esforçou para empreender uma fórmula constitucionalmente adequada para melhorar atendimentos dos múltiplos interesses divergentes entre nossas unidades políticas regionais.

O federalismo fiscal subdivide-se no *federalismo fiscal patrimonial*⁸, responsável pela repartição das receitas patrimoniais; o *federalismo fiscal tributário*, com repartição das competências para instituição de tributos; e, por fim, o *federalismo fiscal da dívida pública*, cuja origem fundamental reside no conjunto normativo constitucional do relacionamento interfederativo sobre a dívida pública dos entes federados.

O *federalismo fiscal da dívida pública* trata da estruturação e do funcionamento dos empréstimos públicos em uma federação. Os sistemas federativos variam na fixação de regras que garantam aos governos subnacionais o acesso a operações de crédito⁹ e outorguem ao ente central a posição de garantidor destes negócios jurídicos. No caso brasileiro, o *federalismo fiscal da dívida pública* atribuiu à União, através dos poderes Executivo e Legislativo, o exercício de autoridade central na política creditícia dos Estados membros ao dispor sobre autorização e delimitação da tomada de empréstimos por estes.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Senado¹⁰ a competência para autorizar qualquer operação de crédito¹¹, fixar os limites do endividamento dos entes subnacionais e regulamentar os requisitos para que a União conceda as garantias necessárias para as referidas contratações de dívidas pelos Estados membros. A captação de recursos via operações de

outra.” TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 258.

⁸ SCAFF, Fernando Facury. Federalismo Fiscal Patrimonial e Fundos de Equalização. O Rateio dos Royalties do Petróleo no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário**: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quatier Latin, 2014, p. 181.

⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). **Federalism International IDEA Constitution-Building**. Stockholm: International IDEA, 2015, p. 31.

¹⁰ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

¹¹ Resolução nº 43/2001 do Senado. Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

crédito é regulamentada pelo Poder Executivo Federal através do Ministério da Economia¹², e pelo Senado, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal¹³ e em suas próprias Resoluções, que buscam controlar o nível de endividamento dos entes subnacionais, evitando assim comprometimento de suas receitas que possa ao longo dos anos impossibilitar os pagamentos assumidos.

Essa dinâmica constitucional visa permitir à União a gestão da tomada e o controle no nível de endividamento dos demais entes políticos e motivou uma série de divergências com “grave tensão intersistêmica”¹⁴ no sistema federativo da dívida pública.

Os conflitos entre os entes políticos são uma realidade inexorável à própria estrutura do Estado federal¹⁵, sendo assim, imprescindível um órgão judicante para resolução. Como argumenta Loewenstein¹⁶, se inexistente, colapsaria a federação a ausência de um órgão judicial para dirimir as disputas políticas entre os partícipes autônomos.

No século XVIII, Alexander Hamilton, um dos eminentes “founding fathers”¹⁷ da federação dos Estados Unidos, indicava “que deve haver uma corte de jurisdição suprema e final é algo que não foi contestado e provavelmente não o será.”¹⁸ Algumas décadas depois, Tocqueville complementou a ideia da imprescindibilidade da Suprema Corte ao definir que “sem eles, a constituição é obra morta”.¹⁹

¹² A partir da publicação da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

¹³ Lei Complementar nº 101 de 04/05/00.

¹⁴ VIANA, Ulisses Schwarz. O Federalismo e a Constituição como acoplamento estrutural: o paradoxo da integração sem totalidade In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 262.

¹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 92.

¹⁶ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 311.

¹⁷ “Founding Fathers, the most prominent statesmen of America’s Revolutionary generation, responsible for the successful war for colonial independence from Great Britain, the liberal ideas celebrated in the Declaration of Independence, and the republican form of government defined in the United States Constitution. While there are no agreed-upon criteria for inclusion, membership in this select group customarily requires conspicuous contributions at one or both of the foundings of the United States: during the American Revolution, when independence was won, or during the Constitutional Convention, when nationhood was achieved.” Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Founding-Fathers>. Acesso em: 27 maio 2020.

¹⁸ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 493.

¹⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. tradução: Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: VIDE Editorial, 2019, p. 174.

No caso brasileiro, incumbiu-se constitucionalmente o Supremo Tribunal Federal para “as causas e os conflitos entre a União e Estados”²⁰, nominado como Tribunal da Federação²¹.

No Brasil, os conflitos interfederativos judicializados constituem um indicativo que o esquema atual do *federalismo fiscal da dívida pública* não funciona mais de forma adequada como uma solução pacificadora. Através da multiplicidade de ações perante o STF, presenciase um estado natural de litigância federativa entre União e Estados. Até mesmo após a assinatura de acordos renegociados, procura-se a via do Tribunal da Federação para impugnações destes acertos políticos financeiros.

O predicado *cooperação* adiciona ao modelo federal brasileiro uma característica fundamental de normatizar a colaboração mútua entre os integrantes da federação. A renovada discussão política e financeira acerca da dívida pública dos Estados membros é um nítido elemento da ausência da prometida cooperação federativa.

Foram múltiplos acordos e numerosas negociações entre o ente central e os subnacionais na presente década, que, contudo, possuem a característica central da curta duração. Comprova-se essa hipótese ao aferirmos que, nos anos de 2014 (LC nº 148), 2015 (LC nº 151) e 2016 (LC nº 156) foram promulgadas três leis complementares tratando da renegociação das dívidas estaduais junto à União. Inclusive, no ano de 2020, a LC nº 173 que instituiu o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, também tratou da inclusão de uma concessão negociada de moratória²² no pagamento das parcelas das dívidas públicas para auxiliar os estados na liberação de receitas visando a enfrentar a crise social e econômica provocada pela pandemia.

A renegociação não é um processo recente, já que no final do século passado, em 1997, foi promulgada a Lei nº 9496/97 como um amplo acordo interfederativo entre a União e Estados membros, quando o ente central absorveu a totalidade da dívida pública dos entes subnacionais com seus credores originais, refinanciando e outorgando expressivo perdão de parte dos débitos.

²⁰ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

²¹ “O Tribunal da Federação. Esse aposto é muitas vezes atrelado ao Supremo Tribunal Federal. Mesmo com a criação do Superior Tribunal de Justiça, que tem por função a harmonização da interpretação da legislação federal, o próprio STF continua se afirmando como o Tribunal da Federação”. FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro; LEAL, Fernando; HARTMANN, Ivar. **II Relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11056>. Acesso em: 27 maio 2019, p. 19. ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 87.

²² Art. 2º da LC nº 173.

Assim, aferimos, através dessas renegociações, um relevante indício de disfunção na aplicação do desenho constitucional do federalismo fiscal brasileiro do ano de 1988 até os tempos atuais.

Ainda assim, há uma notável diferença entre o acordo de 1997 e as leis do período de 2014 a 2020. Estas últimas contaram com uma intensa participação do Supremo Tribunal Federal, influenciando-as. Os numerosos conflitos judiciais entre a União e os Estados, cada vez mais, transformam o STF em uma instituição envolvida diretamente nas negociações sobre novos acordos para refinanciamento da dívida pública. Os conflitos interfederativos inauguram um novo modelo de *federalismo fiscal judicializado* ao adicionar o STF como instituição com ampla margem de persuasão política e jurídica para auxiliar na construção da almejada cooperação fiscal entre os entes federados. Desse modo, o STF integra a dinâmica do *federalismo fiscal da dívida pública*, premissa que justifica a proposta da presente dissertação.

A partir do estudo e da análise do desenho constitucional da dívida pública, e das funções federativas exercidas pela União, Senado e entes subnacionais, poderemos compreender o *federalismo fiscal da dívida pública* na Constituição de 1988.

Para justificação socioeconômica da dissertação, pertinente a lição de Martinez-Vazquez e Civelek que explicitam a baixa produção de trabalhos empíricos sobre a eficácia das regulamentações do endividamento público dos entes subnacionais²³. Acrescentamos que no Direito, os trabalhos que examinam a dinâmica constitucional da dívida pública na federação também são escassos, o que dificulta a própria compreensão do tema e da sua importância.

Existe, ainda, uma complexa dependência financeira dos entes subnacionais em relação ao ente central no aspecto do endividamento público. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa que o saldo devedor de dívidas dos entes federados garantidos pela União é equivalente a 3% do PIB nacional, ou seja, aproximadamente 190 bilhões de reais²⁴.

As dívidas renegociadas com a União a partir da Lei Complementar (LC) nº 156 somam R\$ 458.865.095.791, com a participação de 18 Estados membros na adesão ao acordo legal²⁵. Diferente da Lei nº 9.496/97, a LC nº 156 de 2016 foi produto de um amplo acordo interfederativo homologado no STF, desse modo, a Corte Suprema passou a integrar

²³ MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; CIVELEK, Yasin. **Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies**. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University, 2019, p. 04.

²⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Exposi%C3%A7%C3%A3o+da++Uni%C3%A3o+%C3%A0%20Insolv%C3%Aancia+dos++Entes+Subnacionais+-++CORRIGIDO/aa849fe8-582f-4167-91ad-1fa2f84dcbab>. Acesso em 26 maio 2020, p. 73.

²⁵ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociao-de-divida-com-uniao-e-bndes>. Acesso em: 28 maio 2020.

diretamente a dinâmica do *federalismo fiscal da dívida pública*, merecendo um estudo próprio dentro da academia e apartado das demais subespécies de federalismo fiscal.

O objeto da dissertação se vincula à pesquisa na temática dos direitos humanos. A resposta positiva deriva da lição que direitos humanos possuem custos²⁶, e para que os entes subnacionais participem ativamente da construção de uma *sociedade livre, justa e solidária*, dependem de recursos para efetivar suas políticas públicas regionais para concretização deste modelo de sociedade ideal.

As rotineiras crises das dívidas públicas dos Estados membros atrelados à contínua litigiosidade na Suprema Corte em face da União indicam uma grave falha em nosso *federalismo fiscal da dívida pública* que merece a devida atenção. O federalismo financeiro a partir do estudo do relacionamento fiscal entre os integrantes da federação é um caminho para permitir a efetivação das competências constitucionais destes em consonância com os direitos humanos²⁷.

Para levarmos a sério os direitos humanos prometidos pela Constituição, precisamos levar à sério a escassez dos recursos²⁸. Como alertava Bobbio sobre o caminho longo que ainda precisaremos percorrer para efetivação dos direitos humanos²⁹, significa que, longo também é o caminho para implementação de nosso projeto constitucional de uma federação atuante para reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais e concretizar os direitos humanos dos nacionais de Uiramutã em Roraima, município mais ao norte, até Santa Vitória do Palmar no Rio Grande do Sul, município mais ao sul³⁰ de nossa federação continental³¹.

²⁶ “Os direitos possuem custos; não nascem em árvores e não caem do céu como sanduíches. Custos esses que devem ser suportados por toda a sociedade em harmonia com o Princípio da Solidariedade, o que motiva a Constituição de 1988 a ter instituído um sistema de financiamento para a implementação de direitos fundamentais que não concede ao legislador tão ampla margem de discricionariedade sobre quanto deve destinar da arrecadação aos gastos sociais. Esse cenário exige a alocação de recursos de forma eficiente.” SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Reserva do Possível: Frente e Verso. **Revista Fórum De Direito Financeiro E Econômico – RFDFFE**. – v. 3 – n. 4 – 2014.

²⁷ SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Federalismo Fiscal e desvinculações de receitas da União: Breves anotações sobre ADPF 523. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 929.

²⁸ SUNSTEIN, Cass; Holmes, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W.W. Norton, 1999, p. 94.

²⁹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 46.

³⁰ IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. p. XIV. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2012.pdf. Acesso em: 28 maio 2020.

³¹ Para Loewenstein, a opção do Brasil pelo modelo federal em 1891 tem relação direta com o tamanho do território nacional que dificultaria a solução estatal unitária. LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 355. Para defesa do Estado federal como melhor opção política para países com grandes dimensões, ver CAVALCANTI, Amaro. **Regimen Federativo: A Republica Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p.121-122.

Em tempos de *federalismo fiscal de ódio*³², exploraremos a interpretação constitucional da dinâmica federativa das autonomias (política e financeira), repartição das rendas, harmonia e independência entre os Poderes.

O objetivo geral da dissertação será a exposição do sistema do *federalismo fiscal da dívida pública* a partir da Constituição Federal de 1988 e investigar o papel do STF nos conflitos interfederativos envolvendo a dívida pública dos Estados membros, tendo como estudos de casos o Mandado de Segurança (MS) nº 34.023 e a Ação Cível Originária (ACO) nº 3363.

Os objetivos específicos serão: apresentar e analisar o desenho constitucional do *federalismo fiscal da dívida pública* na Constituição de 1988, com ênfase na exposição das funções e relações federativas desempenhadas pela União, Senado e entes subnacionais; entender o processo de reversão do federalismo fiscal cooperativo e solidário através da política econômica promovida pela União, com alterações constitucionais que afetaram a distribuição de recursos aos Estados membros; analisar como a dinâmica do federalismo da dívida pública tensiona as relações governamentais no Brasil, provocando sucessivos conflitos judiciais fiscais entre União e Estados membros; a partir de estudos de casos, avaliar como as decisões do STF nos conflitos interfederativos modificaram o *federalismo fiscal da dívida pública*.

A partir da descrição do federalismo fiscal da dívida pública brasileira, buscar resposta à seguinte questão: em que medida as decisões do Supremo Tribunal Federal na resolução de conflitos interfederativos referentes à dívida pública impulsionam as disputas interfederativas na dinâmica financeira, envolvendo os Estados membros e a União?

Como hipótese inicial, as decisões do STF implementaram mudanças substanciais no *federalismo fiscal da dívida pública* da Constituição de 1988, em especial, obrigou à União a absorver os desequilíbrios financeiros e a promover um verdadeiro resgate ou “bailout judicial” dos Estados. O “bailout”³³ é um processo de resgate econômico de uma entidade em grave crise financeira e severas restrições orçamentárias, assim sendo, os entes subnacionais esperam dos governos centrais um resgate econômico através da introdução de novos recursos³⁴.

A presente investigação terá uma abordagem dedutiva, a partir de estudos de casos de conflitos interfederativos judicializados perante o STF sobre a dívida pública dos Estados

³² SCAFF, Fernando Facury. O federalismo fiscal de ódio e o necessário endividamento da União. **Revista Consultor Jurídico**. 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-26/contas-vista-federalismo-fiscal-odio-necessario-endividamento-uniao?imprimir=1>. Acesso em: 26 maio 2020.

³³ Segundo o Cambridge Dictionary: “the act of helping a person or organization that is in difficulty, usually by giving or giving or lending money”. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/bailout>. Acesso em 15 jan. 2021.

³⁴ OECD. **Fiscal federalism 2016: Making ecentralisation work**. Paris: OECD, 2016, p. 131

membros, para entendermos em que medida a Corte influenciou o *federalismo fiscal da dívida pública*.

Foram escolhidos os tipos de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica é essencial para construção de “um universo de estudo que consiga de fato representar o estado da arte, além de primar pela qualidade, abrangência e significância”³⁵ do arcabouço teórico para formatação das premissas. Através de uma adequada bibliografia nacional e estrangeira serão definidos os principais conceitos e fundamentos relacionados a pesquisa.

O estudo do federalismo fiscal requer a apreciação de artigos e livros relacionados a diferentes campos das ciências humanas (economia, ciência política, sociologia), além da análise jurídica produzida pelos autores de direito constitucional e financeiro, para produção de uma perspectiva da interdisciplinaridade³⁶ da temática dentro da normatividade constitucional.

No desenvolvimento da pesquisa bibliográfica empregamos múltiplos trabalhos de autores nacionais e internacionais. No direito comparado, compreendemos a similitude de problemas e dilemas enfrentados em nossa federação, sendo apreciados os estudos de Daniel Elazar, Karl Loewenstein, Bernard Schwartz, Jonathan Rodden, Enoch Alberti Rovira, David B. Walker, Robert Schertzer, como referenciais teóricos internacionais que auxiliaram na construção das ideias do trabalho.

Como principais autores nacionais contemplados no curso da dissertação, merecem apontamento: Fernando Facury Scaff, Geraldo Ataliba, C. J. de Assis Ribeiro, Regis Fernandes de Oliveira, Heleno Taveira Torres, Marta Arretche, Andrea de Quadro Dantas, Mônica Mora, Silvio Meira, Francisco Secaf Silveira, José Alfredo Baracho, Aliomar Baleeiro e Aristides Monteiro Neto.

A pesquisa documental em consonância com a visão multidisciplinar do objeto de pesquisa, partiu de estudos desenvolvidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)³⁷ e do

³⁵ TREINTA, Fernanda Tavares *et al.* Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Prod.**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 508-520, Set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132014000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 jun. 2020, p. 509.

³⁶ Para Ricardo Lobo Torres, a teoria jurídica do federalismo fiscal, além dos vínculos com disciplinas jurídicas, mantém relações diretas com a filosofia, ciência política, economia, ciência das finanças e história. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, vol. I. – Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 428-430.

³⁷ “A Secretaria do Tesouro Nacional, criada em 10 de março de 1986, por meio do Decreto nº 92.452, veio assumir as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, incorporando também as funções fiscais até então desempenhadas pelo Banco Central e Banco do Brasil S/A. Pertencente à da estrutura do MF, torna-se órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Sua criação representou um passo fundamental para o fortalecimento das finanças públicas do país, consolidando a modernização institucional e a sistematização da gestão responsável dos

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que foram fundamentais para localização dos dados empíricos vinculados ao endividamento público dos entes subnacionais para melhor entendimento da dinâmica do relacionamento financeiro entre União e Estados membros no *federalismo fiscal da dívida pública*.

No exterior existem instituições com sólidas pesquisas sobre a temática do federalismo contemporâneo e do endividamento público dos entes subnacionais, por isso, abordamos na dissertação trabalhos da “International Institute for Democracy and Electoral Assistance” (International IDEA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

A dissertação está organizada em três seções.

Na primeira parte cuidaremos do *federalismo fiscal da dívida pública*, partindo da análise da construção constitucional do federalismo fiscal de 1988, na sequência, analisar e definir o *federalismo fiscal da dívida pública* vigente em nosso país. Suscitaremos ainda uma breve exposição da realidade do federalismo da dívida pública nos Estados Unidos e uma análise da historicidade constitucional da dívida pública nas constituições brasileiras anteriores a 1988. Apresentaremos um estudo da União (Poder Executivo) como gestora, seguradora e credora do endividamento público dos entes subnacionais. O Senado a partir das funções de controle e fiscalização do endividamento público será exposto em seguida. No último tópico, avaliaremos a posição dos entes subnacionais no processo de autorização de tomada de empréstimo público, através de um caso prático envolvendo o Estado do Pará.

Na segunda seção analisaremos o comportamento do ente central após a Constituição de 1988 na adoção de uma política econômica desfavorável ao modelo federativo fiscal. Exploraremos a exponencial prioridade outorgada as contribuições no sistema tributário federal e a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Depois, as crises do início deste século produziram uma política econômica anticíclica do governo central vocacionada a renúncias fiscais de tributos federais partilhados (IPI e IR) na federação. Ao final, abordaremos o caminho da federação para um excessivo endividamento público dos Estados membros e qual seria a participação da União nesse processo.

Na última parte, como estratégia metodológica complementar³⁸, partiremos para a apreciação de dois estudos de casos de conflitos interfederativos no STF. Como bem definiu

recursos públicos.” Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/sobre-o-tesouro-nacional>. Acesso em: 04 jun. 2020.

³⁸ MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. 275-320, p. 358.

Maira Machado, o estudo de caso é “uma estratégia metodológica de construção de um objeto empírico muito bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias”³⁹. Os casos a serem estudados visam implementar a estratégia metodológica desta pesquisa para aferição convincente da hipótese da influência do STF no desenho constitucional do *federalismo fiscal da dívida pública*. Seria dificultoso concluirmos nossa pesquisa sem a adoção do estudo de caso, ante a insuficiência metodológica de outras opções.

O primeiro caso é o mandado de segurança (MS) nº 34.023 do Estado de Santa Catarina, ajuizado no período posterior a aprovação da LC nº 148/2014. A ação impugnou a LC nº 148, alterada em 2015 pela LC 151, as quais estabeleceram novos indexadores de correção (4% a.a. + IPCA, limitados pela Selic) e desconto sobre os saldos devedores a fim de reduzir o endividamento estadual. O pedido de mérito era a adoção do regime de juros simples em substituição aos juros compostos previstos nos contratos de renegociação da dívida pública.

Justificamos a escolha em razão de um “raciocínio hipotético”⁴⁰ da existência de indícios de atuação coordenada e planejada dos estados, pois, em ritmo de curto espaço temporal, outros 17 Estados⁴¹ impetraram *writ* com a mesma causa de pedir e pedidos em face das mesmas autoridades coatoras (Presidente da República, Ministro da Fazenda e Secretário do Tesouro Nacional). O ineditismo dessa estratégia federativa-processual e a solução promovida através de um amplo acordo interfederativo entre o ente central (autoridade coatora) e os entes subnacionais (impetrantes) resultou na promulgação da LC nº 156/2016.

No contexto da dramática crise sanitária e econômica provocada pela pandemia do Covid-19, o segundo caso é a ação cível originária (ACO) nº 3363 do Estado de São Paulo, que tinha como escopo a obtenção da suspensão do pagamento das parcelas das dívidas pretéritas renegociadas com a União, através de argumentos fáticos vinculados a crise nas finanças públicas estaduais provocada pela pandemia. Novamente, de forma sequencial, os demais estados⁴² ajuizaram ações semelhantes, todas sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Nesse caso a extinção aconteceu com a homologação judicial da renúncia ao direito discutido,

³⁹ MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. 275-320, p. 361.

⁴⁰ MACHADO, op. cit., p. 362.

⁴¹ Santa Catarina (MS 34.023), Rio Grande do Sul (MS 34.110), Minas Gerais (MS 34.122), Pará (MS 34.132), São Paulo (MS 34.135), Rio de Janeiro (MS 34.137), Mato Grosso do Sul (MS 34.141), Alagoas (MS 34.123), Goiás (MS 34.143), Sergipe (MS 34.149), Amapá (MS 34.164), Bahia (MS 34.151), Distrito Federal (MS 34.154), Mato Grosso (MS 34.152), Paraná (MS 34.186), Pernambuco (MS 34.168) e Sergipe (MS 34.149).

⁴² ACO nº 3365 (BA), 3366 (MA), 3367 (PR), 3368 (PB), 3369 (PE), 3370 (SC), 3371 (MS), 3372 (AC), 3373 (PA), 3374 (AL), 3375 (ES), 3376 (AM), 3377 (RO), 3378 (RN), 3379 (MT), 3380 (SE).

exigência contida na LC nº 173/2020⁴³, que concedeu moratória em relação ao pagamento da dívida pública aos Estados e municípios até 31 de dezembro de 2020.

Seguindo a lição de Silva, investigaremos os dados menos evidentes dos casos escolhidos, como por exemplo, a estratégia processual dos Estados membros e da União, debates e discursos vigentes à época do ajuizamento e julgamento⁴⁴. Desejamos esclarecer os motivos e resultados dos referidos casos para a dinâmica do relacionamento financeiro entre ente central e subnacionais.

Da exposição da estratégia metodológica da presente dissertação, confirmaremos ou não a hipótese inicial que o STF implementou mudanças substanciais no *federalismo fiscal da dívida pública* da Constituição de 1988, imputando à União a absorção dos desequilíbrios financeiros através do resgate dos Estados membros.

⁴³ Art. 2º, §6º, da LC nº 173.

⁴⁴ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em Processos Judiciais In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. 275-320, p. 277.

2 O FEDERALISMO DA DÍVIDA PÚBLICA

2.1 A constituinte de 1988 e a formação de uma federação de cooperação financeira solidária: a autonomia financeira dos Estados membros na Constituição

O *Chief Justice* John Marshall observou a existência da ambição da Constituição em perseverar por muito tempo⁴⁵. Essa noção é replicável à Constituição de 1988, que constituiu um novo recomeço à nossa República Federativa após um período autoritário. Transcorridas três décadas de resiliência política e jurídica, com acertos e desacertos, provam o argumento que há uma Constituição trintenária que se adapta aos novos desafios emergentes em nosso país⁴⁶.

No presente tópico, introduziremos os elementos do federalismo fiscal extraídos da Constituição de 1988, com ênfase à vitória institucional dos Estados membros na constituinte no viés do modelo federativo de financiamento.

Para enfrentamento dos desafios nacionais e regionais impostos à redemocratização, nosso Estado Constitucional de 1988 adotou o modelo federativo, exaltado por Tocqueville como uma poderosa combinação em benefício da prosperidade e da liberdade humana⁴⁷. Na visão de Orlando Bitar, “as dimensões continentais do Brasil pareciam destiná-lo à forma federal de Estado”⁴⁸. A escolha foi adotada desde 1891, na primeira Constituição após a proclamação da República brasileira⁴⁹. Porém, o início restou caracterizado com um “gesto de mágica”⁵⁰ através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889⁵¹, como primeiro ato normativo do Governo Provisório na República⁵².

⁴⁵ AMAR, Akhil Reed. **The Constitution Today**: timeless lessons for the issues of our era. New York: Basic Books, 2016, p.3.

⁴⁶ “A aplicação do Direito – e este ato supõe interpretação – não é mera dedução dele, mas, sim, processo de contínua adaptação de suas normas à realidade e seus conflitos. Da mesma forma, a ordem jurídica, no seu evoluir em coerência com as necessidades reais, embora haja de respeitar a Constituição, não se resume a uma mera dedução dela. A Constituição é um dinamismo”. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 162.

⁴⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. tradução: Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: VIDE Editorial, 2019, p. 196.

⁴⁸ BITAR, Orlando. Federalismo Solidário e Desenvolvimento. **Revista de informação legislativa**, v. 11, n. 42, p. 37-62, abr./jun. 1974, p. 41.

⁴⁹ Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

⁵⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 88.

⁵¹ Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

⁵² Em obra fundamental do direito constitucional brasileiro, Alfredo Varela elogiou a iniciativa do Governo Provisória na adoção imediata da forma federal de Estado: “Bem andou, pois, o Governo provisório, firmando-o em seu primeiro acto legislativo: foi a medida mais applaudida de quantas decretou”. VARELA, Alfredo. **Direito**

O primeiro artigo do texto constitucional de 1988 inicia com a promulgação de uma *República Federativa* no Brasil⁵³ decorrente da união indissolúvel dos Estados membros, Municípios e Distrito Federal. A majorada importância da escolha da forma de Estado justifica a posição inicial no texto e a proteção constitucional como cláusula pétrea⁵⁴, cláusula da eternidade⁵⁵, “entrenchment clause”⁵⁶ ou “disposiciones intangibles”⁵⁷, insuscetível de deliberação parlamentar tendente a extinção, sendo assim, a entrega pelo constituinte originário de “rigidez constitucional máxima”⁵⁸ a “intangibilidade tradicional”⁵⁹ do projeto federativo brasileiro.

Daniel Elazar indica uma interessante analogia a partir da biologia para explicar esse modelo de Estado. Para o professor israelense, o federalismo seria um gênero com várias espécies, na qual, a federação moderna é a espécie mais conhecida, conceituando-a como “uma união nacional cuja constituição é a lei suprema da terra, mas na qual autoridade e poder são divididos e compartilhados por governos gerais e constituintes”⁶⁰.

A federação, assim, é uma “aliança eterna”⁶¹ fundada na confiança e divisão de responsabilidades entre diversas entidades políticas autônomas formando uma única unidade política soberana indissolúvel através de regras, princípios e objetivos partindo de uma Constituição Federal rígida⁶². Em outra analogia, Elazar explica que a Constituição deve surgir

constitucional brasileiro: reforma das instituições nacionais. Rio de Janeiro, 1898, p. 55. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227350>. Acesso em: 03 jun. 2020.

⁵³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

⁵⁴ Art. 60 (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

(...)

⁵⁵ “De acordo com a teoria convencional, reverter alguma decisão salvaguarda por um limite material só seria possível por meio de uma ruptura, decorrente de nova manifestação do poder constituinte originário. A doutrina brasileira vem chamando esses limites de cláusulas pétreas. Na Alemanha, eles são conhecidos como cláusulas de eternidade” SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 291.

⁵⁶ Hein, M. Impeding constitutional amendments: why are entrenchment clauses codified in contemporary constitutions?. **Acta Polit** 54, 196–224, 2019.

⁵⁷ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución.** Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 189.

⁵⁸ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 261.

⁵⁹ BITAR, Orlando. Federalismo Solidário e Desenvolvimento. **Revista de informação legislativa**, v. 11, n. 42, p. 37-62, abr./jun. 1974, p. 45.

⁶⁰ Na origem: “Federation is a national union whose constitution is the supreme law of the land but in which authority and power are divided and shared by a general and constituent governments.” ELAZAR, Daniel. **Federalism an Overview.** Pretoria: HSRC Publishers, 1995, p. 06.

⁶¹ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución.** Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 356.

⁶² “(...) a federação só é definitivamente instituída e subsiste em virtude de uma constituição federal, a qual, como lei fundamental da Nação, é, que fixa os próprios direitos que aos Estados federados compete exercer, como dependentes, que são, em maior ou_ menor latitude, do poder central, — o único soberano”. CAVALCANTI,

em primeiro lugar para entregar as regras do jogo à sociedade e entes autônomos, para que todos saibam e cuja abertura permita que todos na comunidade joguem⁶³.

As regras federativas primordialmente visam auxiliar na concretização de objetivos comuns delimitados na Constituição. Contudo, como alcançar esses objetivos? Através de políticas públicas⁶⁴ que respeitem a lição de que o “financiamento segue a função”⁶⁵ responderiam os melhores estudiosos sobre a temática do federalismo⁶⁶. A distribuição de responsabilidades no projeto constitucional é inexecutável, ausente uma justa divisão dos poderes e recursos financeiros entre o ente central e os subnacionais⁶⁷.

Em estudos empreendidos por organizações como a “International Institute for Democracy and Electoral Assistance” (International IDEA), há profunda preocupação com um desenho constitucional propiciador às unidades subnacionais de bases tributárias próprias e autonomia de gestão das finanças públicas locais para que uma descentralização efetiva do poder seja uma realidade na federação⁶⁸.

A confiança depositada em um projeto federativo constitucional com verdadeira autonomia política aos entes necessita de forma obrigatória da dotação de recursos para

Amaro. **Regimen Federativo**: A Republica Brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 15. LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 356.

⁶³ ELAZAR, Daniel. **Federalism an Overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995, p. 12.

⁶⁴ “De fato, o modelo de Estado de Direito vencedor durante a manifestação do Poder Constituinte Originário foi o Estado Social e Democrático de Direito, no qual a realização dos fins da Constituição – como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais – necessita de reconhecimento de direitos sociais como direitos fundamentais a serem prestados pelo Estado. Nesse sentido, *é dever do Estado federal brasileiro realizar políticas públicas para garantir que o cidadão possa receber tais prestações positivas estatais.*” (grifos nossos) LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis, EModara, 2018, p. 79.

⁶⁵ CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. 3º ed. rev., Coimbra: Almedina, 2018, p.14.

⁶⁶ Por todos, Luma Scaff: “A atribuição a determinado ente de uma parcela do poder de realizar uma determinada conduta implica permitir que o ente tenha condições, não apenas de legislar como também de materializar o mandamento constitucional na sociedade. Entre a obrigação de legislar e a de materializar, existe um elemento indispensável: o financiamento”. SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. **Federalismo Fiscal e desvinculações de receitas da União: Breves anotações sobre ADPF 523**. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 928. DALLAVERDE, Aleksandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 116. ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 21.

⁶⁷ GAMBER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal**. Vol. 06, n. 10, p. 1297/1318. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-theory-of-federalism-the-nature-and-challenges-of-a-federal-state/47BBA93E57C1EE336E1E670EE48E7152>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁶⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). **Federalism International IDEA Constitution-Building**. Stockholm: International IDEA, 2015, p. 30. Com o mesmo entendimento, ver GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal**. Vol. 06, n. 10, p. 1297/1318. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-theory-of-federalism-the-nature-and-challenges-of-a-federal-state/47BBA93E57C1EE336E1E670EE48E7152>. Acesso em: 15 jun. 2020.

financiar a almejada autossuficiência dos partícipes da federação para a tomada das decisões políticas fundamentais.

Nesse sentido, emerge o federalismo fiscal como modelo constitucional de repartição das receitas tributárias e não tributárias entre os entes federados a partir da fixação de competências tributárias, da participação fiscal do ente menor na arrecadação do ente maior e das transferências interfederativas⁶⁹. É a descrição normativa constitucional das relações financeiras entre os partícipes da federação⁷⁰.

A estrutura fundamental do federalismo fiscal encontrava-se expressa na nomenclatura da subcomissão de “Tributos, Participação e Distribuição das Receitas”⁷¹, integrante da comissão do sistema tributário, orçamento e finanças da Assembleia Nacional Constituinte. Aquela subcomissão tratou dos aspectos centrais do desenho constitucional do modelo federativo fiscal de 1988, debateu e aprovou os pontos centrais da tributação, da participação e da redistribuição das receitas na federação.

Como já dito na introdução, nossa federação fiscal é formada a partir de um *federalismo fiscal patrimonial*⁷² responsável pela repartição das receitas patrimoniais, o *federalismo fiscal tributário* com repartição das competências para instituição de tributos, e, por fim, o *federalismo fiscal da dívida pública*⁷³, como conjunto normativo constitucional do relacionamento interfederativo sobre a dívida pública dos entes federados.

O federalismo fiscal é um fenômeno jurídico, econômico, político e social, não sujeito a certezas matemáticas ou modelos teóricos abstratos, ou delimitações puramente racionais e previsíveis⁷⁴ no texto constitucional, pois não há identidade única entre as opções federativas

⁶⁹ No mesmo sentido, ver ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 50.

⁷⁰ GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal**. Vol. 06, n. 10, p. 1297/1318. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-theory-of-federalism-the-nature-and-challenges-of-a-federal-state/47BBA93E57C1EE336E1E670EE48E7152>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁷¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Anteprojeto de Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-149.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

⁷² SCAFF, Fernando Facury. Federalismo Fiscal Patrimonial e Fundos de Equalização. O Rateio dos Royalties do Petróleo no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quatier Latin, 2014, p. 181.

⁷³ O tema será objeto de estudo no tópico 1.2.

⁷⁴ É a conclusão de Dallari em sua clássica obra “O Estado Federal”, que entendemos compatível com o estudo do federalismo fiscal. DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p.103-104. No mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres: “No campo do federalismo fiscal, entretanto, não se chega à utopia. Inexiste proposta de um sistema federal racional e perfeito. Há fundadas dúvidas de que sequer se possa alcançar um sistema satisfatório”. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e**

acolhidas por cada ordenamento jurídico⁷⁵. Devendo sim, ser apreciado e estudado no mundo real com seus dilemas e conflitos típicos das organizações federais, exigindo-se dos governados “um uso diário das luzes de sua razão”⁷⁶ para construção perene do projeto federal no território nacional.

Antes de adentrar no estudo do federalismo fiscal na Constituição de 1988, é importante compreender o período constitucional anterior e sua notável influência no debate da constituinte de 1988. O regime constitucional de 1967/69⁷⁷ outorgou forma jurídica a um regime autocrático⁷⁸ com a formatação de um federalismo nominal concentrador de poderes e receitas na União⁷⁹ em um verdadeiro Estado pseudoconstitucional⁸⁰.

Na verdade, seria incompatível com um regime autoritário a descentralização de poderes, pois este é um elemento nuclear de um verdadeiro Estado federal democrático⁸¹. Loewenstein lembra que o primeiro ato de Hitler ao tomar o poder foi a destruição do federalismo, estratégia seguida por Vargas no Brasil, Peron na Argentina e demais ditaduras na América Latina⁸².

Como ensina Baracho, “a descentralização não existe a não ser nas sociedades que conhecem e praticam a democracia. A descentralização prolonga, precisa e vivifica a

Tributário, vol. I. – Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 431.

⁷⁵ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 258.

⁷⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. tradução: Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: VIDE Editorial, 2019, p. 189.

⁷⁷ Optamos pela nomenclatura Constituição de 1967/69, em razão da profunda discussão doutrinária acerca da questão, se a EC n.1 de 1969 constituiria uma nova Constituição em substituição ao texto de 1967, debate que não possui relevância neste trabalho. No mesmo caminho: “De qualquer modo, não é o caso de dar um valor demasiado à discussão sobre se a EC 1/1969, foi uma nova Constituição, substituindo por completo a Constituição de 1967, posição que parece gozar de preferência no âmbito da doutrina, ou se é possível reunir ambos os documentos, ainda mais em virtude de a vigência de ambos ter sido acompanhada pela vigência dos editos ditatoriais (com destaque para os Atos Institucionais) (...)” SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 238.

⁷⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985, p. 151.

⁷⁹ “A CF de 1967, manteve os avanços da Emenda 18/65, mas adotou um forte cunho centralizador dos poderes da União, numa orientação centripeta, inclusive para o federalismo fiscal”. TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 251. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, vol. V – O orçamento na Constituição. 3º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 226. DALLAVERDE, Alessandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 101

⁸⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 51.

⁸¹ “A Federação previne, ou obsta mesmo, em muito, a existência de um governo despótico (...)”. CAVALCANTI, Amaro. **Regimen Federativo: A Republica Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p.122.

⁸² LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 384.

democracia”⁸³. E finaliza, de forma irretocável, adotando “a descentralização como um antídoto do poder opressor”⁸⁴. Em resumo, no regime de 1967/69 a hegemonia financeira da União gerava a “vassalagem política dos Estados”⁸⁵.

Era esse o contexto político e federativo quando se iniciou a assembleia constituinte de 1988, novamente, o aspecto da autonomia financeira dos entes subnacionais emergiu como um caminho para que o texto constitucional de 1988 adotasse um federalismo autêntico, através de uma ampla reforma, visando a suprir e resgatar os Estados membros que se encontravam “depauperados financeiramente”⁸⁶.

A conclusão do artigo do professor Baracho publicado em 1985, poderíamos interpretar como um presságio do resultado da constituinte de 1988:

A Federação autêntica assenta-se no fortalecimento político e financeiro dos Estados e Municípios. É inviável reduzir a ingerência exacerbada da União, no campo da competência tributária, na área da aplicação de recursos que transfere àquelas entidades, com o aumento das receitas estaduais e municipais. Essas deverão ser acompanhadas do fortalecimento político dos entes da Federação. (...) A Federação é instrumento essencial para a racionalização democrática do poder, ao mesmo tempo que permitir reunir em um sistema de cooperação as unidades político-administrativas, com a finalidade de atingir o bem-estar da comunidade nacional⁸⁷.

Nas condições acima referidas, os constituintes atuaram de forma decisiva na implementação de um novo projeto federativo, favorável aos entes subnacionais ao outorgar uma nova divisão das competências tributárias e majoração dos recursos partilhados pelo ente central.

O deputado constituinte Wilson de Souza sintetizou o objetivo: “Não adianta descentralizarmos o poder, se não descentralizarmos também recursos, porque poder sem recursos, na verdade, não é nada”⁸⁸. No relatório final da subcomissão “Tributos, Participação e Distribuição das Receitas”, o constituinte relator Fernando Bezerra Coelho estimou como um dos tópicos centrais dos trabalhos o “fortalecimento da Federação, atribuindo-se, de forma equilibrada, autonomia financeira a Estados e Municípios”⁸⁹.

⁸³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985, p. 153.

⁸⁴ BARACHO, op. cit., p. 154.

⁸⁵ CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições brasileiras. v. 6 (1967)** — 3. ed. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 39.

⁸⁶ BARACHO, op. cit., p. 169.

⁸⁷ BARACHO, op. cit., p. 183.

⁸⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização dos Estados, p. 6. *apud* LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis, EModara, 2018, p. 80.

⁸⁹ BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988)**. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Anteprojeto de Constituição.

Alguns pilares ajudam a entender o federalismo fiscal do texto constitucional de 1988. A União, como ente concentrador dos poderes fiscais no regime de 1967/69, perdeu bases tributárias aos Estados membros, em especial, para a formatação de um novo tributo estadual, que, se tornaria o imposto de maior arrecadação no país nas décadas seguintes a promulgação da Constituição.

O imposto sobre circulação de mercadorias, transportes intermunicipal e interestadual e comunicação (ICMS)⁹⁰ é formado a partir da herança de cinco hipóteses de incidência⁹¹ outrora de competência da União⁹²: transporte, comunicação, combustíveis, energia e minerais. Exercidas, respectivamente, através do Imposto sobre os Serviços de Transportes e Comunicações (ISTC), Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), Imposto Único sobre Minerais (IUM) e Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE).

Adquiriram, ainda, a taxa rodoviária única da União convertida no imposto propriedade de veículos automotores (IPVA)⁹³ e o Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD)⁹⁴. A outorga de um Imposto de Renda estadual restou extinta em 1993.

A Constituição de 1988 ampliou exponencialmente a base tributável privativa dos Estados membros através de novas hipóteses de incidência tributária de competência que representavam atividades econômicas de notório sucesso arrecadatório, como por exemplo, tributação da energia e combustíveis, o que, por si só, justificou o incremento substancial da

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-149.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

⁹⁰ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

⁹¹ Nos filiamos as lições de Alfredo Becker: “Escolheu-se a expressão hipótese de incidência para designar o mesmo que outros autores denominam de ‘suporte fático’ ou ‘tatbestand’ ou ‘fattispecie’ ou ‘hecho imponible’ ou ‘pressuposto del tributo’ ou ‘fato gerador’. Esta última expressão é a mais utilizada pela doutrina brasileira de Direito Tributário e, de todas elas, a mais infeliz porque o ‘fato gerador’ não gera coisa alguma além de confusão intelectual. Para que possa existir a relação jurídica tributária é necessário que, antes, tenha ocorrido a incidência da regra jurídica tributária sobre o ‘fato gerador’ e, em consequência, irradiado a relação jurídica tributária.” BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. - 7ª ed. - São Paulo: Noeses, 2018, p. 338-339.

⁹² Constituição de 1967:

Art 22 - Compete à União decretar impostos sobre:

(...)

VII - serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal;

VIII - produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;

IX - produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica;

X - extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.

⁹³ Art. 155, III, CRFB/88.

⁹⁴ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

participação nas arrecadações estaduais em detrimento de um decréscimo do tamanho do ente central.

Para majorar o fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais, a possibilidade de isentar tributos estaduais outorgada ao governo central durante o regime constitucional autoritário de 1967/69 foi extinta com a proibição constitucional da União em interferir no exercício da capacidade tributária dos estados membros⁹⁵.

Outro núcleo do federalismo financeiro de 1988 foi o ousado sistema de partilha de rendas entre os entes federados. O sistema de partilha garantiria a autonomia financeira dos entes subnacionais e atuaria na diminuição dos desequilíbrios regionais⁹⁶. E mais, pelo fato da rígida outorga de competência tributária aos entes, sem aferição das disparidades econômicas entre eles, o que influenciaria diretamente o próprio êxito arrecadatório, justificaria constitucionalmente a instituição dos sistemas de redistribuição dos recursos arrecadados dentro da federação⁹⁷.

O sistema de discriminação de rendas é formado pela previsão de fundos constitucionais e participações obrigatórias na arrecadação do ente maior pelo menor. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), alimentado com a arrecadação do IR e do IPI, foi aumentado de 14% para 21,5%⁹⁸, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 17% para 22,5%⁹⁹. O Fundo Especial, formado também por 2% da arrecadação destes impostos e antes destinados para os estados, foi ampliado para 3% e transformado em um Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste¹⁰⁰.

Nas participações obrigatórias foi partilhada a arrecadação do imposto sobre produtos industrializados no percentual de dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, em valores proporcionais as respectivas exportações de produtos industrializados¹⁰¹.

Da exposição, indicamos o texto constitucional de 1988 como matriz de uma *federação de cooperação*¹⁰² *financeira solidária* em razão do somatório de esforços comunitários entre os

⁹⁵ Art. 151. É vedado à União:

(...)

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

⁹⁶ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições**. São Paulo: Lumen Juris, 2017, p. 35.

⁹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 93.

⁹⁸ Art. 159, I, "a".

⁹⁹ Art. 159, I, "b".

¹⁰⁰ Art. 159, I, "c".

¹⁰¹ Art. 159, II.

¹⁰² "A cooperação tem sido considerada como a característica proeminente da Federação bem estruturada." BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985, p. 164.

partícipes do pacto constitucional para empreender o compartilhamento de recursos para persecução dos fins constitucionais.

Segundo Cabral, o Brasil adotou o federalismo cooperativo “bolo de mármore” (“marble cake”)¹⁰³, tendo em vista amplitude dos poderes fiscais dos entes subnacionais e a limitação de controle das despesas do ente central em face daqueles. O “bolo de mármore” constitucional induz o papel da União como ator político que conjugará intensas ações para entregar e disponibilizar aos entes subnacionais parcela da riqueza nacional, respeitando os objetivos fundamentais constitucionais de redução das desigualdades socioeconômicas entre as regiões, o que atrai a inexorável necessidade de tratamento federativo com *discrímen* financeiro fundamentado na redução das disparidades regionais¹⁰⁴.

Funcionou como um “compartilhamento tributário que se traduz bem a solidariedade de destinos, pela comunicação vivificante de recursos”¹⁰⁵, o texto de 1988 formatou uma nova divisão do “bolo arrecadatório”¹⁰⁶ favoravelmente aos entes subnacionais em uma “nova descentralização fiscal”¹⁰⁷.

Em 05 de outubro de 1988 é promulgado um pacto federativo fiscal que revolucionou as finanças públicas dos Estados membros. A partir da nova Constituição, a *federação de cooperação financeira solidária* inaugurou as bases normativas para que os entes subnacionais, finalmente, pudessem vivenciar a almejada autonomia federativa ante a entrega proporcional de recursos para organização e administração das políticas públicas a nível local.

¹⁰³ CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. 3º ed. rev., Coimbra: Almedina, 2018, p. 25.

¹⁰⁴ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

¹⁰⁵ BITAR, Orlando. **Federalismo Solidário e Desenvolvimento**. Revista de informação legislativa, v. 11, n. 42, p. 37-62, abr./jun. 1974, p. 53.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 95.

¹⁰⁷ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 53. MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 4.

2.2 O desenho constitucional da dívida pública na Constituição de 1988: o federalismo fiscal da dívida pública

Na presentes seção partiremos das lições preliminares do federalismo fiscal e suas subclassificações para alcançar o conteúdo normativo do *federalismo fiscal da dívida pública*. Faremos uma exposição sintética do desenho constitucional do *federalismo fiscal da dívida pública*, sendo mais detalhadas as funções constitucionais das instituições integrantes nos tópicos subsequentes¹⁰⁸.

Thomas Fleiner-Gester aduz a importância primordial das finanças para aferição da estrutura federativa de um Estado¹⁰⁹, visto que este modelo pressupõe a outorga de ampla autonomia e poderes aos entes políticos¹¹⁰. Nesse contexto, o federalismo fiscal exerce a função de anteparo financeiro do pacto federativo, porquanto é incogitável a entrega de competências aos partícipes da federação exercitarem suas autonomias, sem previsão de recursos para efetivar as despesas públicas inerentes à ação governamental¹¹¹.

Relembremos a lição de que se os direitos têm custos¹¹², os entes federativos têm a árdua lição de equacionar as expectativas infinitas de necessidades públicas de concretização de direitos com a finitude dos recursos financeiros¹¹³.

Esse é o desenho constitucional inicial do federalismo fiscal, a preocupação em disponibilizar recursos financeiros aos entes federados¹¹⁴ para concretizarem a liberdade e discricionariedade¹¹⁵ inerentes a autonomia decisória na gestão de suas políticas públicas. Como muito bem exposto por Fernando Facury Scaff:

Federalismo Fiscal implica fórmulas financeiras para o rateio espacial das receitas públicas visando à sua melhor distribuição entre os diversos entes subnacionais. Trata-

¹⁰⁸ Itens 1.2.3, 1.2.4 e 1.2.5 da dissertação.

¹⁰⁹ FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria Geral do Estado**. tradução: Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 279.

¹¹⁰ BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985, p. 05.

¹¹¹ “Se a Constituição distribui as competências político-administrativas de cada qual, forçosamente deve atribuir os recursos necessários para que possam cumprir suas finalidades”. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 93.

¹¹² SUNSTEIN, Cass; Holmes, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W.W. Norton, 1999.

¹¹³ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. O Conteúdo do “Produto da Arrecadação” na Repartição das Receitas Tributárias. **Revista da PGFN/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional -v.3, n.1 (jan./jul. 2013)**. – Brasília: PGFN, 2013, p. 102.

¹¹⁴ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições**. São Paulo: Lumen Juris, 2017, p. 18.

¹¹⁵ ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 263.

se de um critério político, que envolve aspectos financeiros, visando a melhor atender a população nos mais diversos rincões do território de um país.¹¹⁶

As relações financeiras interfederativas impactam diretamente o núcleo da federação, por essa razão, à constitucionalização de regras e princípios procura consolidar a segurança jurídica¹¹⁷ na proteção do relacionamento político-financeiro entre os entes. Existiriam, na verdade, “auspiciosas expectativas sobre o federalismo financeiro”, como ensinado por Heleno Torres, vinculadas aos objetivos de concretização da autonomia financeira dos entes, à segurança jurídica interestatal e aos particulares, promoção de gastos públicos com eficiência e a própria manutenção do Estado Democrático de Direito¹¹⁸.

A normatização constitucional do relacionamento financeiro entre os entes integrantes da federação¹¹⁹ é o principal objetivo do federalismo fiscal. Jonathan Rodden expõe com precisão a multiplicidade de diferentes espécies de recursos financeiros que formam o modelo constitucional de financiamento de uma federação:

Uma consideração importante diz respeito às fontes de financiamento da descentralização do gasto: se ela provém de transferências intergovernamentais, receita compartilhada com o centro de acordo com uma fórmula fixa ou da arrecadação de receitas próprias, tais como impostos ou tarifas pagas por usuários, ou ainda empréstimos¹²⁰.

A partir da natureza jurídica do recurso financeiro objeto de normatização, construímos as subclassificações do federalismo fiscal que permitem uma melhor análise das fórmulas instituídas pelo constituinte de 1988 dentro do complexo sistema de financiamento da federação¹²¹.

Iniciamos com o *federalismo fiscal tributário* que consubstancia a repartição constitucional de competências tributárias aos entes federados para instituição e cobrança de

¹¹⁶ SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. – 1 ed. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 248.

¹¹⁷ ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 268.

¹¹⁸ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 244.

¹¹⁹ No mesmo sentido, ver ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. O Conteúdo do “Produto da Arrecadação” na Repartição das Receitas Tributárias. **Revista da PGFN/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** -v.3, n.1 (jan./jul. 2013). – Brasília: PGFN, 2013, p. 103.

¹²⁰ RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2020, p. 13. No mesmo sentido, ver SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. XIV.

¹²¹ “O Federalismo fiscal é o tema do direito financeiro de maior expressão na atualidade e que dominará a pauta política e jurídica dos próximos anos, a envolver a reforma do pacto federativo e do seu financiamento, mediante reformas fiscal e tributária, ao lado da redistribuição dos gastos públicos.” TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 245.

tributos¹²². Cuida-se das competências financeiras para criação de fontes permanentes de financiamento dos entes políticos, a partir do poder de tributar, em consonância com a imprescindível igualdade política e jurídica¹²³.

O constituinte de 1988 conhecedor do histórico dos litígios fiscais interfederativos¹²⁴, antecipou a resolução das disputas, a partir de extensa e analítica regulamentação no texto constitucional¹²⁵, com reiterada repetição do verbo “competir” nos dispositivos constitucionais¹²⁶, designando de forma direta e objetiva o campo jurídico autorizativo para o ente político promover a tributação.

O *federalismo patrimonial*¹²⁷ cuida da repartição das receitas patrimoniais dentro da federação. As receitas patrimoniais¹²⁸ decorrem das autorizações e concessões para exploração de determinados bens públicos dominiais da União – petróleo¹²⁹, minérios¹³⁰ e energia¹³¹. O parágrafo primeiro do art. 20 do texto constitucional¹³² garante a “participação no resultado da exploração” ou “compensação financeira” para os entes políticos da federação nos termos de lei nacional. Cabe ao ente central arrecadar as receitas patrimoniais e os entes subnacionais têm

¹²² Heleno Torres utiliza a nomenclatura “federalismo tributário”. TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 275.

¹²³ TORRES, op. cit., p. 276.

¹²⁴ Joseph L. Love relata inúmeros conflitos fiscais entre os estados no final do século XIX. Destacamos o litígio entre os estados de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, na qual a instituição de um imposto de “importação” sobre a aguardente de cana proveniente de Pernambuco gerou como reação a tributação por este do charque gaúcho. LOVE, Joseph L. *Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937*. In: CARMAGNANI, M.(coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México: El Colégio de México.

¹²⁵ “O Sistema Tributário Nacional, que se diferenciava de outros sistemas pela sua *rigidez* (pormenorizada fixação de competências tributárias no corpo da Constituição), deveria ser interpretado de acordo com toda a Constituição.” ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 73.

¹²⁶ Vide artigos 153 (Compete à União), 155 (Compete aos Estados e Distrito Federal) e 156 (Compete aos Municípios).

¹²⁷ SCAFF, Fernando Facury. *Federalismo Fiscal Patrimonial e Fundos de Equalização. O Rateio dos Royalties do Petróleo no Brasil*. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quatier Latin, 2014, p. 181.

¹²⁸ Para um rigoroso estudo da temática sob o viés tributário e financeiro com amparo constitucional, ver SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. – 1 ed. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

¹²⁹ Art. 20, V c/c art. 177 da CFRB/88.

¹³⁰ Art. 20, IX c/c art. 176 *caput* da CFRB/88.

¹³¹ Os “potenciais de energia hidráulica” é a designação constitucional prevista no art. 20, VIII, da CFRB/88.

¹³² Art. 20. São bens da União: (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

o direito a participar do produto da arrecadação, nos termos das leis nacionais que tratem do bem público dominial¹³³.

O *federalismo participativo*¹³⁴ cuida das receitas tributárias transferidas diretamente ou através de fundos constitucionais¹³⁵, em consonância com uma notável realidade dos desequilíbrios regionais para proporcionar uma igualação financeira entre os entes¹³⁶. As diferenças fiscais dos Estados membros e municípios justificam o tratamento constitucional promulgado àqueles que integram a periferia socioeconômica de nosso país¹³⁷. Não haverá diminuição dessas diferenças sem empreender um esforço financeiro promovido pelas transferências intergovernamentais das receitas tributárias¹³⁸. Na visão de Buchanan, um sistema de transferência intergovernamental teria como objetivo central a introdução dos entes subnacionais em uma posição que lhes permitiria fornecer um nível médio nacional de serviços públicos compatível com a média de arrecadação tributária do país¹³⁹.

Diante disso, o constituinte adotou o uso do verbo “pertencer”¹⁴⁰ como símbolo constitucional de aquisição originária de propriedade das receitas tributárias arrecadas pelo ente político maior, e o verbo “entregará”¹⁴¹ no modo imperativo como ordem expressa à União. A hermenêutica constitucional impõe um caráter cogente ao sistema de partilha das receitas tributárias no modelo federativo fiscal contemporâneo.

As subclassificações tributária, patrimonial e participativa, como divisão federativa das receitas tributárias e patrimoniais, não esgotam a temática dos recursos financeiros existentes e disponíveis aos entes políticos. A dívida pública merece uma análise federativa de forma apartada, já que, diferente das outras subespécies de federalismo fiscal, os recursos oriundos de operações de crédito não representam receitas públicas.

¹³³ SCAFF, *Royalties do petróleo, minério e energia*: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. – 1 ed. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 253.

¹³⁴ SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. *Boletim de Ciências Econômicas XLVII*, 2004, pp. 121-148. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24892>. Acesso em: 13 abr. 2020, p. 129.

¹³⁵ Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste .

¹³⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 158.

¹³⁷ “As disparidades regionais no Brasil exigiam um mecanismo para contrabalançar em alguma medida, as limitações impostas pela base de tributação aos governos estaduais”. MORA, Mônica. *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 3.

¹³⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 161.

¹³⁹ BUCHANAN, James M. Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), p. 583-599, p. 583. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1808426>. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 586.

¹⁴⁰ Vide artigos 157 (Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal), 158 (Pertencem aos Municípios) e 156 (Compete aos Municípios).

¹⁴¹ Art. 159. A União entregará (...)

Na sempre atual lição de Aliomar Baleeiro¹⁴², a receita pública deve entrar no caixa estatal em definitivo, algo que não ocorre com os valores decorrentes de empréstimos públicos, que ingressam como passivo, ante a obrigação jurídica de devolução do valor principal mais encargos contratuais (juros e correção monetária) ao credor dentro do período estipulado no contrato¹⁴³. A dívida pública, na realidade, gera ingressos ou “meras operações de caixa”¹⁴⁴ como “antecipação de arrecadação futura”¹⁴⁵.

Adotamos um conceito amplo do instituto¹⁴⁶ como o apresentado por Abraham:

A dívida pública propriamente dita representa o somatório das obrigações do Estado perante todos os seus credores referentes aos empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, seja através dos contratos diretos com instituições financeiras ou demais credores, seja pela emissão de títulos, para financiar as despesas públicas não cobertas pelas receitas públicas ordinárias, especialmente as tributárias¹⁴⁷.

No plano histórico, o Estado moderno sempre esteve envolvido com operações de endividamento¹⁴⁸ junto ao mercado financeiro para financiar suas atividades, em especial investimentos emergenciais como guerras¹⁴⁹ ou grandes obras de infraestrutura, que,

¹⁴² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14 ed., ver. e atual. Por Flávio Bauer Novelli. – Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 431.

¹⁴³ Em posição contrária a natureza da provisoriedade dos recursos provenientes dos empréstimos públicos, Marcus Abraham explica: “Realizando uma análise pragmática, é de se concluir que não importa se os recursos ingressam de maneira temporária ou definitiva, já que, em ambos os casos, a finalidade destes será a de financiar as despesas públicas em geral. Nesta linha, mesmo sendo crédito público uma receita temporária ou transitória, não deixa de possuir a mesma função que a receita pública definitiva”. ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 189.

¹⁴⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 848. No mesmo sentido é a doutrina portuguesa que explica “as receitas creditícias constituem receitas não efetivas, no sentido que, apesar de significarem um ingresso financeiro no momento presente, significam igualmente um aumento do passivo (...)” ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito financeiro local (finanças locais)** – 3 ed. – Coimbra: Almedina, p. 234.

¹⁴⁵ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 353.

¹⁴⁶ Sobre as dificuldades em conceituar a dívida pública, relata Catarino: “O conceito de dívida pública varia em função dos investimentos que são utilizados e dos critérios de valorização dos factos. Não há, por isso, um conceito único, universal, de dívida pública.” CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 150.

¹⁴⁷ ABRAHAM, op. cit., p. 202/203. Para exposição de conceito subjetivo e objetivo da dívida pública, ver LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 29 e 34.

¹⁴⁸ “A dívida pública é uma instituição relativamente recente das finanças contemporâneas. Primeiramente porque o empréstimo a juros foi uma atividade proibida durante a Idade Média nos Estados de crença católica embora se tenha se desenvolvido nos Estados protestantes. Logo depois, no pensamento liberal, o recurso ao crédito veio a ser uma opção não permitida, pelo menos no campo teórico das finanças públicas clássicas.” CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 497. Em sentido diverso, arguindo a existência de empréstimos públicos anteriores à era cristã, ver ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito Público e Responsabilidade Fiscal**. – Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2007, p. 22.

¹⁴⁹ “A falta de parcimônia em tempos de paz impõe a necessidade de contrair dívidas em tempos de guerra (...) Nessa situação de emergência, o governo pode não dispor de outro recurso senão o empréstimo.” SMITH, Adam. **A riqueza das nações, volume 2**. Tradução: Alexandre Amaral Rodrigues, Eunice Ostrensky. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016, p. 1166. Nos primórdios da formação dos Estados Unidos como nação,

estimularam o desenvolvimento dos instrumentos de crédito de longo prazo e foi o grande precursor da transformação das relações entre Estado e economia¹⁵⁰. Esse processo ocorreu na Inglaterra no século XVIII¹⁵¹, e no Japão no século XIX, sendo fundamental para o desenvolvimento político e econômico dessas nações¹⁵².

Através da história da economia política dos Estados modernos, a dívida pública não merece predicados negativos¹⁵³ se contratada com encargos razoáveis e utilizada adequadamente para concretização de políticas públicas. No estágio da federação brasileira atual, na qual encontramos em vigência um perene déficit fiscal primário¹⁵⁴ dos orçamentos públicos, há necessidade imperiosa de novas receitas para financiar as despesas públicas. O método político-financeiro usualmente utilizado é o endividamento público.

Os números atuais envolvidos na dívida pública demonstram a importância no âmbito da dinâmica federativa¹⁵⁵. Segundo o Relatório de Gestão Fiscal de 2020¹⁵⁶, produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida pública consolidada líquida é de R\$ 4.546.881.864, sendo que nesse valor se incluíam mais de R\$ 609.611.724 decorrentes de dívidas

Alexander Hamilton arguiu sobre o tema: “No sistema moderno de guerra, as nações mais abastadas são obrigadas a contrair grandes empréstimos, e um país tão pouco opulento como o nosso deverá sentir essa necessidade em grau muito mais forte.” MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**, 1787-1788. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 235.

¹⁵⁰ “The rise of the modern financial state represents a ‘great transformation’ in the relationship between the state and economy.” HE, Wenkai. **Paths Toward the modern fiscal state: England, Japan and China**. Cambridge: Harvard University Press, 2013, p. 22.

¹⁵¹ “A Grã-Bretanha desempenhou um papel pioneiro no sistema mundial, a partir de uma revolução financeira (século XVII), com uma fazenda autônoma, com nacionalização de instrumentos financeiros do Estado e com crédito permanente. A Inglaterra foi capaz, assim, de transformar a dívida do Estado em alavanca da acumulação primitiva de capitais”. SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro brasileiro** – Coleção Direito Financeiro Atual – Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 23.

¹⁵² HE, Wenkai. **Paths Toward the modern fiscal state: England, Japan and China**. Cambridge: Harvard University Press, 2013, p. 02.

¹⁵³ Em sentido contrário, no século XVIII, Montesquieu apresenta quatro inconvenientes na adoção da dívida pública: “Mas eis os inconvenientes que daí decorrem. 1º Se os estrangeiros possuem muitos papéis que representam uma dívida, tiram do país todos os anos uma soma considerável para os juros. 2º Numa nação assim perpetuamente devedora, o câmbio deve ser muito baixo. 3º O imposto arrecadado para o pagamento dos juros da dívida prejudica as manufaturas, tornando mais cara a mão de obra. 4º Retiram-se as verdadeiras rendas do Estado dos que têm atividade e indústria, para transferi-las aos ociosos; ou seja, dão facilidade para trabalhar aos que não trabalham e dificuldades para trabalhar aos que trabalham. São esses os inconvenientes; não conheço nenhuma vantagem”. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **Do espírito das leis**. tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014, p. 531.

¹⁵⁴ Despesas correntes superiores as receitas correntes, com exclusão dos valores decorrentes de operações de endividamento público.

¹⁵⁵ “Essa especial atenção em relação às operações de crédito realizadas pelos entes federativos deve-se ao fato de que, em grande parte, o endividamento público originou-se das relações intergovernamentais resultantes das articulações engendradas pelo próprio federalismo brasileiro.” ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito Público e Responsabilidade Fiscal**. – Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2007, p. 117.

¹⁵⁶ Obrigação prevista no art. 54 da LC nº 101/00 de divulgação no final de cada quadrimestre de um “Relatório de Gestão Fiscal”. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf/2020/29>. Acesso em: 19 abr. 2021.

renegociadas com entes subnacionais. Além disso, a União concedeu mais de R\$ 333.002.112 em garantias às operações de créditos de Estados membros e Municípios. A dívida pública consolidada¹⁵⁷ dos Estados membros, que era de R\$ 924.263.662.039,47 no primeiro quadrimestre de 2020, transformou-se em mais de R\$ 1.884.115.692.641,71 no final do ano. No mesmo sentido, os débitos de Municípios, de R\$ 1.109.068.986.594,05, alcançaram mais de R\$ 2.300.494.435.017,43¹⁵⁸.

A natureza jurídica de meros ingressos aliada ao gigantismo numérico do endividamento público, e o altíssimo grau de pendência das finanças públicas dos entes políticos a essa espécie de recurso com um complexo relacionamento interfederativo financeiro confirmam a hipótese que, a dívida pública importa na federação brasileira para o debate político e jurídico contemporâneo, à visto disso relevante o estudo do *federalismo fiscal da dívida pública*.

O *federalismo fiscal da dívida pública* compõe o complexo sistema constitucional de “freios e contrapesos” para exercício do controle público e social dos recursos públicos, porquanto a Constituição de 1988 pormenoriza o regramento jurídico da dívida pública, consciente do interesse público fundamental¹⁵⁹ vinculado ao tema. O incumprimento dos contratos de empréstimos públicos é causa de intervenção no ente subnacional¹⁶⁰; incumbe ao Congresso Nacional tratar da dívida pública e seus limites¹⁶¹; ao Senado, compete fixar os limites e condições para as dívidas públicas dos integrantes da federação¹⁶²; a dívida pública é regulamentada através de lei complementar¹⁶³; e até previsão de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o endividamento externo¹⁶⁴ há no texto de 1988.

Há uma multiplicidade de instituições e setores jurídicos envolvidos na temática da dívida pública¹⁶⁵, e no âmbito federativo, a equação política e jurídica se torna mais complexa com a participação ostensiva dos poderes Executivo e Legislativo do ente central nas operações

¹⁵⁷ LC nº 101/00: Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

¹⁵⁸ Informações extraída de pesquisa no sítio eletrônico “Tesouro Transparente”. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁵⁹ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 144. Em outra passagem, preceitua o saudoso professor: “Como importante manifestação de competência financeira, a contratação de empréstimos pelo poder público é subordinada, hoje, a severa disciplina constitucional.” ATALIBA, op. cit., p. 29.

¹⁶⁰ Art. 34, V, “a” e art. 35, I.

¹⁶¹ Art. 48, II e XIV.

¹⁶² Art. 52, “f”, VI e IX.

¹⁶³ Art. 163, II e IV.

¹⁶⁴ Art. 26 do ADCT.

¹⁶⁵ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 28.

de créditos dos entes subnacionais, através do exercício de um papel primordial na coordenação e controle do endividamento público interfederativo.

Fixamos o *federalismo fiscal da dívida pública* como o desenho constitucional do complexo normativo das relações interfederativas do endividamento público, com atuação dos entes autônomos e instituições no processo político-jurídico autorizativo das operações, de regulamentação normativa, definição de limites e imposição de controle.

2.2.1. Breve esboço comparatístico: o federalismo da dívida pública nos Estados Unidos

Os “*founding fathers*” – James Madison, John Jay, Alexander Hamilton - nos seus famosos artigos publicados em jornais no Estado de Nova Iorque, buscaram no século XVIII, exercer influência política perante a comunidade local para ratificação da recém elaborada Constituição norte-americana. Seus textos apresentavam “uma verdadeira propaganda federalista”¹⁶⁶, visando ainda o convencimento da sociedade para formação de um “governo nacional forte”¹⁶⁷ em face dos Estados independentes e soberanos vigentes à época no modelo de confederação¹⁶⁸. O título inserido no texto número 1 relata essa motivação central: “O Federalista: Dirigido ao Povo do Estado de Nova York”¹⁶⁹.

Alexander Hamilton, que viria a se tornar o primeiro Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, considerava o dinheiro “o princípio vital do corpo político” e por isso, um “ingrediente indispensável de toda constituição”¹⁷⁰. A partir desse raciocínio, apresentava como um dos principais motivos do fracasso do modelo da confederação as dificuldades no tratamento das finanças públicas, em especial, o excessivo endividamento dos estados. Nas suas palavras:

Temos dívidas para com estrangeiros e para com nossos próprios cidadãos, contraídas num momento de perigo iminente para a preservação de nossa existência política? Estas permanecem sem nenhuma medida adequada ou satisfatória para sua quitação¹⁷¹.

¹⁶⁶ DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros**. – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p.39.

¹⁶⁷ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 63

¹⁶⁸ Celso Bastos introduz uma interessante observação sobre a inexistência de expressa indicação da nomenclatura “Federação” na Constituição norte-americana, o modelo teórico de Constituição Federativa. BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985, p. 12.

¹⁶⁹ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 93.

¹⁷⁰ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 232.

¹⁷¹ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 159.

Partindo da preocupação de Hamilton nos primórdios da formação constitucional norte-americana, o presente tópico propõe uma breve exposição e análise do desenho federativo dos Estados Unidos no tocante ao endividamento público dos entes subnacionais. A atração em estudar o modelo federativo constitucional norte-americano, considerado a contribuição mais importante deste país para a teoria e prática do Estado moderno¹⁷², parte do pressuposto histórico da sua influência na construção e evolução do federalismo em nosso país¹⁷³, além da recomendável adoção do teste de hipóteses através da comparação de modelos federativos¹⁷⁴, expondo as abissais diferenças, suas personalidades próprias¹⁷⁵, para melhor compreensão e aprofundamentos do estudo do *federalismo fiscal da dívida pública* nacional.

No federalismo norte-americano, à cláusula constitucional da décima emenda garantiu aos Estados membros todos os poderes não delegados pela Constituição ao governo nacional¹⁷⁶. Esta reforma tem como significado histórico a ratificação da identidade constitucional vinculada a maior descentralização com ênfase nos Estados membros e não no ente central¹⁷⁷. Conforme explicam Stotsky e Sunley, “os governos subnacionais desempenham um papel muito maior na vida política americana do que na maioria dos outros países, refletindo as raízes históricas do país em uma tradição baseada na democracia participativa e controles e equilíbrios no poder do governo”¹⁷⁸.

Desta forma, a inexistência de poderes constitucionais expressos à União no tocante à regulamentação das finanças públicas regionais, proporciona ampla competência legislativa e

¹⁷² LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 354.

¹⁷³ PARCELLI, Dionizio Moreira. História do Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas Brasileiras. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 149, p. 63-88, dez. 2015, p. 69. “Cabe observar, no entanto, que o ideal da federação, no Brasil, teve também as suas origens autóctones, não obstante a influência provida da grande nação norte-americana.” MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 32, p. 67-77, nov./dez. 1974.

¹⁷⁴ RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005, p. 09. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁷⁵ “Salta à vista, no entanto, que, apesar de apresentarem essas características comuns que as tornam iguais do ponto de vista formal, e não obstante se inspirarem todas no mesmo modelo – o americano – as Federações atualmente existentes têm, todas elas, a sua personalidade própria.” BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985, p. 08.

¹⁷⁶ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-constitution/>. Acesso em 08 dez. 2020.

¹⁷⁷ DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros**. – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 235.

¹⁷⁸ Na origem: “Subnational governments play a much larger role in American political life than in most other countries, reflecting the country’s historical roots in a tradition based on participatory democracy and checks and balances on the power of government”. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil. United States. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 359.

administrativa para que cada Estado membro, invocando seus poderes residuais¹⁷⁹, tratem sobre o tema, o que também vinculará os demais entes públicos existentes em seu território (cidades, condados, distritos especiais e diversas entidades governamentais).

Paul Peterson leciona que, além da possibilidade de eleição dos líderes políticos locais, o federalismo norte-americano depende de autonomia financeira dos entes políticos, exercida através da competência para arrecadar dinheiro da população local via tributação¹⁸⁰ e da possibilidade da tomada de decisão política acerca do aumento de recursos financeiros¹⁸¹.

Nesse sentido, há amplíssima margem de competências entregues aos estados no tocante às finanças públicas e ao endividamento público, assuntos tratados por cada um de forma autônoma e independente. Destacamos, ainda, que a Constituição Federal não atribuiu ao ente central qualquer atribuição autorizativa ou de fiscalizar a formação das decisões financeiras locais, inclusive sobre operações de crédito.

A realidade dos interesses políticos e das finanças públicas do Estado membro determinam a formação de legislação local para limitar, contratar e fiscalizar o endividamento público dos demais entes políticos presentes no seu território. O ente central não se imiscui na tomada de decisões de operações de créditos pelos entes políticos na federação norte-americana¹⁸².

Dentro dessa estrutura de ampla autonomia federativa, segundo Ivan Ferreira¹⁸³, os Estados membros podem ser divididos em três grupos na adoção de diferentes regimes de dívida pública.

No primeiro, existem entes políticos que exigem a autorização legislativa para contratação de empréstimos públicos, em um modelo similar ao brasileiro, que albergaria um princípio da legalidade em matéria de dívida pública. No segundo grupo, encontram-se os estados em que a contratação do empréstimo público estaria integrada a um processo legislativo

¹⁷⁹ Segundo Schwartz um dos elementos do federalismo norte-americano é: “a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o primeiro é ‘um governo de poderes enumerados’, enquanto os últimos são governos de poderes residuais” SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 11

¹⁸⁰ “The United States has a decentralized tax administration with each federal, state, and local government having its own tax administration to collect the taxes it imposes. This decentralization gives each government maximum fiscal independence and control over the base and rates of its taxes”. STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil. United States. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 361.

¹⁸¹ PETERSON, Peter. **The Price of Federalism**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1995, p. 14.

¹⁸² STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil. United States. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 375.

¹⁸³ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação**: Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. Finanças Públicas – III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional, p. 30/33.

ordinário com posterior aprovação popular através de referendos. Por fim, o terceiro são os estados com vedação à tomada de empréstimos, salvo em casos específicos expressos na Constituição local. Normalmente, as hipóteses permissivas vinculam-se ao déficit na arrecadação tributária e graves emergências.

Nos Estados Unidos, existe a interessante figura do “Municipal Bonds”. Estes constituem títulos de dívida pública emitidos pelos entes políticos (estados, cidades¹⁸⁴, condados e outras entidades governamentais) e ofertados ao mercado¹⁸⁵. Em regra, financiam despesas de capital, como obras públicas, ou refinanciam dívida pretéritas¹⁸⁶. Dentro de uma dinâmica federativa, o ente central não tributa os títulos emitidos pelos estados, o que ocasiona uma vantagem competitiva na captação de recursos no mercado¹⁸⁷.

Um ponto interessante era a ausência de qualquer regulamentação pelo ente central, ante à disciplina constitucional de autonomia decisória nas operações de crédito por parte dos estados. Apesar disso, nos anos 30 do século XX, a Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos (“U.S. Securities and Exchange Commission” ou SEC) passou a atuar no mercado do “Municipal Bonds” com o escopo de prevenir fraudes em desfavor dos investidores¹⁸⁸. Nesse sentido, o governo federal não se imiscuiu na política local ou impôs qualquer espécie de anuência para emissão dos títulos, apenas procedeu a fixação de regras objetivas vinculadas a concretizar a maior segurança jurídica em favor dos investidores nos negócios.

A liberdade dos entes políticos no regime norte-americano gera como consequência uma chance real de inadimplemento do compromisso, visto que não existe a possibilidade de participação do governo central nas operações de crédito locais, seja como credor ou como

¹⁸⁴ No direito português também há possibilidade legal dos municípios emitirem títulos de dívida pública desde que autorizados pela Comissão do mercado de valores mobiliários. Para mais informações, ver ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito financeiro local (finanças locais)** – 3 ed. – Coimbra: Almedina, p. 229/230.

¹⁸⁵ Para informações mais detalhadas sobre os “Municipal Bonds”, ver o endereço eletrônico da “U.S. Securities and Exchange Commission” (SEC), disponível em: <https://www.investor.gov/introduction-investing/investing-basics/investment-products/bonds-or-fixed-income-products-0>. Acesso em: 09 dez. 2020.

¹⁸⁶ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação**: Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. Finanças Públicas – III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional, p. 41.

¹⁸⁷ FERREIRA, op. cit., p. 41.

¹⁸⁸ Para aprofundamentos sobre o histórico da regulação pela SEC, ver FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação**: Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. Finanças Públicas – III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional, p. 43/45.

garantidor dos contratos¹⁸⁹, portanto, dependentes exclusivamente de investidores particulares para a tomada de empréstimos¹⁹⁰.

O governo federal, através da SEC, somente indica a existência de um “risco de crédito” na aquisição de títulos públicos, e, por isso, emite como recomendação oficial aos investidores observar a análise de classificação de riscos indicadas para o ente público emissor do título. A SEC lembra aos futuros adquirentes que “uma alta classificação não reflete uma previsão de que o título não tem chance de inadimplência”¹⁹¹.

O incumprimento do título no vencimento pelo devedor entidade pública, combinado a vedação legal de acesso pelos credores aos típicos instrumentos de execução forçada da insolvência civil, geraram a necessidade de um processo falimentar diferenciada ao ente público. A possibilidade da decretação da falência de uma entidade pública já era defendida por Adam Smith:

Quando a necessidade obriga um Estado a declarar sua própria falência, do mesmo modo que quando um particular se vê na mesma necessidade, uma falência honesta, aberta e confessa é sempre a medida menos desonrosa ao devedor, bem como a menos danosa ao credor¹⁹².

Nos Estados Unidos, há uma legislação federal específica para tratamento da matéria¹⁹³ quanto aos municípios que tem o assunto tratado no capítulo nove do Código Federal de Falências (“*Federal Bankruptcy Code*”)¹⁹⁴. O processo de insolvência tem como pressuposto inicial que a municipalidade obtenha uma autorização legislativa do estado membro para deflagrar o processamento do pedido em juízo. Após a anuência legal, de forma similar a uma entidade privada em crise, deverá o município requerer à justiça em petição fundamentada a decretação de sua falência. Além da exposição detalhada da situação financeira que

¹⁸⁹ STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil. United States. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 375.

¹⁹⁰ PETERSON, Peter. **The Price of Federalism**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1995, p. 03. AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. **Revista Conjuntura Econômica**. v. 73, n. 3 (2019), p. 35.

¹⁹¹ No original: “a high rating does not reflect a prediction that the bond has no chance of defaulting.” Disponível em: <https://www.investor.gov/introduction-investing/investing-basics/investment-products/bonds-or-fixed-income-products-0>. Acesso em: 09 dez. 2020.

¹⁹² SMITH, Adam. **A riqueza das nações**, volume 2. Tradução: Alexandre Amaral Rodrigues, Eunice Ostrensky. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016, p. 1195

¹⁹³ No direito português existe expressa vedação legal para processamento de insolvência de “pessoas colectivas públicas e as entidades públicas empresariais”, nos termos do art. 2º, nº 2, alínea a), do Código de insolvência e da recuperação de empresas. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/132506077/202012281943/73858507/diploma/indice>. Acesso em: 28 dez. 2020.

¹⁹⁴ Disponível em: <https://www.usbankruptcycode.org/chapter-9-adjustment-of-debts-of-a-municipality/>. Para explicações mais detalhadas do processamento de falência de municipalidade, ver <https://www.jonesday.com/en/insights/2010/08/an-overview-of-chapter-9-of-the-bankruptcy-code-municipal-debt-adjustments>.

impossibilita o adimplemento regular de suas obrigações, deverá apresentar um plano para reorganizar suas finanças aprovado pela maioria dos credores, ou na impossibilidade de obter a anuência destes expor justificativa de boa-fé sobre a impraticabilidade do acordo¹⁹⁵.

Um famoso caso de uma quase “*bankruptcy*” foi vivenciado pela municipalidade de Nova Iorque em 1975¹⁹⁶. Em 16 de outubro daquele ano a cidade teria que honrar pagamento de parcela da dívida de 153 milhões de dólares no dia seguinte, mas somente existia disponibilidade de 34 milhões em caixa. A crise era acentuada pela negativa das instituições financeiras em fornecerem novas operações de crédito cientes da extrema dificuldade no equilíbrio das finanças públicas locais. O Presidente Gerald Ford explicitou que era responsabilidade exclusiva da municipalidade resolver a crise financeira: “Este não é um desastre natural ou um ato de Deus. É um ato auto infligido por pessoas que dirigem a cidade de Nova York há muito tempo”¹⁹⁷. Naquela noite, os advogados de Nova Iorque formataram até uma minuta de petição para ingressar em juízo com a solicitação de decretação de falência municipal, contudo, em novas rodadas de negociação, a cidade acertou novo acordo com os seus credores. Alguns dias depois, o Presidente Gerald Ford, em famoso discurso se pronunciou:

Se continuarmos gastando mais do que temos, fornecendo mais benefícios e mais serviços do que podemos pagar, então um dia de ajuste de contas chegará a Washington e a todo o país, assim como chegou à cidade de Nova York.” E quando “chegar o dia do acerto de contas, quem salvará os Estados Unidos da América?”¹⁹⁸

Da exposição do sistema norte-americano do endividamento público interfederativo, empreendemos algumas importantes observações. A liberdade federativa regional e local na tomada de decisões sobre o endividamento público promove a autonomia político-financeira para adoção de modelos legiferantes próprios e adequados a sua realidade regional, sendo, ainda, acompanhado da imprescindível responsabilidade fiscal e política na assunção dos riscos e perigos vinculados à opção do uso da dívida pública.

¹⁹⁵ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação**: Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. Finanças Públicas – III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional, p. 61.

¹⁹⁶ Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/lessons-great-default-crisis-1975/>. Acesso em: 08 fev. 2021.

¹⁹⁷ No original: “This is not a natural disaster or an act of God. It is a self-inflicted act by the people who have been running New York City for a long time”. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/lessons-great-default-crisis-1975/>. Acesso em 08 fev. 2021.

¹⁹⁸ No original: “If we go on spending more than we have, providing more benefits and more services than we can pay for, then a day of reckoning will come to Washington and the whole country just as it has to New York City.” And when “that day of reckoning comes, who will bail out the United States of America?”. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/lessons-great-default-crisis-1975/>. Acesso em 08 fev. 2021.

O governo central não participa como fiador, não autoriza a operação, não impõe limites ao endividamento, e mais importante, não resgata ou assume as dívidas dos demais partícipes da federação. Como indica Paul Peterson, ao explicar que cada ente político deve solucionar seus problemas fiscais, pois “eles não podem esperar que outro nível de governo faça o trabalho por eles”¹⁹⁹. O sistema federativo fiscal da dívida pública nos Estados Unidos representa uma dinâmica da *autolimitação e autorregulação* do endividamento público pelos próprios entes subnacionais.

Os interesses dos credores particulares motivaram o ente central, através do Poder Executivo (Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos), a participar de forma mais ativa da fiscalização da emissão de títulos públicos e, por meio do Poder Legislativo (Capítulo 9 do Código Federal de Falências), a regulamentar a própria decretação e processamento da “falência do município”. Ambas as atuações foram catalisadas para proteção dos investidores e não do ente político em si. Fica assim demonstrado que o federalismo da dívida pública nos Estados Unidos é vocacionado para atuar em favor do mercado.

Na verdade, especulamos que Hamilton aderiria à essa condução dos negócios federativos em seu país, pois já indicava notória preocupação com a confiança dos investidores, pressuposto imprescindível para a participação em operações de crédito com o Estado. Era sua indagação nos primórdios da formação do país: “Mas quem se disporia a emprestar a um governo que prefeciasse suas conversões preliminares ao pedido de empréstimo com uma demonstração de que nenhuma confiança pode ser depositada na estabilidade de suas medidas de pagamento?”²⁰⁰.

2.2.2 Regimes constitucionais da dívida pública pretéritos à Constituição de 1988

A historicidade constitucional é uma metodologia de estudo para aferição da evolução e atributo de importância de determinada temática no tempo²⁰¹, ante a constatação primária que a inserção do assunto na Constituição, em regra, delimita a centralidade política primordial da matéria perante o Estado e a sociedade.

¹⁹⁹ No original: “They cannot expect another level of government to do the job for them”. PETERSON, Peter. **The Price of Federalism**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1995, p. 194.

²⁰⁰ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 235.

²⁰¹ “Instead, history should be an integral part of the causal narrative to explain divergent outcomes in institutional development and political transformation.” HE, Wenkai. **Paths Toward the modern fiscal state: England, Japan and China**. Cambridge: Harvard University Press, 2013, p. 180.

Para Jonathan Rodden, a própria definição e configuração do federalismo estão vinculadas às condições históricas que fizeram emergir o contrato constitucional original²⁰². O caso brasileiro é diferente do norte-americano pela sucessão de inúmeras Constituições com diferentes configurações de pactos federativos ao longo de nossa história, o que tornaria fundamental a análise dos textos constitucionais e de suas disposições normativas.

A sucessão de constituições inseriu a dívida pública como um assunto perene na história constitucional brasileira, merecendo uma análise normativa a partir dos textos pretéritos para melhor compreensão do assunto na atualidade.

Em clássica obra sobre o tema, C. J. de Assis Ribeiro pronunciou que:

A história de nossa Dívida Pública ensina-nos que, lamentavelmente, nem sempre a União, os Estados e os Municípios souberam *lançar e aplicar* os empréstimos públicos, internos e externos, tampouco tiveram uma visão orgânica dos problemas brasileiros, pelo que as distorções estruturais, hoje, afligem o povo e o Governo Federal, exigindo dêste medidas excepcionais de ordem econômica²⁰³.

Assim, o endividamento público como um problema endêmico das finanças públicas convive com a evolução do Estado brasileiro e de seu modelo federativo constitucional.

Iniciamos com a primeira constituição do Brasil como Estado soberano, a Constituição Política do Império de 1824²⁰⁴, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I. É a primeira e única Constituição não federativa de nossa história constitucional²⁰⁵ que instituiu um regime constitucional antirrepublicano ao concentrar poderes na pessoa do Imperador, a partir do exercício do Poder Moderador²⁰⁶ na formação de um Estado unitário.

No tratamento da dívida pública, o texto constitucional de 1824 atribuía à Assembleia Geral, formada por Câmara de Deputados e Senado²⁰⁷, órgão do Poder Legislativo²⁰⁸, a

²⁰² RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005, p. 09. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2020, p. 17.

²⁰³ RIBEIRO, C. J. de Assis. **O Crédito Público no Brasil: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, p. 14.

²⁰⁴ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824.

²⁰⁵ Parcelli explica que o texto constitucional de 1824 não acolhe qualquer característica de um Estado federal em sentido estrito. PARCELLI, Dionizio Moreira. História do Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas Brasileiras. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 149, p. 63-88, dez. 2015, p. 65.

²⁰⁶ Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.

²⁰⁷ Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado.

²⁰⁸ Art. 13. O Poder Legislativo é delegado á Assembléa Geral com a Sancção do Imperador.

incumbência de autorizar a tomada de empréstimos públicos²⁰⁹ e “estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública”²¹⁰.

Essa posição histórica demonstra que os princípios da legalidade e do controle legislativo em matéria de endividamento público sempre estiveram presentes, até em uma conjuntura constitucional de um Estado unitário e antirrepublicano, o Poder Legislativo do Império atuava no exercício do controle da dívida pública.

Pontuamos, ainda, uma interessante disposição da carta de 1824. No seu art. 179, responsável por um tímido catálogo de direitos civis e políticos²¹¹, o inciso XXIII expressava que a Constituição do Império *garantia* a dívida pública. Essa previsão normativa visava atender à imprescindível segurança jurídica exigida pelos credores nas relações de operações de crédito com o recém e independente Estado brasileiro. A própria posição do dispositivo dentro do rol de direitos civis e políticos buscava fundamentar a centralidade jurídica da *garantia* dos credores da dívida pública à época. O Imperador hipotecou a normatividade constitucional para criar um clima de segurança jurídica aos credores.

A Constituição de 1891 inaugura a instituição da República Federativa em nossa evolução política constitucional. O texto de 1891 representa à época de Rui Barbosa²¹² como Ministro da Fazenda e gestor da dívida pública²¹³.

Como Estado federal, o texto de 1891 previu a intervenção da União nos Estados membros em hipóteses excepcionais e taxativas, entre estas, visando “reorganizar as finanças do Estado” em razão de descumprimento do pagamento da dívida pública fundada por mais de dois anos²¹⁴. A competência para legislar sobre dívida pública e formas de adimplemento era do Congresso Nacional²¹⁵, além de poderes para autorizar a contratação de empréstimos públicos²¹⁶.

A carta de 1891 inaugurou a função federativa do ente central em *afiançar* o adimplemento da dívida pública interna e externa²¹⁷. Novamente, trata-se de uma disposição

²⁰⁹ Art. 15, XIII.

²¹⁰ Art. 15, XIV.

²¹¹ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

²¹² Para melhor compreensão do papel de Rui Barbosa na implantação da Federação no Brasil, ver BARRETO, Laila Iafah Goes. **A federação enquanto topos na construção do Estado-nação**: formalismo como retórica estratégica em Rui Barbosa. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas/FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

²¹³ RIBEIRO, C. J. de Assis. **O Crédito Público no Brasil**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, p. 54.

²¹⁴ Art. 6º, IV.

²¹⁵ Art. 34, 3º.

²¹⁶ Art. 34, 2º.

²¹⁷ Art. 84 - O Governo da União afiança o pagamento da dívida pública interna e externa.

constitucional garantidora dos interesses dos credores da dívida que estariam mais seguros da manutenção das obrigações de operações de crédito junto a Estados membros com a ciência da posição da União como verdadeira fiadora dos contratos de empréstimos públicos²¹⁸.

A Constituição de 1934, de curta vigência e pioneira na implementação de uma federação de cooperação²¹⁹, manteve as previsões interventivas em razão do inadimplemento do ente subnacional com a dívida pública fundada²²⁰ e o controle de legalidade do Poder Legislativo em face da dívida pública²²¹. A novidade foi a previsão da proibição de contratação de empréstimos externos pelos entes subnacionais sem anuência do Senado²²², comprovando assim, a existência de um processo político-constitucional de consolidação da posição daquele como órgão da federação vocacionado ao controle do endividamento público.

A Constituição de 1937 funcionou como Carta Política outorgada na vigência do regime autoritário de Getúlio Vargas²²³, representado pelos famigerados “decretos-leis”. O menoscabo pela federação restou institucionalizado a partir da possibilidade de o ente central através de regulamento federal revogar leis dos entes subnacionais e na nomeação de interventores pelo Presidente para exercerem a função de governadores²²⁴. Em um gesto dotado de amplo simbolismo político, Vargas ordenou a queima das bandeiras dos Estados membros²²⁵.

Interessante observar que, apesar da ampla margem de competências pelo Presidente, uma das poucas exceções à possibilidade de edição de decretos-leis – instrumento primário do regime autoritário - era o tema dos empréstimos públicos²²⁶. A tradição constitucional de

²¹⁸ O tema será objeto de estudo mais aprofundado no item 1.2.3. da presente dissertação.

²¹⁹ PARCELLI, Dionizio Moreira. História do Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas Brasileiras. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 149, p. 63-88, dez. 2015, p. 71. “Tal relação cooperativa refletia-se especialmente na dicção dos artigos 140 e 177 daquela Carta, ao estabelecer mecanismos de integração entre Estados e União no combate às endemias e à seca na região Nordeste”. DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?** O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros. – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 83.

²²⁰ Art. 12, VI.

²²¹ Art. 39, 3).

²²² Art. 19 - É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

V - contrair empréstimos externos sem prévia autorização do Senado Federal.

²²³ Art. 73 - O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País.

²²⁴ DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?** O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros. – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 83.

²²⁵ LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M.(coord.). **Federalismos latino americanos:** México, Brasil, Argentina. Ciudad de México: El Colégio de México.

²²⁶ Art 13 O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

a) modificações à Constituição;
b) legislação eleitoral;

controle de legalidade pelo parlamento²²⁷ foi mantida no período varguista, pelo menos, sob o aspecto formal do texto constitucional.

A Constituição de 1946, pela primeira vez, e sepultando histórica controvérsia²²⁸, dispôs que o direito financeiro é disciplina própria e autônoma ao prever a competência à União para legislar sobre normas gerais²²⁹. A inspiração normativa partiu da Constituição de Weimar de 1918, que instituiu as normas gerais em matéria financeira na federação alemã²³⁰. O Senado retomou a competência para autorizar empréstimos externos dos entes subnacionais²³¹.

A Constituição de 1967/69, sob égide de um novo regime político autoritário ampliou a concentração de poderes na União. Criou um verdadeiro *arcabouço constitucional do autoritarismo financeiro* do governo central que, além das tradicionais competências para fiscalizar²³² e legislar²³³ operações de crédito, teria a intervenção federal como instrumento para reorganizar as finanças do Estado membro que contrariassem as diretrizes dos planos econômicos ou financeiros estabelecidos em lei federal²³⁴. Através de uma interpretação sistemática do contexto constitucional, o ente central possuía os poderes necessários para fiscalizar e submeter as operações de créditos dos entes subnacionais à União²³⁵.

O texto de 1967/69 ampliou os poderes do Senado para tratamento da dívida pública dos entes subnacionais através de resoluções, para fixar limites globais, estabelecer e alterar condições contidas nas obrigações emitidas, proibir e limitar de forma temporária a emissão de títulos públicos dos entes políticos²³⁶. Existiu à época uma ponderável objeção doutrinária ao

-
- c) orçamento;
 - d) impostos;
 - e) instituição de monopólios;
 - f) moeda;
 - g) empréstimos públicos;
 - h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

²²⁷ Art. 35, “c”.

²²⁸ RIBEIRO, C. J. de Assis. **Análise Jurídica do Crédito Público**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1954, p. 14

²²⁹ Art 5º - Compete à União:

XV - legislar sobre:

(...)

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

²³⁰ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 309.

²³¹ Art. 63, II.

²³² Art. 8, X.

²³³ Art. 8, XVII, “I”.

²³⁴ Art. 10, V, “c”.

²³⁵ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 146.

²³⁶ Art. 69, §2º, a, b, e c.

poder do Senado de impor a formação de um teto único para o endividamento público dos entes subnacionais. São as palavras de Geraldo Ataliba que concretizam a crítica:

Indo ao plano dos fatos, é de se indagar da viabilidade de se estabelecer limites uniformes, embora escalonados e diferenciados, para Estados e Municípios, ricos e pobres; exaustos e com potencial promissor; grandes e pequenos; em desenvolvimento, em decadência, paralisados ou de desenvolvimento embrionário; de economia pastoril, agrária, extrativista, comercial, de serviços, industrial, pesqueira etc.

(...)

Um Estado ou Município pode ser pequeno, mas ter futuro promissor, hipótese em que pode tranqüilamente endividar-se. Outro pode ser grande e já ter chegado ao limite de crescimento ou de endividamento. Enfim, resolver por antecipação e normativamente questões que irão variar de qualidade e intensidade no tempo e no espaço de forma fantástica, além de não se apresentarem jamais repetidas, semelhantes, ou aproximadas, na variedade de nossos quase 4.000 Municípios e 22 Estados.²³⁷

Extraímos da historicidade constitucional anterior ao texto de 1988 um processo de contínua e exponencial inserção do tema do endividamento público interfederativo nas constituições brasileiras. Destacamos a auspiciosa posição do Poder Legislativo, em especial do Senado, no controle e na fiscalização das operações de crédito, pois sempre estiveram materializadas nos textos; até em momentos contrários a um regime republicano (Constituição de 1824) ou em tempos de regimes autoritários (Constituição 1937 e 1964/67), o Legislativo esteve inserido nas complexas relações provenientes da dívida pública.

A União, através de seu Poder Executivo, desde da primeira Carta Federativa, assumiu posição central de partícipe obrigatório nas operações de crédito de natureza externa dos entes subnacionais. Na federação brasileira a União – Executivo e Legislativo – exerce funções primordiais na construção do *federalismo fiscal da dívida pública* e a complexa historicidade constitucional ratifica essa conclusão.

2.2.3 A União (Poder Executivo): gestora, seguradora e credora do endividamento público

O presente tópico abordará as competências constitucionais e legais da União, como Poder Executivo, através de seus diversos órgãos e instituições, na estruturação e funcionamento do *federalismo fiscal da dívida pública*, com enfoque em sua tríplice função: *gestora, seguradora e credora* do endividamento público dos entes subnacionais.

A União como *gestora* do endividamento público interfederativo é premissa inicial de qualquer discussão séria sobre assuntos relacionados ao tema. Como inferido no tópico anterior,

²³⁷ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 198.

a história constitucional federativa brasileira sempre vinculou à União o exercício de um papel central na tomada de empréstimos públicos pelos entes subnacionais.

É importante compreender que essa gestão tem a regência normativa oriunda da Constituição com os dispositivos previstos nos art. 21, VIII²³⁸ c/c art. 22, VII²³⁹, que outorgam competência ao ente central para fiscalizar as operações de crédito e legislar sobre a matéria, que inclui, por óbvio, o endividamento público como espécie de crédito. Esses artigos são complementados a partir da disciplina e exercício da competência legislativa concorrente de direito financeiro²⁴⁰ veiculada através de leis complementares, nos termos do art. 163 da Constituição²⁴¹.

As leis complementares, combinadas como normas gerais de direito financeiro, demonstram a conjugação de esforços do constituinte para “assegurar a unidade econômica do federalismo”²⁴², porquanto o referido dispositivo constitucional sintetiza as fontes normativas do *federalismo fiscal da dívida pública*. Inclusive, o art. 163 é a principal norma autorizadora para a produção da LC nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marco legislativo central na disciplina do endividamento público na federação. Ainda devemos mencionar a Lei nº 4320/64, que também cuida de normas gerais de direito financeiro, recepcionada como lei complementar pela Constituição, e as resoluções do Senado nº 40/2001 e 43/2001²⁴³, completam o regramento primário do tema.

Importante consignar que o constituinte reformador continua a atuar no sentido de manter hegemonia da União no tratamento das finanças públicas na federação, e por consequência, no *federalismo fiscal da dívida pública*. Essa conclusão é extraída da recente inserção no texto constitucional do art. 163-A através da EC nº 108/2020:

²³⁸ Art. 21. Compete à União:

VIII - administrar as reservas cambiais do País e *fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito*, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

²³⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

VII - *política de crédito*, câmbio, seguros e transferência de valores;

²⁴⁰ Art. 24, I e II.

²⁴¹ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

²⁴² TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 313.

²⁴³ Objeto de análise no tópico 1.2.4.

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público

O citado artigo expressamente entrega ao “órgão central de contabilidade da União” competência para regulamentar o tratamento de informações contábeis, de matéria orçamentária e fiscal que deverão ser disponibilizadas à sociedade, assim, mais uma vez, a Constituição induz a participação do ente central nas finanças públicas dos entes subnacionais²⁴⁴.

Por fim, existe um complexo de normas regulamentadoras oriundas do Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional, Conselho Monetário Nacional e Banco Central que complementam os fundamentos jurídicos autorizadores da atuação do ente central.

A gestão do endividamento público interfederativo inicia no Ministério da Economia (ME), no exercício primordial da competência gerencial de aferição “dos *limites e condições* relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação”, nos termos expressos no art. 32 da LRF²⁴⁵. Este dispositivo introdutório da seção IV – “Operações de Crédito” da LRF – é o fundamento jurídico explícito da entrega à União do papel de *gestor*, pois quem tem poderes para *limitar e condicionar* negócios jurídicos exerce típica função de gestão. Poderíamos, ainda, aferir a existência de um poder de polícia da União no processamento dos pedidos de operações de créditos dos entes federados; como bem delimitado por Régis Fernandes de Oliveira, o poder de outorgar o “sim” ou “não” da Administração Pública²⁴⁶.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Economia, criada pelo Decreto nº 92.452 de 1986 para exercício central das competências de planejamento, coordenação e controle financeiro da União²⁴⁷, têm atribuições e responsabilidades em face dos contratos de empréstimos públicos, incluindo, a competência para verificação dos limites e condições destinados à contratação de operações de crédito externo ou interno pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e à concessão de garantia da União²⁴⁸. Essas competências são

²⁴⁴ Existe a visão positiva da participação crescente do governo central para reunir os dados fiscais dos governos subnacionais, ver SANTOS, Joilson de Carvalho. **Fiscal federalism in Brazil: the importance of data disclosure of subnational governments.** IFC Bulletins chapters in: Bank for International Settlements (ed.), Proceedings of the Sixth IFC Conference on "Statistical issues and activities in a changing environment", Basel, 2012., volume 36, p. 405-414.

²⁴⁵ Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

²⁴⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 277.

²⁴⁷ Art. 1º do Decreto nº 92.452/86.

²⁴⁸ Atualmente regulamentado pela Portaria nº 09, de 05 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=06/01/2017&pagina=10>.

exercidas pelas Subsecretaria da Dívida Pública e Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais²⁴⁹. Uma boa síntese da missão primordial da STN no processo de endividamento público interfederativo é: “garantir a segurança, a racionalidade, a tempestividade, a transparência e o controle no processo de verificação de limites e condições para a contratação de operações de crédito”²⁵⁰.

Assim, a STN é o órgão técnico central da União no *federalismo fiscal da dívida pública*; ademais, para condensar as informações e expor as etapas do processamento das operações de créditos para os entes subnacionais, a secretaria disponibiliza um “Manual para Instrução de Pleitos” (MIP)²⁵¹, visando auxiliá-los em seus pedidos²⁵².

O Banco Central do Brasil, autarquia criada pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964²⁵³, com assento constitucional²⁵⁴, participa da dinâmica do endividamento público, sendo responsável pelo controle do crédito e fiscalização das instituições financeiras²⁵⁵, que poderão estar aptas a participar de operações de créditos com os entes políticos.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão do Sistema Financeiro Nacional (SFN) responsável pela formulação da política da moeda e do crédito, nos termos da Lei nº 4595/64²⁵⁶. No tratamento do endividamento público, o CMN definiu que as operações de crédito internas contratadas com instituições financeiras participantes do SFN serão de responsabilidade destas, a análise inicial da viabilidade da operação de crédito do ente subnacional e posterior iniciativa para abertura do pedido perante a STN. A resolução nº 2827

²⁴⁹ Para exposição completa do complexo organograma do Ministério da Economia, ver Decreto nº 9745 de 8 de abril de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm.

²⁵⁰ Último “considerando” da Portaria nº 09 de 2017.

²⁵¹ Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/mip.pdf.

²⁵² No item 1.2.5. da dissertação trataremos mais detalhadamente do processamento dessa operação, a partir da visão do ente subnacional.

²⁵³ Art. 8º A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede e foro na Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios este constituído dos bens, direitos e valores que lhe são transferidos na forma desta Lei e ainda da apropriação dos juros e rendas resultantes, na data da vigência desta lei, do disposto no art. 9º do Decreto-Lei número 8495, de 28/12/1945, dispositivo que ora é expressamente revogado.

²⁵⁴ Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

²⁵⁵ Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

(...)

VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas

IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas.

²⁵⁶ Art 2º, *caput*, Lei nº 4595/64.

de 2001 do CMN²⁵⁷ limitou a oferta de crédito bancário doméstico aos entes subnacionais, fixando em 45% do patrimônio líquido da instituição financeira o montante de empréstimos que poderia oferecer aos órgãos e entidades do setor público.

Consignamos uma mudança legislativa, porquanto a LC nº 148 de 2014²⁵⁸ autorizou a delegação para as instituições financeiras verificarem a regularidade documental e dos demais requisitos para a efetuação da operação. Na regulamentação do dispositivo, a portaria do ME nº 413 de 2016²⁵⁹ explicitou que a delegação é limitada a operações de no máximo 5 milhões de reais²⁶⁰. Seria uma espécie de processo simplificado e célere para a realização de empréstimos públicos internos pelos entes federados. Nestes casos, a instituição financeira concentrará todas as funções de análise de limites e demais requisitos para que o ente político tenha a possibilidade de acessar a operação de crédito. Adequada é a crítica de Fernando Facury Scaff acerca da *terceirização* dessa importante função do ente central:

Com tal norma (art. 10, Lei Complementar nº 148/14), o poder público *terceirizou a fiscalização* das condições para quem vai realizar a operação de crédito, o que, por um lado, *reforça a captura* do sistema público pelo privado, como também prenuncia um problema financeiro nessas operações²⁶¹.

A segunda função da União no *federalismo fiscal da dívida pública* é como *garantidora* das operações de endividamento público dos entes subnacionais, uma verdadeira *seguradora universal*²⁶². A concessão de garantia é o “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual”²⁶³ assumida pela União em favor de um ente subnacional tomador de empréstimo. A eventual inadimplência deste atrairá a responsabilidade pelo débito para o ente central, que, após efetuar o adimplemento da prestação, acionará as contragarantias previstas no contrato²⁶⁴.

²⁵⁷ Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v1_o.pdf.

²⁵⁸ Art. 10. O Ministério da Fazenda, mediante ato normativo, estabelecerá critérios para a verificação prevista no art. 32 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, diretamente pelas instituições financeiras de que trata o art. 33 da citada Lei Complementar, levando em consideração o valor da operação de crédito e a situação econômico-financeira do ente da Federação, de maneira a atender aos princípios da eficiência e da economicidade. Parágrafo único. Na hipótese da verificação prevista no caput, deverá o Poder Executivo do ente da Federação formalizar o pleito à instituição financeira, acompanhado de demonstração da existência de margens da operação de crédito nos limites de endividamento e de certidão do Tribunal de Contas de sua jurisdição sobre o cumprimento das condições nos termos definidos pelo Senado Federal.

²⁵⁹ Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=07/11/2016&pagina=16>. Acesso em 28 dez. 2020.

²⁶⁰ Art. 1º da Portaria nº 413.

²⁶¹ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 363.

²⁶² SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 414.

²⁶³ Art. 29, IV, da LRF.

²⁶⁴ O tema das contragarantias será objeto do item 1.2.5.

Esse papel é relevante ao aferirmos que o saldo devedor de dívidas dos entes federados garantidos pelo governo central é de R\$ 311 bilhões, formado por R\$ 116,98 bilhões em operações internas e R\$ 195,01 bilhões em operações externas²⁶⁵. No ano de 2020, foram mais de 71 contratos de garantias assinados pela União, sendo 64 de operações de crédito internas e 7 operações de crédito externas²⁶⁶. Pontuamos que os maiores beneficiários dessas operações garantidas são os Estados membros que concentram mais de 78% dos valores (R\$ 245,70 bilhões)²⁶⁷.

A STN é o órgão competente para aferição dos requisitos dos pedidos para concessão da garantia pela União, seguindo os ditames do art. 40 da LRF c/c art. 21 da Resolução nº 43/2001 do Senado²⁶⁸. Dentro da sua estrutura interna foi instituído um “Comitê das Garantias”²⁶⁹, como um colegiado responsável em auxiliar a STN na análise da concessão das garantias.

Anotamos a existência de delegação do Ministro da Economia ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional para assinatura dos contratos de garantia da União²⁷⁰. Na verdade, além desta importante atribuição delegada, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) participa da dinâmica do ente central no *federalismo fiscal da dívida pública*.

A PGFN é instituição constitucional²⁷¹ pertencente a estrutura jurídica da Advocacia-Geral da União (AGU) e subordinada administrativamente ao Ministro da Economia²⁷², exercendo no curso da história brasileira²⁷³ a atribuição de consultoria e assessoramento do

²⁶⁵ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Quadrimestral de Operações de Créditos Garantidas**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020, p. 04.

²⁶⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA, op. cit., p. 37.

²⁶⁷ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. op. cit., p. 06.

²⁶⁸ Matéria regulamentada pela Portaria do ME nº 497 de 27 de agosto de 1990. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/arquivos/uploads/Portaria-MEFP-n---497-1990.pdf>.

²⁶⁹ Portaria nº 763, de 21 de dezembro de 2015.

²⁷⁰ Portaria nº 282, de 23 de setembro de 2002.

²⁷¹ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

(...)

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

²⁷² LC nº 73/93: Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente: (...)

²⁷³ Para compreensão da historicidade e funções da PGFN no século XIX, ver MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. **Manual do Procurador dos Feitos da Fazenda Nacional nos juízos de primeira instância**. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1873. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227354>.

Ministério²⁷⁴, incluindo a temática da dívida pública²⁷⁵. Desse modo, à PGFN participa diretamente do desenho federativo da dívida ao exercer a função de dirimir eventuais divergências em matéria de interpretação jurídica no processamento das operações de crédito dos entes subnacionais²⁷⁶.

Restaria, ainda, a questão da razão que fundamentaria à União atuar como *garantidora* dos entes subnacionais. O papel do ente central como *segurador universal*, afiançando as operações de crédito internas e externas dos demais entes políticos²⁷⁷, é imprescindível para que os credores aceitem disponibilizar recursos financeiros aos entes subnacionais. Destarte, a presença da União na relação contratual é uma verdadeira “garantia moral do Estado brasileiro, o penhor do nosso prestígio”²⁷⁸ no exterior. A inexecução de um contrato de empréstimo público, em especial com credores internacionais, gera gravíssimas repercussões à federação como um todo, caracterizando o indesejável “default”²⁷⁹, fato político e econômico de ampla repercussão nas relações internacionais da República Federativa do Brasil, influenciando o aumento dos juros nas operações de crédito e dificuldades adicionais para acessar novas linhas de financiamento perante instituições financeiras²⁸⁰.

²⁷⁴ LC nº 73/93: Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar.

²⁷⁵ LC nº 73/93: Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

(...)

IV - examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, *inclusive os referentes à dívida pública externa*, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial;

²⁷⁶ O “Manual para Instrução Pleitos” da STN ratifica essa posição: “Adicionalmente, sempre que necessário, os aspectos relacionados à interpretação jurídica são submetidos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de maneira a consolidar interpretações que são aplicadas a todos os casos semelhantes.” Ministério da Economia.

Manual para Instrução de Pleitos (MIP): Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020, p. 35

²⁷⁷ Interessante que no direito português as próprias instituições financeiras exercem essa função de garantidoras da operação de crédito das autarquias (municípios), sendo que, em caso de inadimplemento daqueles, o banco assumirá a posição do credor da municipalidade. É o que se denomina pela doutrina de “o recurso a garantias”. Para mais informações, ver ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito financeiro local (finanças locais)** – 3 ed. – Coimbra: Almedina, p.231/232.

²⁷⁸ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 181.

²⁷⁹ No glossário produzido pela área técnica da Câmara dos Deputados, encontra-se a seguinte definição: “Inadimplência. Não-pagamento de principal e rendimentos na data de vencimento. Não-cumprimento de obrigações assumidas em contrato de emissão de títulos Termo utilizado especialmente em casos de não pagamento por parte de instituições financeiras no mercado internacional”. MENDONÇA, Félix (rel.). **A dívida pública brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, p. 187.

²⁸⁰ “Infelizmente, o Brasil faz parte de um grupo de países aos quais as instituições que avaliam o risco soberano têm dado sistematicamente notas baixas, pois consideram que eles possuem alto risco de default. São países que se endividaram excessivamente inúmeras vezes ao longo de sua história e foram a repetidos defaults. Os resultados das transações no mercado financeiro também refletem esta avaliação e colocam o Brasil, na última década, como participante sistemático do grupo de países que pagam os spreads (“risco país”) mais elevados do planeta”.

A União na posição de *credora* dos entes subnacionais consubstancia temática que não é inédita na história política financeira nacional, e remete às primeiras décadas do século XX, quando Estados membros, a partir do ato adicional de 1934, tiveram autonomia decisória para acessar as operações de empréstimos públicos.

A historicidade desses fatos é bem revisitada por Aliomar Baleeiro, que relata a ação dos entes subnacionais na emissão de títulos de dívida pública no mercado internacional e a posterior dificuldade em adimplemento dos compromissos com os credores externos²⁸¹. A Exposição de Motivos nº 54/1934 do Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, endereçada ao Chefe do Governo Provisório Getúlio Vargas, explicava:

As dívidas estaduais e municipais estavam com seus serviços suspensos, comprometendo o nosso crédito no exterior. A solução a ser procurada devia, pois, ser compreendida de toda a dívida brasileira, sem exclusões prejudiciais ao nosso bom nome internacional. As dificuldades a vencer de uma operação dessa natureza, envolvendo todos os empréstimos brasileiros, atingindo todos os mercados monetários internacionais, importando numa redução geral, ainda que equitativa, dos pagamentos, eram, com razão, considera- das irremovíveis. *Não restava, porém, ao Governo, outra solução*²⁸².

De forma inédita, o governo provisório de Getúlio Vargas, em uma estratégia política centralizadora²⁸³, visando resolver o problema do crédito financeiro brasileiro no exterior, assumiu as dívidas públicas externas dos entes subnacionais²⁸⁴, incluindo a dívida proveniente da política pública de controle e subsídios do preço do café²⁸⁵. O Decreto nº 23.829, de 5 de fevereiro de 1934²⁸⁶, consignou a complexa reestruturação do endividamento público

NAKANO, Yoshiaki. **Intolerância ao Endividamento**. In: MENDONÇA, Félix (rel.). **A dívida pública brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, p. 129.

²⁸¹ A exceção dos Estados do Piauí, Paraíba, Sergipe, Goiás e Mato Grosso que não promoveram operações creditícias externas. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14 ed., ver. e atual. Por Flávio Bauer Novelli. – Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 441.

²⁸² O documento na íntegra encontra-se disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/2276/1191>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁸³ “Na esfera das finanças públicas, havia o consenso de que, para evitar o descontrole da situação, o governo federal deveria centralizar todas as negociações com os credores, vedando às unidades da Federação qualquer autonomia no processo de (re)negociação dos contratos das DPEx com o capital estrangeiro. Evidenciava-se, dessa forma, a afirmação de uma perspectiva autoritária, que culminaria no cesarismo progressista a manifestar-se em novembro de 1937”. MARGALHO, Maurício Gonçalves. O Governo Vargas e os Banqueiros Internacionais: a diplomacia financeira e as negociações dos pagamentos das dívidas públicas externas (1930-1945). **História E Economia - revista interdisciplinar**. Brazilian Business School. - Vol. 24, n. 1, p. 120-135 (2020) - São Paulo/Lisboa, p. 125.

²⁸⁴ LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M.(coord.). **Federalismos latino americanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México: El Colégio de México.

²⁸⁵ Para compreensão histórica da política de preços do café no início do século XX, ver CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 421- 441.

²⁸⁶ Determina que o pagamento dos juros e de amortização dos títulos dos empréstimos externos realizados pelo Governo, Federal e pelos Governos dos Estados e dos Municípios seja, a partir de abril de 1934 e a terminar em março de 1938, feito de acordo com o plano organizado pelo Governo Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23829-5-fevereiro-1934-505776-publicacaooriginal-1-pe.html>.

interfederativo. O nominado de “Pai dos Pobres”²⁸⁷, Vargas também poderia ser reconhecido como referência na história da dívida pública e suas relações federativas. Nas palavras de Oswaldo Aranha, que antecedia a importância daquele fato político financeiro na federação: “Creia, Senhor Chefe do Governo, que nenhum serviço, no campo da administração pública, em que o Governo de Vossa Excelência tem sido tão fecundo ao país, igualará o deste esquema, em benefícios materiais e morais.”²⁸⁸

Na década de 70, na vigência do regime político autoritário, o endividamento público dos Estados membros voltou a crescer como alternativa a centralização da participação fiscal no ente central implementada pela Reforma Tributária de 1966 e Reforma Administrativa de 1967²⁸⁹. De forma concomitante, a partir da década de 60, a União transformou-se em maior credor dos entes subnacionais através da concessão de empréstimos, com exercício constante de renegociações e reescalamentos de dívidas públicas pretéritas²⁹⁰. Na lição de Mônica Mora, o endividamento público dos entes subnacionais naquele período funcionou como mais um instrumento de dominação política do governo central, pois a disponibilidade das operações de créditos estava condicionada à discricionariedade arbitrária e a obediência às diretrizes federais²⁹¹.

Rememoramos o ideal de autonomia financeira dos Estados proveniente da Constituição de 1988 com ampliação substantiva das bases tributárias e das transferências interfederativas. A vitória dos governadores ou “barões da federação”²⁹² na constituinte significava no plano teórico o resgate da outrora imaginada “democracia federal”²⁹³, que, através de recursos próprios, concretizaria a administração de governos e políticas públicas regionais independentes do auxílio voluntário do ente central.

As novidades do federalismo fiscal foram aplicadas por administrações locais que sucederam governos com a manutenção constante de déficits nas contas públicas, na qual apenas o recurso ao endividamento público seria capaz de manter a continuidade da prestação de serviços públicos. Daí agentes políticos locais recorreram à autonomia obtida em 1988, e através de múltiplas operações de crédito com seus próprios bancos públicos regionais,

²⁸⁷ Para maiores explicações sobre a famosa expressão, ver LEVINE, Robert M. **Pai dos pobres?: o Brasil e a Era Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

²⁸⁸ Item VI da Exposição de Motivos nº 54/1934.

²⁸⁹ MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 5.

²⁹⁰ MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 2.

²⁹¹ MORA, op. cit., p. 5.

²⁹² ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 165-183, 1994.

²⁹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985, p. 163.

promoveram o financiamento ordinário do orçamento dos estados. Rigolon e Giambiagi relatam que, em certo momento, o mercado não apresentava mais interesse econômico na aquisição de títulos emitidos pelos entes subnacionais; por isso, o ente central promovia a “troca” daqueles por títulos federais com um subsídio implícito, ante o fato de que a taxa de juros dos títulos federais era menor àqueles pagos aos títulos estaduais²⁹⁴.

Relevante destacar que as renegociações das dívidas públicas regionais retomaram alguns meses depois da promulgação da Constituição. O cenário político-financeiro obrigou à União, através da Lei nº 7976 de 27 de dezembro de 1989, a promover o refinanciamento com prazo de 20 anos das dívidas de entidades da administração direta e indireta, estadual e municipal, derivadas de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pelo ente central.

O pacto constitucional federativo fiscal também não ficou inerte, já que em 1993, a EC nº 3 proibiu a emissão de dívida mobiliária nova pelos Estados até dezembro de 1999²⁹⁵, com exceção do endividamento para refinarar dívida mobiliária pretérita e precatórios judiciais²⁹⁶. No mesmo ano, a Lei 8.727 refinanciou pela União as dívidas de Estados e DF com instituições federais existentes até 30 de junho de 1993 em valores de R\$ 43 bilhões²⁹⁷.

Apesar das renegociações derivadas das Leis nº 7976/89 e 8.727/93 e do limitador constitucional oriundo da EC nº 3, a dívida pública dos estados permaneceu em processo contínuo de crescimento no período de 1991 a 1996²⁹⁸. A situação era crítica, pois os juros e o desequilíbrio das finanças estaduais catalisaram um exponencial aumento da dívida líquida dos Estados e Municípios de 5,8% do PIB em 1989, para 14,4% do PIB em 1998²⁹⁹. A mirada

²⁹⁴ RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados**. Texto para discussão nº 69. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, p. 15. “Nesse contexto, em resposta à crescente dificuldade para colocar títulos estaduais no mercado, o Banco Central reiniciou, em 1994, a troca desses por títulos federais para afastar a possibilidade de insolvência entre as UFs. Como a capacidade de colocação de títulos dos governos estaduais manteve-se em torno de R\$ 10 bilhões, as vendas a termo, para financiar o excedente, passaram a envolver somas cada vez maiores (em 1995, R\$ 37 bilhões e, em 1996, R\$ 43 bilhões).³¹ Esse arranjo sancionou o endividamento dos governos estaduais e permitiu que a solução fosse postergada”. MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 09.

²⁹⁵ Art. 5.º Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos, ressalvado o disposto no art. 33, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁹⁶ Segundo Maria Rita Loureira, a exceção proporcionou uma nova crise da dívida pública, dessa vez, vinculada a emissão de título para o adimplemento dos precatórios judiciais, que, em razão de denúncias de ilegalidades cometidas nessas operações, motivou a abertura de CPI em 1996. LOUREIRA, Maria Rita. **O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal**. São Paulo *Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61, dez. 2001, p. 56.

²⁹⁷ MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 07.

²⁹⁸ MORA, op. cit., p. 07.

²⁹⁹ RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados**. Texto para discussão nº 69. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, p. 28

estabilização das finanças públicas foi comprometida pelo nível de endividamento público dos entes subnacionais.

No mesmo período, o plano Real implementado pelo governo federal modificou a política econômica e fiscal da União e da própria federação. O inimigo da economia nacional à época era a odiosa inflação, herança da política econômica do regime político autoritário. A estratégia da União foi controle ostensivo do processo inflacionário a partir da majoração de juros e do controle das despesas públicas, tanto do governo central, como, principalmente, dos governos subnacionais, com a consequente majoração das dívidas públicas destes³⁰⁰.

Nesse estágio temporal surgiu a Lei nº 9496 de 11 de setembro de 1997, que instituiu o “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados” (PAF) como o marco legal de um amplo acordo interfederativo entre a União e Estados membros com múltiplos compromissos políticos recíprocos para que a federação fiscal continuasse sendo um projeto praticável.

Os números envolvidos na renegociação e assunção das dívidas públicas dos Estados e Distrito Federal impressionam. A União tomou para si R\$ 132 bilhões de dívidas estaduais, montante equivalente a 11,3% do PIB³⁰¹. Esses valores envolviam a assunção da dívida pública mobiliária³⁰², incluindo as emitidas para pagamento de precatórios judiciais, os empréstimos e as dívidas cujo refinanciamento pela União tenha sido autorizado pelo Senado Federal³⁰³.

Coube à União tomar uma série de medidas financeiras para viabilizar a Lei nº 9496/97, como indica Mônica Mora:

- a) captar os recursos necessários ao refinanciamento e, como contrapartida, recebeu um crédito de baixa qualidade (já que os devedores — as UFs — encontravam-se próximos à insolvência e o pagamento das parcelas estava condicionado também a variáveis políticas);
- b) arcar com os custos de retroação da dívida;
- c) financiar o subsídio implícito no diferencial entre a taxa de juros que remuneram os títulos colocados no mercado pela União e a dos contratos de refinanciamento; e
- d) oferecer condições de financiamento de longo prazo³⁰⁴.

³⁰⁰ PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida Estadual**. Texto para discussão nº 110. Brasília: Senado, 2012, p. 08. LOUREIRO, Maria Rita. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61, dez. 2001, p.55.

³⁰¹ RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados**. Texto para discussão nº 69. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, p. 20.

³⁰² LC nº 101/00: Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
(...)

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

³⁰³ Art. 1º da lei nº 9496/1997.

³⁰⁴ MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 29/30.

Através destas medidas, o ente central adquiriu recursos para substituir os credores particulares e instituições financeiras no polo ativo das relações creditícias, um processo de pagamento por sub-rogação³⁰⁵ pessoal³⁰⁶ das obrigações dos Estados membros, uma verdadeira *sub-rogação federativa creditória*. Como credor principal³⁰⁷, a federalização da dívida estadual³⁰⁸ exerceu a assunção de responsável pela estabilidade da federação, e por consequência, das promessas constitucionais do ideal pacificador vinculadas a esta forma de Estado.

A Lei nº 9496/97 não era apenas um resgate das finanças estaduais combatidas, também funcionou como um catalisador normativo de um novo desenho nas finanças dos entes subnacionais. Uma federação com entes autônomos com contas públicas desequilibradas seria um pacto político insustentável e de impraticável viabilidade financeira para concretizar as promessas constitucionais à sociedade brasileira.

Os contratos de renegociações dentro do PAF continham cláusulas específicas para o ente subnacional subscritor com metas e compromissos relacionados à dívida, resultado primário³⁰⁹, despesa com pessoal, receitas de arrecadação própria e gestão pública³¹⁰. Na vigência do contrato era vedada a emissão de novos títulos públicos no mercado interno³¹¹, somente poderia contrair novas dívidas desde que incluídas no PAF e não poderia atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários³¹².

³⁰⁵ Código Civil

Art. 346. A sub-rogação opera-se, de pleno direito, em favor:

I - do credor que paga a dívida do devedor comum;

II - do adquirente do imóvel hipotecado, que paga a credor hipotecário, bem como do terceiro que efetiva o pagamento para não ser privado de direito sobre imóvel;

III - do terceiro interessado, que paga a dívida pela qual era ou podia ser obrigado, no todo ou em parte.

³⁰⁶ “Temos o fenômeno da sub-rogação quando na relação jurídica se verifica a substituição de uma pessoa por outra, ou de um objeto por outro. Portanto, o verbo sub-rogar sempre exalta a ideia de substituir, modificar. Assim trabalhamos com duas modalidades de sub-rogação: a pessoal e a real. Sub-rogação pessoal é a transferência da qualidade creditória para aquele que solveu obrigação de outrem ou emprestou o necessário para isso. Esta pessoa substitui o credor originário na relação obrigacional, sendo este satisfeito pelo pagamento.” FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Obrigações**. 8 ed., ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodivm, 2014, p. 451.

³⁰⁷ “Na rubrica referente à dívida contratual interna, o principal credor era o próprio setor público, responsável por mais de 99% do total. Junto à União, a dívida era composta predominantemente pelo saldo dos refinanciamentos concedidos sob a égide das leis 7.976/89 (R\$ 11 bilhões) e 8.727/93 (R\$ 47 bilhões)”. MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 11.

³⁰⁸ MORA, op. cit., p. 52.

³⁰⁹ Entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras.

³¹⁰ Art. 2º da lei nº 9496/97.

³¹¹ A exceção seriam o caso previsto no art. 33 do ADCT para adimplemento de precatórios.

³¹² Art. 3º, §5º, I, II e III, da lei nº 9496/97 com redação dada pela LC nº 148 de 2014.

Os contratos previam 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas com juros mensais à taxa mínima de seis por cento ao ano em face do saldo principal atualizado e correção monetária através do IGP-DI³¹³. A questão dos juros e correção será o futuro objeto jurídico promotor de um dos estudos de casos de conflitos interfederativos judicializados nas duas primeiras décadas do século XXI, à vista disso, elemento de estudo na seção três desta dissertação.

Esse processo de resgate financeiro ou “bailout” é interpretado como papel federativo do ente central de auxiliar os Estados membros em situações anormais e de notórias dificuldades, cabendo àquele um dever constitucional de atuar para preservar a federação³¹⁴ ante o risco de colapso das finanças públicas regionais, e por consequência, a inviabilidade da prestação dos serviços públicos locais. A União como *credora* dos entes subnacionais é uma anomalia excepcional em nossa federação, fundada no interesse constitucional de manutenção da unidade nacional das finanças públicas.

Segundo Singh e Plekhanov, em matéria de atuação do ente central em face da dívida pública dos entes subnacionais, os países podem adotar um modelo de “disciplina de mercado”, na qual os mercados de capitais exerçam a função de limitadores do endividamento, assim, o governo central não estabelecerá nenhuma regra jurídica para fixar limites a tomada de empréstimos subnacionais, sendo estes livres para decidir quanto pedir emprestado, de quem pedir emprestado e quanto gastar dinheiro emprestado³¹⁵. É o modelo adotado pelos Estados Unidos em que o conjunto dos interesses dos credores e a disciplina de mercado³¹⁶ balizam o endividamento público dos governos subnacionais, a partir de legislação local sem nenhuma interferência direta do governo central³¹⁷.

Outra opção é o modelo do “controle baseado em regras”, onde o governo central é opositor de regras para limitar o endividamento público interfederativo. Alguns estados federais, e também unitários, contam com regras permanentes especificadas na constituição ou

³¹³ Art. 3º, I e II, da lei nº 9496/97.

³¹⁴ MELLO, Humberto Haydt de Souza. **O auxílio da União aos Estados no caso de calamidade pública**. Revista de informação legislativa, v. 2, n. 7, p. 251-286, set. 1965, p. 252.

³¹⁵ SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexandre. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. **IMF Working Paper**. Washington, D.C, 2005, p. 06.

³¹⁶ TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of Subnational Government Borrowing. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 160

³¹⁷ “No esquema federativo americano, os estados podem inclusive se endividar no mercado financeiro para financiar as políticas públicas locais, cabendo ao mercado financeiro monitorar a saúde financeira das administrações estaduais. Desequilíbrios orçamentários passam a impressão de inadimplência, elevando o custo do endividamento — como acontece com o setor privado. O governo federal americano não socorre financeiramente um estado em crise”. AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. **Revista Conjuntura Econômica**. v. 73, n. 3 (2019), p. 35.

em leis de controle de empréstimos subnacionais³¹⁸, em um esforço para conferir credibilidade às políticas macroeconômicas na federação³¹⁹.

Fica evidente, a partir da exposição analítica da tríplice função da União no *federalismo fiscal da dívida pública*, que adotamos o controle baseado em regras constitucionais e legislação nacional com fundamento na responsabilidade do ente central na gestão da política macroeconômica nacional³²⁰.

Rodrigo Faria posiciona a importância da política macroeconômica nacional outorgada pelo texto constitucional de 1988 como dever da União combinada ao comportamento das finanças públicas dos entes subnacionais:

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.

(...)

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 endividamento³²¹.

Geraldo Ataliba, em lições sob a égide da Constituição de 1967/69, e ainda aplicáveis ao contexto constitucional vigente, já destacava o papel constitucional do ente central na política econômica e a influência na gestão do endividamento público interfederativo:

³¹⁸ “A abordagem do controle do endividamento de entes subnacionais por meio de regras específicas, tem como vantagem a sua simplicidade, transparência e objetividade, impedindo que relações políticas possam impactar o resultado de um pedido de autorização de contratação de dívida por um ente específico.” ARELLANO, Luis Felipe Vidal. **Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 100.

³¹⁹ SINGH, op. cit., p. 07. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 55/68.

³²⁰ “Administrative control is often exercised through approval of each loan request by the central government, or by setting limits on the deficit of each SNG. In the case of foreign loans, direct control of central government is more frequent, considering that there may be important implications for macroeconomic policy, especially in the foreign exchange policy, whose responsibility belongs more directly to the central government”. SANTOS, Joilson de Carvalho. **Fiscal federalism in Brazil: the importance of data disclosure of subnational governments**. IFC Bulletins chapters in: Bank for International Settlements (ed.), Proceedings of the Sixth IFC Conference on “Statistical issues and activities in a changing environment”, Basel, 2012., volume 36, p. 406.

³²¹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Maurício [et al.] (org.). **Federalismo Fiscal - Questões Contemporâneas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2010, p. 444/445.

(...) em nível constitucional, decidiu-se agora submeter o recurso ao crédito público a uma disciplina mais uniforme e na qual a vigilância da União fosse mais direta e efetiva (...).

Certamente é o interesse nacional no combate à inflação, na disciplina do recurso ao crédito, no controle sobre o regime de poupança, na regulação das finanças globais e no prestígio do crédito público que justificam tal postura do legislador constituinte³²².

O *federalismo fiscal da dívida pública* segue a referida lógica ao entregar múltiplas funções à União (Poder Executivo) com notável influência na efetivação da decisão política da tomada de operações de crédito pelos entes subnacionais. A preocupação principal é estabilidade macroeconômica do país, severamente prejudicada se os entes subnacionais estivessem aptos a exercerem a tomada de empréstimos públicos ausente qualquer controle federativo. Na verdade, os entes subnacionais são amplamente entendidos como menos preocupados com a estabilidade macroeconômica do que o ente central, pois, muitas vezes, não têm que arcar com os custos políticos-financeiros do endividamento público nacional³²³.

Porém, é pertinente defendermos a compatibilização do exercício dessas funções constitucionais pelo ente central com parcimônia jurídica e dentro de uma interpretação restritiva dessas faculdades excepcionais³²⁴, sob pena de violação da autonomia política e financeira dos entes subnacionais.

Por fim, a posição do governo central como credor de sucessivos refinanciamentos - *sub-rogação federativa creditória* - é uma anomalia histórica de caráter permanente que enfraquece a rigidez do modelo federativo cooperativo pátrio e o ideal de autonomia constitucional dos entes. Para encerrar esse ciclo histórico³²⁵, foi pensada a disciplina prevista no art. 35 da LRF, com vedação expressa a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, diretamente ou indiretamente, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

Assim, é inadequada a condição de um governo central dotado de direito creditório em face dos entes subnacionais, uma vez que fomentaria uma posição de superioridade jurídica, política e financeira.

³²² ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 149.

³²³ MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; CIVELEK, Yasin. **Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies**. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University, 2019, p. 01.

³²⁴ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 148.

³²⁵ Os estados também estiveram envolvidos em situação análoga, através da política predatória de concessão de empréstimos das instituições financeiras locais para financiar os governos estaduais, principais controladores, como, por exemplo, ocorreu sucessivamente durante os Governos de Orestes Quércia (1987-1990) e Luiz Antonio Fleury Filho (1991-1994) no Estado de São Paulo. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/divida-publica-do-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

2.2.4 O Senado: controle e fiscalização da federação

O Senado é a instituição constitucional promotora de um espaço democrático para desenvolver o compartilhamento das ideias de representantes dos Estados membros³²⁶ para formação das decisões políticas vinculadas à federação. Funciona como uma câmara de representação federativa³²⁷, vocacionada a outorgar “voz e voto”³²⁸ aos Estados membros, através de composição paritária³²⁹ para influenciar na construção das decisões políticas nacionais.

Geraldo Ataliba destaca que a própria representatividade isonômica dos Estados membros na casa legislativa propiciaria uma “boa margem de segurança, decisão serena, elevada e criteriosa”³³⁰. Heleno Torres explicita que o Senado exerce a função de coordenação federativa e de uniformização do direito. Essas funções integram a estrutura da “segurança jurídica do federalismo”³³¹. Assim, a Câmara Alta seria o local tradicional para a participação dos Estados membros nas decisões políticas fundamentais³³².

O controle externo da atividade financeira é missão basilar do Poder Legislativo³³³ e, no tocante à dívida pública, como ficou exposto em tópico anterior³³⁴, a historicidade constitucional vem atribuindo relevantes funções constitucionais ao Senado para exercer o controle do endividamento público dos entes subnacionais³³⁵. No direito comparado, segundo

³²⁶ “(...) se assume que os representantes dos estados no Senado Federal são os guardiões dos interesses estaduais.” SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

³²⁷ LOUREIRO, Maria Rita. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61, dez. 2001, p. 54.

³²⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 89.

³²⁹ A composição paritária é fundamentada no princípio da igualdade jurídica dos Estados membros. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 817.

³³⁰ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 180.

³³¹ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 253.

³³² LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 358.

³³³ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 469.

³³⁴ Item 1.2.2.

³³⁵ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 178. “Manifestou-se claramente a preocupação do legislador constituinte em submeter à Câmara Alta a função de controle do processo de endividamento das pessoas jurídicas de direito público.” ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito Público e Responsabilidade Fiscal**. – Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2007, p. 81.

Neiva, não há países com sistemas federativos que acolham essa função à Câmara Alta³³⁶, o que demonstra mais um aspecto único do federalismo fiscal brasileiro, formado com ideias e soluções para a realidade nacional.

O Senado no *federalismo fiscal da dívida pública* consubstancia a implementação de um modelo democrático federativo para conjugar esforços na participação de representantes dos Estados membros no controle do endividamento público na federação, sob ponto de vista de imposição de limitações globais e condições para contratação, e da análise de operações de acesso a crédito no exterior. Sua função precípua seria o equilíbrio federativo financeiro garantindo que poucos entes subnacionais não imponham ao restante do país o ônus de um endividamento excessivo³³⁷.

O interesse nacional no controle do endividamento público dos entes federados justifica a outorga de competências constitucionais ao Senado para aferição e regulamentação desses limites. As competências privativas do Senado na temática estão previstas no art. 52 da Constituição Federal:

- V- Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- VI- Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII- Dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- VIII - Dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
- IX- Estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De início, lembramos que as competências em destaque devem ser exercidas em harmonia com o Congresso Nacional, responsável em dispor sobre operações de crédito, dívida pública e o montante da dívida pública federal³³⁸.

Os incisos VI, VII, VIII e IX tratam da competência de controle do endividamento público na federação, ao dispor sobre a fixação de limites da dívida pública dos entes federados.

O inciso V possui uma característica diferente dos demais, pois atribui uma competência material de aferição da regularidade e legalidade para autorizar³³⁹ as operações externas de

³³⁶ NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?** Dados, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006, p. 271.

³³⁷ ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. **Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?** Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008, p. 988.

³³⁸ Art. 48, II e XIV.

³³⁹ Geraldo Ataliba, com base nas lições de Oswaldo A. Bandeira de Mello, defende que o ato administrativo a ser praticado pelo Senado seria “aprovação”, e não “autorização”, como inserida no texto constitucional de 1967/69 e

endividamento público dos entes. A tomada de crédito externo repercute na importante questão da soberania nacional, justificando uma atenção especial em face dessas operações de endividamento público, como negócios jurídicos que afetariam diretamente as relações diplomáticas, por conseguinte, matéria de política financeira apta a ser tratada em um órgão federativo como o Senado³⁴⁰. Relevante consignar que a decisão da Casa Legislativa é “formalidade intrínseca à celebração do negócio jurídico”³⁴¹ e exercício de controle político³⁴² da operação de crédito em si e suas repercussões na federação.

No exercício das demais competências no sistema federativo da dívida pública, as principais resoluções³⁴³ do Senado são as Resolução nº 40 e a nº 43 de 2001.

A Resolução nº 40 de 2001³⁴⁴ tratou da fixação de limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos entes subnacionais, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. A limitação da dívida pública consolidada dos Estados membros e do DF ficou consignada em 2 vezes a receita corrente líquida, enquanto dos municípios fixado em 1,2 vezes a receita corrente líquida, nos termos do art. 3º, I e II³⁴⁵.

Apesar da menção expressa à dívida pública mobiliária, não há no texto da resolução qualquer limitação ao endividamento público através de títulos. Imputamos a omissão em razão da ciência da impossibilidade dos entes subnacionais em utilizarem o instrumento da emissão de títulos públicos ante à expressa vedação pela EC nº 03/93 prorrogada pelos termos da renegociação prevista na Lei nº 9496/97.

repetida pelo constituinte de 1988. ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 183/185.

³⁴⁰ ATALIBA, op. cit., p. 180. “O histórico brasileiro de crises de câmbio implica a necessidade de mais cautela ao analisar a dívida externa.” ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. **Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?** Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008, p. 991.

³⁴¹ ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 140.

³⁴² SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 472.

³⁴³ “Estas normas não estão nem abaixo nem acima das leis. Não há gradação hierárquica entre ambas. É que cada qual tem seu campo próprio, não havendo possibilidade de conflito de normas, nesta área”. ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 194.

³⁴⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>.

³⁴⁵ Importante consignar que há críticas à regulamentação uniforme produzida pelo Senado na federação, dispendo sobre o limite do endividamento dos entes subnacionais, pois estaria em desacordo com o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, ver SILVEIRA. Alexandre Coutinho de. **O Direito Financeiro e a redução das desigualdades**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 312.

A resolução nº 43 de 2001³⁴⁶ cuidou da regulamentação de limites e condições para as operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais e concessão de garantias.

Entre os destaques da referida resolução, o art. 15 vedou as operações de créditos nos últimos 120 dias do mandato do Chefe de Poder Executivo Estadual e Municipal visando limitar o acesso ao crédito para financiar as famigeradas “obras eleitoreiras”. A inadimplência do ente político com outra operação de crédito em curso veda o acesso a novas operações com exceção de refinanciamentos de débitos pretéritos com a própria instituição financeira concedente é a disposição do art. 16. O art. 17 proibiu em definitivo as operações de créditos do ente subnacional com instituição financeira por ele controlada.

Importante disposição é o art. 28, que indicou que as operações de crédito externo e convênios para aquisição de bens e serviços no exterior necessitariam de autorização específica do Senado, em consonância com o art. 52, V, da Constituição.

No Senado, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)³⁴⁷ é responsável pela análise, emissão de parecer e votação sobre os pedidos de operações de créditos previstos na resolução nº 43 com posterior remessa ao plenário para aprovação final³⁴⁸. No rito procedimental para análise da operação na CAE, é necessária a presença de um representante do ente subnacional, para apresentação do pleito, e de um representante do Ministério da Economia, para exposição do parecer emitido pelo órgão, sendo que a ausência de qualquer um destes implicará adiamento da votação³⁴⁹. A imprescindível presença do ente subnacional e do ente central para participar dos debates na sessão da CAE corrobora a formação do devido processo legislativo no *federalismo fiscal da dívida pública*. Destarte, a CAE do Senado é o “*locus* decisório central do processo de controle do endividamento público no Brasil”³⁵⁰.

O complexo de atribuições do *federalismo fiscal da dívida pública* dominou a produção legislativa da Casa, já na primeira década posterior à Constituição de 1988, quando mais de 80% dos atos legislativos se referiam ao endividamento público na federação³⁵¹.

³⁴⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>.

³⁴⁷ Para mais informações sobre a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), ver <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?2&codcol=38>

³⁴⁸ Para uma análise do jogo político envolvido no tempo para aprovação das operações no Senado, ver ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. **Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?** Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008.

³⁴⁹ Art. 34, *caput*, e parágrafo único da Resolução nº 43 de 2001.

³⁵⁰ LOUREIRO, Maria Rita. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61, dez. 2001, p. 54.

³⁵¹ LOUREIRO, op. cit., p. 54.

Pensamos no Senado imbuído das funções constitucionais explicitadas como um integrante fundamental do *federalismo fiscal da dívida pública* e partícipe essencial na dinâmica do controle e fiscalização do endividamento público na federação brasileira.

2.2.5 Os entes subnacionais no federalismo fiscal da dívida pública: da teoria à prática

Fausto de Goethe indicava o “gris, caro amigo, é toda teoria. E verde a áurea árvore da vida”³⁵². O objetivo deste tópico é pensar a dinâmica do *federalismo fiscal da dívida pública* cinzento convertido no verde, da teoria à prática, partindo da análise de um caso concreto de processamento de operação de crédito de ente subnacional com instituição financeira internacional.

Adaptamos uma indagação de Silvio Meira³⁵³: “Até onde se pode conciliar o *federalismo fiscal da dívida pública* com a mais alta centralização de poderes na União, sem que a nação perca as suas características federativas nem venha a transformar-se em um Estado unitário?”.

Há uma dificuldade política nos Estados modernos em relação a repartição dos poderes do ente central e dos direitos dos entes subnacionais³⁵⁴. Interessante aproximarmos essa abordagem para o viés federativo financeiro, quando nos tópicos anteriores, verificamos a ampla margem jurídica de poderes do Poder Executivo do governo central e do Senado na tomada das decisões políticas relacionadas às operações de créditos dos entes subnacionais.

Essa dinâmica constitucional é muito bem explicada por Marta Arretche:

A bem-sucedida construção da ideia de nação combinado à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas.

Como resultado, a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União.

(...)

Portanto, na Federação brasileira, o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais.

(...)

³⁵² GOETHE, Johann Wolfgang. **Fausto**: uma tragédia – Primeira parte. Tradução: Jenny Klabin Segall. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 195.

³⁵³ “Até onde se pode conciliar o federalismo com a mais alta centralização de poderes, sem que a nação perca as suas características federativas nem venha a transformar-se em um Estado unitário?”. MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 32, p. 67-77, nov./dez. 1974.

³⁵⁴ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012, p. 11.

Em conjunto, esses mecanismos tendem a tornar as arenas decisórias federais – o Executivo e o Congresso – o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político.³⁵⁵

A teoria esboçada no curso dos tópicos anteriores atesta a autoridade regulatória da União no sistema federativo da dívida pública; à vista disso, o estudo merece um aprofundamento através da análise de um caso concreto para melhor compreensão do processamento da operação de crédito do ente subnacional. Utilizaremos um caso prático de pedido de empréstimo público de ente subnacional com instituição financeira internacional, pois, nesta situação existirá a participação de todos os integrantes do *federalismo fiscal da dívida pública*. O processo é fundamentado na Resolução nº 43/2001 do Senado e na LRF, em especial, o seu art. 32³⁵⁶.

O ano é 2008 e tem o Estado do Pará como proponente do pedido de formalização de tomada de empréstimo público com a instituição financeira internacional, Cooperação Andina de Fomento (CAF), e garantia da União³⁵⁷. O valor do contrato era de US\$ 85 milhões e tinha como escopo financiar o “Programa de Implantação e Pavimentação de Rodovias Estaduais”.

A abertura do pedido perante o Ministério da Fazenda acontece através de ofício da então Governadora do Estado, Ana Júlia Carepa, com a juntada de extenso rol de documentos. Destaque para aqueles exigidos no supracitado dispositivo: pareceres técnicos e jurídico, autorização legislativa local para a operação de crédito³⁵⁸, inclusão do projeto na LDO e orçamento estadual³⁵⁹, certidão de regularidade fiscal federal, demonstrativos de receita corrente líquida e da dívida pública consolidada.

³⁵⁵ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012, p. 16/17.

³⁵⁶ Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

³⁵⁷ Processo registrado no “Sistema Eletrônico de Informações” (SEI) nº 17944.000541/2008-46.

³⁵⁸ Lei Estadual nº 6.889, de 05 de julho de 2006, alterada pela Lei Estadual nº 7.008, de 23 de julho de 2007.

³⁵⁹ Lei Estadual nº 7.095/2008.

Merece apontamento o parecer técnico nº 01/2008, produzido pela Secretaria Estadual de Transportes que explicitou a necessidade e o custo benefício da tomada de crédito para implementação das obras nas rodovias do Estado do Pará. Destacamos alguns trechos:

A necessidade de expansão da malha rodoviária estadual, para atender à atual demanda da economia paraense e para a indução de seu crescimento sustentável com inclusão social, fez com que o Governo do Estado do Pará, através da Secretaria Estadual de Transportes, procurasse instrumentos que lhe propiciasse os meios necessários e suficientes para implantar e pavimentar 407,50 km em 11 (onze) trechos rodoviários, através do Programa Rodoviário a ser implementado em colaboração com a Corporação Andina de Fomento - CAF.

(...)

Os principais benefícios esperados são:

- Diminuição dos custos operacionais dos veículos, dos tempos de viagem dos passageiros de automóveis e ônibus e dos custos de manutenção das rodovias;
- Valorização dos imóveis beneficiados e conseqüente incremento da receita do ITR;
- Incremento da renda nas áreas de influência do Programa, através do aumento de produção agropecuária, devido ao melhoramento nas rodovias;
- Melhoria nas condições de acesso das equipes de saúde, educação e serviços, para os habitantes das áreas rurais, especialmente nas épocas de chuva;

(...)

Ônus e Benefícios Decorrentes do Projeto

Os benefícios decorrentes da execução do programa são muitos. Dentre os diretos, estão a melhoria das condições de tráfego, com conseqüente redução nos custos de transportes da região e a garantia das condições de trafegabilidade durante o ano todo, inclusive no período em que as chuvas são mais intensas, permitindo permanentemente o tráfego de veículos ao longo desse período, eliminando a realização de percursos adicionais, com as respectivas econômicas de custos operacionais e dos tempos de viagem.

O conteúdo técnico poderia ser traduzido no direito financeiro como a aplicabilidade da “regra de ouro” constitucional do endividamento público, prevista no art. 167, III, da Constituição³⁶⁰. A regra de ouro determina que o aumento deliberado da dívida pública por meio de operações de crédito não deve ultrapassar o volume de despesas de capital no ano corrente. O escopo do dispositivo é claro: de um lado, desestimular o endividamento para financiar despesas correntes³⁶¹; de outro, estimular o uso da dívida pública para financiar despesas de capital³⁶² motivadas por investimentos públicos de fruição pela presente e futura

³⁶⁰ Art. 167. São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos 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;

³⁶¹ O Poder Executivo Federal apresenta como conceito de despesas correntes: “Despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.” Disponível em <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/despesa-corrente>. Acesso em 14 jan. 2020

³⁶² “Despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão

geração. É uma regra constitucional que justifica o déficit virtuoso³⁶³ através de investimentos de interesse público com efeitos diretos e positivos na atividade econômica e no bem-estar social.

Após a entrada do pedido e documentos correlatos, a STN atestou que o Estado do Pará estaria adimplente com as obrigações contidas no “Programa de Ajuste e Reestruturação Fiscal do Estado”. Este instrumento foi previsto na renegociação da Lei nº 9496/97 e estipulava uma série de compromissos dos entes subnacionais para equalizar e sanear as finanças públicas locais.

A partir da documentação apresentada e de informações contidas em seus sistemas, a STN aferiu o cumprimento dos requisitos previstos nas Resoluções nº 40 e 43/2001 do Senado. Ao final produziu o parecer técnico nº 528/2008 favorável ao pedido de operação de crédito do Estado do Pará. O aval técnico é apenas uma das etapas restando ainda pendente análise da STN para fins de obtenção de garantia da União e a posterior autorização da operação pelo Senado.

Inicia a fase de negociações preliminares contratuais com a participação de representantes do Estado do Pará, STN, PGFN, secretaria de assuntos internacionais do Ministério e da instituição financeira internacional. Nessas reuniões ficaram consignados os requisitos necessários para o ente central garantir o empréstimo e é formalizado uma minuta de contrato³⁶⁴.

A STN emitiu seu aval à operação de garantia pela União³⁶⁵ combinado ao parecer favorável da PGFN³⁶⁶. Ato contínuo, o Ministro da Fazenda encaminhou o processo para que o Presidente da República efetuasse a comunicação e pedido formal ao Senado para obtenção da anuência da Casa Legislativa.

Registramos que eventual análise da STN atestando a ausência dos requisitos para operação de crédito ocasionaria a rejeição do pedido do ente subnacional, sem possibilidade de envio do processo ao Senado³⁶⁷, diante da constatação que a STN funciona como órgão

das atividades do órgão”. <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/despesa-de-capital>. Acesso em: 14 jan. 2021.

³⁶³ CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 150.

³⁶⁴ “Nesta fase de pontuação, eventualmente haverá uma carta de intenções subscrita pelas partes ou uma minuta, consubstanciando documento em que se fixa por escrito o desenho do contrato. Mas ainda não há o consentimento necessário ao contrato definitivo. Realmente, na fase das negociações preliminares as partes costumam celebrar os chamados acordos provisórios, usualmente denominados de minutas, esboços ou cartas de intenção”. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direito dos Contratos**. 4º ed., ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodivm, 2014, p. 74.

³⁶⁵ Nota nº 1395/2008 c/c Parecer nº 1652 da STN.

³⁶⁶ Parecer PGFN/COF nº 2707/2008.

³⁶⁷ ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. **Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?** Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008, p. 984.

assessor³⁶⁸ da Casa Legislativa para atuar na análise da legalidade dos pedidos. Aliás, são essas as observações constantes no Manual para Instrução de Pleitos (MIP) da STN:

Destaca-se que as análises de operações de crédito do Ministério da Economia são eminentemente de caráter vinculado, não comportando aspectos de conveniência e oportunidade nos itens de verificação, os quais se encontram normatizados, seja na própria LRF, seja em Resoluções do Senado Federal ou em Portarias da STN³⁶⁹.

O Senado na Resolução nº 49 de 23 de dezembro de 2008³⁷⁰ autorizou o Estado do Pará a contratação de operação de crédito externo. O art. 3º da resolução anuiu a garantia da União no contrato, porém, condicionou que previamente à assinatura “seja formalizado o respectivo contrato de contragarantia”.

As contragarantias são medidas assecuratórias em favor do ente central em uma operação de crédito. A União na operação de crédito externa é um devedor solidário³⁷¹, sendo responsável pelo pagamento das parcelas nas situações de inadimplência do devedor original, o ente subnacional. A emenda constitucional nº 3 de 1993 constitucionalizou a contragarantia, no art. 167, §4º:

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

A Constituição permitiu uma verdadeira *hipoteca federativa* das receitas tributárias próprias (art.155) e das quotas de fundos constitucionais (art. 157 e 159) do ente subnacional para viabilizar uma sólida garantia financeira à União em operações de crédito³⁷², regulamentado na LRF, no art. 40, § 1º, II³⁷³.

No caso concreto, o Estado do Pará e a União assinaram um “Contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito em contragarantia” para formalizar o instrumento.

³⁶⁸ ARVATE, op. cit., p. 984.

³⁶⁹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP)**: Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020, p. 35.

³⁷⁰ Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2008.pdf>. Acesso em 16 jan. 2021.

³⁷¹ Cláusula Primeira do contrato de garantia.

³⁷² Existem inúmeras críticas doutrinárias a execução extrajudicial das cláusulas de vinculação de receitas pela União, ver ARAGÃO, Alexandre Santos de. Federalismo em Crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimos entre entes federativos. **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 22, 2008.

³⁷³ II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Como adendo contratual, a Governadora precisou firmar uma “declaração” contendo as informações pertinentes as contas bancárias do estado, conforme exposto:

Figura 1 – Declaração da Governadora do Estado do Pará para fins de registro em Contrato de Contragarantia

DECLARAÇÃO

DECLARO, sob as penas da Lei, e na qualidade de Governadora do Estado do Pará, para fins de registro em Contrato de Contragarantia a ser celebrado entre o Estado do Pará, e a União, na forma do § 4º do art.167, da Constituição da República, vinculado à Garantia da União para a operação de crédito externo a ser contratada com a Corporação Andina de Fomento – CAF, no valor equivalente a até US\$ 85.000.000,00 (oitenta e cinco milhões de dólares americanos), para a execução do Programa de Implantação e Pavimentação de Rodovias Estaduais, conforme autorizado pela Lei Nº 7.211, de 22.10.2008, que todas as contas bancárias que possuem ingresso das cotas de repartição constitucional prevista no arts. 159, e das receitas tributárias estabelecidas no art. 157, todos da Constituição, encontram-se listadas abaixo:

BANCO	AGÊNCIA	CONTA	RECEITA/ INGRESSO	VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL
BANCO DO BRASIL	1674-8	641505-9	IR FPE	Art. 157 Art. 159
		718139-6	IPI	Art. 159
BANCO DO ESTADO DO PARÁ	015	188000-4	ICMS, IPVA, ITCD e Taxas	Art. 155

Declaro não existirem outras contas-correntes, nestas ou em qualquer outra instituição financeira, com ingresso das receitas ofertadas em Contragarantia à Garantia da União para operação de crédito referida.

Belém, 20 de março de 2008.

Ana Júlia Carepa
Governadora do Estado do Pará

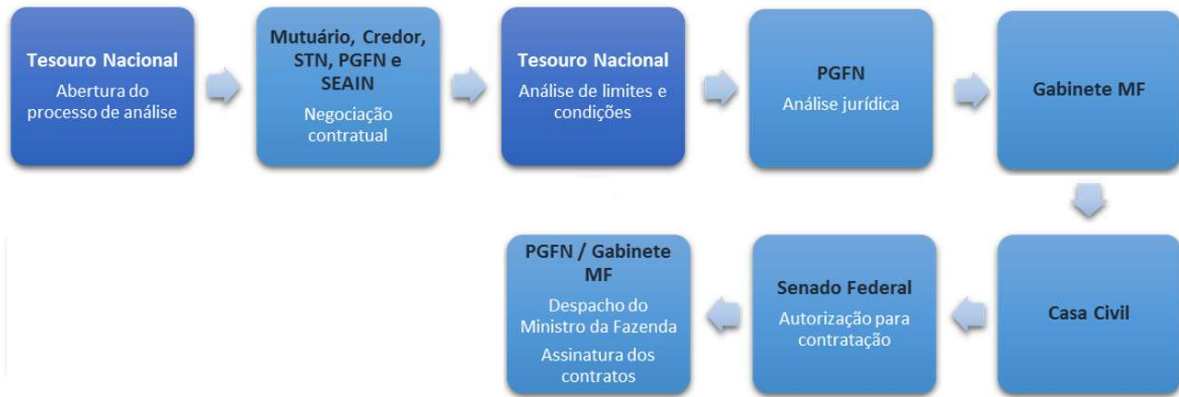
Fonte: Processo SEI nº 17944.000541/2008-46

Assim, fica evidente que o *segurador universal* da federação é exigente no que tange a defesa de seus interesses financeiros nas relações de endividamento público dos entes subnacionais. Concluída essa etapa, o Estado do Pará formalizou o contrato de empréstimo com a Cooperação Andina de Fomento e recebeu os recursos financeiros através de intermediação do Banco Central³⁷⁴.

Apresentamos a seguir os esquemas simplificados do caminho procedimental do pedido para a tomada de empréstimo público externo e interno, respectivamente:

³⁷⁴ No Banco Central a operação é denominada de “Registro de Operação Financeira”.

Figura 2 – Caminho procedimental para a tomada de empréstimo público externo



Fonte: Adaptação pelo autor. Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/garantias-da-uniao>. Acesso em: 13 de janeiro 2020.

Figura 3 - Caminho procedimental para a tomada de empréstimo público interno.



Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/garantias-da-uniao>. Acesso em: 13 de janeiro 2020.

Os esquemas podem ser visualizados como uma fotografia do caminhar do *federalismo fiscal da dívida pública*. Um simples olhar para aferir que o ente central, a partir de seus órgãos, exerce uma amplitude de competências no curso da operação de crédito dos entes subnacionais, podendo imprimir sob a ótica do ente subnacional como uma posição de subordinação e dependência no endividamento público interfederativo.

Subordinação e dependência são substantivos quase inconciliáveis em face da ideia que a federação consubstancia a existência de um formato de Estado com descentralização política, assegurando pluralidade de centros de poder e desprovidos de relações hierárquicas³⁷⁵ entre os entes políticos componentes do pacto federativo.

Devemos lembrar a pertinente observação de Dworkin que arguia no regime federativo como essencial a repartição de poderes entre os entes políticos através de regras estáveis e

³⁷⁵ TUPIASSU, Lise; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. Responsabilidade fiscal e dívidas públicas dos Estados membros frente ao consequencialismo financeiro do Tribunal da Federação. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 338.

precisas³⁷⁶ determinadas pelo Poder Legislativo. Contudo, na realidade normativa do federalismo fiscal nacional, “uma fragmentação da temática atualmente experimentada contraria o desejo do constituinte originário de garantir uniformidade ao tratamento da atividade financeira do Estado”³⁷⁷. A problemática afeta mais o *federalismo fiscal da dívida pública* com sua comprovada alta concentração de poderes normativos no âmbito do governo central, poderia ensejar uma dominação política e financeira em face dos entes subnacionais.

A partir da análise do caso concreto envolvendo a tomada de empréstimo externo do Estado do Pará, é criticável a natureza concentradora de competências no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional. Um órgão da União, sem participação direta dos demais entes políticos, é responsável pelo processamento do pedido de operação de crédito, análise da concessão de garantia e emissão de pareceres decisórios; em suma, a condução do processo de operação de crédito tem como principal ator institucional um órgão do Poder Executivo da União. A manutenção desse desenho institucional atesta a disfuncionalidade na aplicação do modelo federativo fiscal da Constituição de 1988 em matéria de endividamento público.

A STN como principal instituição do ente central envolvido na dinâmica da gestão do endividamento público interfederativo, no exercício das funções fundamentais no processamento das operações, deveria estar formatada em um viés mais federativo e menos federal³⁷⁸. Um exemplo para ilustrar o argumento é o “Comitê de Garantias” da STN criado para implementação de transparência a política de concessão de garantias pela União³⁷⁹. Porém, o colegiado é formado, exclusivamente, por integrantes do Ministério da Economia, vide a composição no art. 5º da Portaria nº 763/2015:

Art. 5º - São membros do comitê de garantias:
 I - Subsecretário da Dívida Pública - Sudip;
 II - Subsecretário de Política Fiscal - Supof;
 III - Subsecretário de Relações Financeiras Intergovernamentais - Surin;
 IV - Subsecretário de Planejamento e Estatísticas Fiscais - Supef;
 V - Subsecretário de Contabilidade Pública - Sucon;
 VI - Coordenador-Geral de Operações da Dívida Pública - Codip;
 VII - Coordenador-Geral de Controle da Dívida Pública - Codiv;
 VIII - Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública - Cogep;
 IX - Coordenador-Geral de Operação de Crédito de Estados e Municípios - Copem;
 X - Coordenador-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios - Corem;

³⁷⁶ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução: Jeferson Luiz Camarg. – 3. ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 440.

³⁷⁷ BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Normas gerais de direito financeiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 312.

³⁷⁸ No mesmo sentido SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 472.

³⁷⁹ Art. 2º, *caput*, da Portaria nº 763/2015.

- XI - Coordenador-Geral de Haveres Financeiros - Coafi;
- XII - Coordenador-Geral de Análise Econômico-Fiscal de Projetos de Investimentos Públicos - Coapi;
- XIII - Coordenador-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais - Cofis;
- XIV - Coordenador-Geral de Participações Societárias - Copar;
- XV - Coordenador-Geral de Estudos Econômico-Fiscais - Cesef;
- XVI - Coordenador-Geral de Gestão do Fundo Soberano do Brasil - COFSB;
- XVII - Coordenador-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF; e
- XVIII - Coordenador-Geral de Contabilidade e Custos da União - CCONT.

São dezoito integrantes do Ministério da Economia e nenhum participante externo ou representante dos entes políticos. As decisões envolvidas sobre o endividamento público interfederativo necessitam de uma maior participação dos entes subnacionais na condução do processo de autorização e fiscalização das operações creditórias. Para implementação dessa ideia, a STN deveria estar mais configurada para funcionar como um órgão assessor da federação brasileira do que como um órgão integrante do Ministério da Economia.

Para resolução desse aparente desequilíbrio indesejado em uma federação, aderimos à ideia outrora conjugada por C.J. Assis Ribeiro sobre a necessidade de uma “Lei Orgânica de Crédito Público”³⁸⁰, sendo, é claro, necessária a devida atualização para o tempo constitucional vigente, uma “Lei Complementar da Dívida Pública”. Esta, ficaria com a incumbência de organizar o tratamento normativo do endividamento público interfederativo, com exceção das competências já entregues ao Senado. Defendemos o *federalismo da dívida pública* com regulamentação legislativa uniforme³⁸¹ por parte do Congresso Nacional em um amplo debate político entre ente central e subnacionais, afastando assim, a contemporânea importância de normas infralegais (Decretos, Resoluções e Portarias)³⁸² no tratamento da matéria que inclina uma excessiva concentração de poderes jurídicos e políticos nos órgãos e instituições do Poder Executivo da União.

³⁸⁰ RIBEIRO, C. J. de Assis. **O Crédito Público no Brasil: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, p. 59. Segundo o autor, a Portaria nº 998, de 21 de outubro de 1953, do Ministro da Fazenda Oswaldo Aranha, instituiu comissão para elaboração de um anteprojeto de “Lei Orgânica do Crédito Público”. Em 12 de junho de 1961, nova Portaria de nº 131 é editada, e o autor na função de Relator-Geral, consegue elaborar o que se tornou o projeto nº 4.011 de 1962, contudo não se converteu em lei. RIBEIRO, op. cit., p. 73/79.

³⁸¹ Em sentido semelhante, Heleno Torres defende “que a Constituição Financeira obteria melhores resultados mediante uma unificação das normas gerais ou, pelo menos, uma ampla consolidação da legislação, com atualização e eliminação da dispersão de textos que caracterizam nosso direito financeiro, com dúvidas até mesmo quanto à aplicação combinada dos seus dispositivos, como é o caso da relação entre a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001)” TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 336.

³⁸² Em comentários a Constituição de 1967/69, Geraldo Ataliba já apresentava objeções a vinculação dos entes subnacionais a normas infralegais do poder executivo federal: “Aliás – se é princípio constitucional que Estados e Municípios são autônomos, se são pessoas políticas e constitucionais – não poderiam ficar sujeitos a normas expedidas por órgãos meramente administrativos e infralegais e subordinados ao Executivo Federal”. ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 206.

A recente Emenda Constitucional nº 109, promulgada em 30 de março de 2021, incluiu uma nova hipótese de lei complementar para regulamentação da matéria do endividamento público. No novo inciso VIII³⁸³, há previsão de lei complementar dispendo acerca da “sustentabilidade da dívida” e diversos outros indicadores, que, atualmente, encontram-se sob a égide de atos infr legais editados por órgãos do Poder Executivo Federal. Assim, surge a oportunidade legislativa de delimitar com maior precisão um quadro normativo uniforme da dívida pública, menos dependente da atuação da União, e com a maior participação política dos Estados membros na formulação da referida lei complementar durante o debate no Legislativo.

Ainda há espaço para velhas ideias e institutos que poderiam ser retomados ou finalmente implementados. O Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da LRF³⁸⁴ - o qual, transcorridas duas décadas, não foi viabilizado no mundo dos fatos³⁸⁵ -, seria um interessante caminho para inspirar a construção de um “Conselho Federativo da Dívida Pública”. Este conselho, em consonância com o sistema federativo, permitiria uma maior integração e participação dos entes políticos na construção da política de endividamento público nacional, em detrimento do modelo atual, excessivamente centralizado no Poder Executivo Federal. Em sentido semelhante, e com maior amplitude nas competências, há uma recente proposta legislativa, apresentada em 17 de março de 2021³⁸⁶, de autoria do Deputado Domingos Sávio,

³⁸³ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

(...)

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

³⁸⁴ Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos

³⁸⁵ Há propostas em curso no Parlamento, como Projeto de Lei Complementar (PLP) 220/20 e PLS 163/2018.

³⁸⁶ PLP 36/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2274160>. Acesso em: 18 jun. 2021.

para criação de um “Conselho de Gestão Financeira da Federação”³⁸⁷ que, entre outras competências, atuaria no âmbito do endividamento público interfederativo³⁸⁸, permitindo a efetiva participação dos entes subnacionais e a retirada da excessiva concentração de poderes da Secretaria do Tesouro Nacional nas decisões sobre o tema.

A federação fiscal brasileira não é compatível com a visão da União como “xerife”³⁸⁹ das finanças públicas regionais; mais adequado constitucionalmente é pensarmos em um governo central cooperativo e consorte institucional dos entes subnacionais, um “coordenador da Federação”³⁹⁰. Inclusive, a supra referida emenda constitucional, dentro desse contexto colaborativo na federação, inseriu o dever jurídico de todos os entes políticos em atuarem na manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, em consonância com a lei complementar a ser produzida³⁹¹.

O projeto constitucional de 1988 e seus ambiciosos objetivos fundamentais³⁹² demandam a atuação coordenada dos partícipes da federação, concretizando uma construção coletiva e não a conjugação de esforços de um único ator isolado.

³⁸⁷ Para melhor entendimento da proposta, ver a participação do Deputado Domingos Sávio na Mesa de Debates sobre Direito Financeiro, promovida pelo IBDF, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r4Harr5aDus>. Acesso em: 18 jun. 2021.

³⁸⁸ PLP nº 36/2021. Art. 12: (...) VI- Coordenar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas à análise de operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo suas autarquias, fundos e empresas estatais;

VII- Coordenar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas à concessão de garantias pelos Estados, Distrito Federal e Municípios a operações de crédito interno e externo;

VIII- Verificar os limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IX- Verificar os limites e condições e apresentar subsídios à manifestação de concessão de garantias pela União em operações de crédito pleiteadas por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios, incluindo suas autarquias, fundações e empresas estatais;

³⁸⁹ “O federalismo brasileiro possuía agora um único ‘xerife’ a quem competia cuidar da saúde fiscal dos entes federados”. DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros.** – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 124.

³⁹⁰ AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. **Revista Conjuntura Econômica.** v. 73, n. 3 (2019), p. 34.

³⁹¹ Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

³⁹² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

3 NOVO SÉCULO E VELHOS DILEMAS: A REVERSÃO DO FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO PELA FUGA FEDERATIVA DAS RECEITAS FEDERAIS

O segundo capítulo tem como escopo analisar o comportamento do ente central após a Constituição de 1988 no emprego dos famigerados “subterfúgios na arrecadação compartilhada”³⁹³, a partir dos principais promotores dessas ações, as contribuições e a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Iremos ainda percorrer as crises do início deste século que motivaram uma política econômica do governo central vocacionada a renúncias fiscais de tributos federais partilhados (IPI e IR) com os entes subnacionais. Ao final, exploraremos o caminho da federação para um excessivo endividamento público dos estados membros e a participação da União nesse processo.

3.1 A centralização fiscal na União, as contribuições e a DRU: um modelo tributário e financeiro antifederativo

O modelo tributário de 1988 como delineado anteriormente³⁹⁴ formatou um desenho de descentralização das competências tributárias, priorizando a entrega de hipóteses de incidência outrora da União no período da Constituição de 1967/69 para a formação do ICMS dos estados membros. Além disso, fortaleceu o sistema de repartição de receitas federais com os estados membros, construído por meio da arrecadação do IPI e IR.

A década de 90 inicia um processo de remodelagem do sistema tributário federal, motivado por fatores econômicos vinculados à estabilização macroeconômica e ao plano Real. O pensamento econômico da época pode ser resumido no seguinte trecho do discurso do Presidente do Banco Central, Gustavo Franco:

A vinculação de receita é a forma mais direta e perversa de apropriação corporativa de um recurso público. É a maneira pela qual o Estado concede a uma atividade, autarquia ou empresa a exclusividade no uso de determinada receita. O texto da Constituição ilude o cidadão, estabelecendo uma vedação à vinculação de impostos, mas ressalva as partilhas de receitas com os Estados e municípios e o percentual de 18% para a educação (art. 167, IV). A vedação não alcança as contribuições e as taxas, o adicional de frete para o FMM, os encargos sobre a folha de salários que financiam o Sistema "S" e seus magníficos prédios de mármore, assim como os impostos criados para os gastos das estradas, a CPMF que se destina à saúde, e por aí vamos. As exceções são a regra. Todo o dinheiro público parece já ter dono³⁹⁵.

³⁹³ SCAFF, Fernando Facury. O Estado de Emergência Financeira e o Orçamento de Guerra. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 148, p. 93-107, dez. 2020, p. 103.

³⁹⁴ Item 1.1.

³⁹⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi09039932.htm>. Acesso em: 03 fev. 2021.

A “recentralização de fundos fiscais na órbita da União”³⁹⁶ tornou-se a prioridade do processo político-financeiro formador de um “federalismo centralizador pós-1995”³⁹⁷. O ente central intentou como estratégia a prioridade de criação e majoração das contribuições³⁹⁸, espécie tributária desligada do sistema constitucional de tributos partilhados com os entes subnacionais. A previsão de competência tributária para a União criar contribuições encontra-se nos artigos 149, *caput* e artigo 195 da CRFB/88³⁹⁹ e, existiu ainda a continuidade constitucional da cobrança das contribuições ao salário-educação (art. 212, §5º), PIS/PASEP (art. 239) e ao sistema S (art. 240).

As contribuições nasceram para atendimento de finalidades constitucionais específicas ou como expresso por Heleno Torres dependeriam de um “motivo constitucional”⁴⁰⁰, devendo assim sua arrecadação estar diretamente afetada ao financiamento de despesas orçamentárias da União com a seguridade social (previdência, assistência social e saúde), políticas públicas sociais ou intervenção no domínio econômico. É o que Paulsen e Velloso indicam como tributo teleológico com afetação finalística determinada na Constituição⁴⁰¹.

Não há discussão teórica sobre a majorada importância das referidas atividades estatais e da conseqüente necessidade de fonte de financiamento, o que veremos, é, na verdade, a

³⁹⁶ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação**: Governos estaduais na antessala da federação. Texto para discussão 1961. Brasília: IPEA, 2014, p. 08.

³⁹⁷ MONTEIRO NETO, op. cit., p. 12

³⁹⁸ Para uma exposição das contribuições no direito comparado, ver PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições**: teoria geral, contribuições em espécie. 2 ed., rev., e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 13/19. Para um breve histórico comparado das contribuições, ver ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições**. São Paulo: Lumen Juris, 2017, p. 111/137.

³⁹⁹ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

(...)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

⁴⁰⁰ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 229.

⁴⁰¹ PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições**: teoria geral, contribuições em espécie. 2 ed., rev., e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 33.

utilização delas como subterfúgio político-financeiro para minorar a repartição de receitas na federação e concentrar a arrecadação tributária na União.

A contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL) inaugurou a era de ouro das contribuições, somente dois meses após a promulgação da Constituição, através da Lei nº 7.689/88 de 15 de dezembro de 1988, fundamentada no art. 195, I, c, da CRFB/88. A despeito da semelhança da base de cálculo da CSLL com o imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) - ambos incidiriam sobre o lucro -, há diferença no critério de composição da base de cálculo⁴⁰², sendo a CSLL incidente sobre o resultado ajustado⁴⁰³ e o IRPJ sobre o lucro real.

Em 1993 surge a contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS) através da LC nº 70/93, como sucessor do Finsocial⁴⁰⁴. A COFINS nasceu atrelada a contribuição do PIS/PASEP⁴⁰⁵ ao terem como denominador em comum a mesma hipótese de incidência (receita ou faturamento). A constitucionalidade da COFINS e sua base de cálculo idêntica ao PIS/PASEP foi ratificada pelo STF na ADC nº 1⁴⁰⁶, em razão da dupla autorização constitucional para incidência das referidas contribuições (art. 195, I e art. 239). Posteriormente, a Lei nº 9.718/98⁴⁰⁷ cuidou de disciplinar em conjunto a COFINS e o PIS/PASEP.

A contribuição *provisória* sobre movimentação financeira (CPMF), talvez o tributo mais polêmico no período posterior a Constituição de 1988, é o herdeiro do inconstitucional imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF)⁴⁰⁸. A CPMF objetivava tributar as movimentações ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira tendo como motivos constitucionais o financiamento dos gastos com saúde pública e o combate

⁴⁰² PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. 2 ed., rev., e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 240.

⁴⁰³ Lei nº 7.689/88: Art. 2º A base de cálculo da contribuição é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda.

(...)

No mesmo sentido é Instrução Normativa da RFB nº 1700/2017 no seu art. 28. A base de cálculo da CSLL, determinada segundo a legislação vigente na data da ocorrência do respectivo fato gerador, é o resultado ajustado, resultado presumido ou resultado arbitrado, correspondente ao período de apuração.

⁴⁰⁴ Decreto-lei 1.940, de 25 de maio de 1982.

⁴⁰⁵ O PIS/PASEP é oriundo da LC nº 07/70 e recepcionado pela Constituição de 1988.

⁴⁰⁶ STF, ADC 1, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, Julgamento em 01/12/1993, Publicação em 16/06/1995.

⁴⁰⁷ Art. 1º Esta Lei aplica-se no âmbito da legislação tributária federal, relativamente às contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, de que tratam o art. 239 da Constituição e a Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, ao Imposto sobre a Renda e ao Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativos a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.

⁴⁰⁸ STF, ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, Julgamento em: 15/12/1993, Publicação em: 18.03.1994.

à pobreza. A CPMF, apesar de *provisória*, vigeu até 2007, quando o Senado rejeitou a prorrogação de sua validade⁴⁰⁹.

A contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) é a exceção no regime de não partilha federativa das receitas das contribuições, pois a Constituição determinou a entrega de 29% da arrecadação da CIDE-combustível aos Estados membros e Distrito Federal⁴¹⁰ para financiamento de programas de infraestrutura de transportes⁴¹¹.

As mencionadas contribuições são as mais importantes na composição da participação fiscal da União na arrecadação, entretanto, há uma multiplicidade de outras espécies criadas na década de 90. A título de rol exemplificativo: contribuição do empregador doméstico⁴¹², contribuições da empresa sobre a remuneração dos empregados e avulsos⁴¹³, contribuição previdenciária de empresas de tecnologia de informação, comunicação e setor horteleiro⁴¹⁴, contribuição dos clubes de futebol profissional⁴¹⁵, PIS/PASEP Importação e COFINS Importação⁴¹⁶, contribuições à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (APEX) e à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)⁴¹⁷.

A expansividade das contribuições criadas depois de 1988 surpreenderiam até o constituinte mais entusiasta com a ideia dessa espécie de tributo. É o que Ricardo Torres denominou de Estado de Contribuições Especiais, “que se tornou em grande parte exótico e anômalo”⁴¹⁸ na realidade brasileira.

O impacto das contribuições foi perceptível na arrecadação tributária federal. No ano de 2000, as contribuições representavam 41,7% da arrecadação ou 6,3% do PIB. Em 2005, as contribuições passaram a 47,4% da arrecadação ou 8% do PIB. Em 2010, uma pequena diminuição em virtude da não prorrogação da CPMF, ficando em 40,9% da arrecadação ou

⁴⁰⁹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/12/13/prorrogacao-da-cpmf-e-rejeitada-dru-e-aprovada-e-vai-a-segundo-turno>. Acesso em: 04 fev. 2021.

⁴¹⁰ Art. 159. A União entregará:

(...)

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

⁴¹¹ Art. 1º-A, *caput*, lei nº 10.336/2001.

⁴¹² Art. 24 da lei nº 8.212/91.

⁴¹³ Art. 22, I, II, §1, da lei nº 8.212/91.

⁴¹⁴ Arts. 7º, 8º e 9º da lei nº 12.546/11.

⁴¹⁵ Art. 22, §6º a 11-A da lei nº 8.212/91.

⁴¹⁶ Lei nº 10.865/04.

⁴¹⁷ Lei nº 11.080/04.

⁴¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, vol. I – Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 550.

6,2% do PIB⁴¹⁹. Ao final, a arrecadação das contribuições superou a dos impostos federais, tornando-se a principal fonte de receita tributária da União⁴²⁰.

Em pesquisa desenvolvida a partir do método de entrevista dos gestores estaduais atuantes nas áreas de planejamento e finanças, quando questionados sobre como avaliariam a repartição dos recursos disponíveis do bolo tributário nacional no período de 1990-2010, existiu uma anuência a constatação da expansão tributária federal em desfavor da federação:

Entendem os gestores que a União desde meados dos anos 1990, quando avançou na criação das contribuições federais, imprimiu aumento considerável de carga tributária não compartilhada com governos subnacionais e desse modo alargou o nível de centralização tributária nacional. Todo o esforço subsequente da União para repassar certa fração de recursos arrecadados se dirigiu mais para os governos municipais e menos para os estaduais⁴²¹.

Esse modelo tributário das contribuições, apesar de justificado no viés econômico do governo federal, sofre críticas sob o ponto de vista da federação, como a empreendida por Raquel Alves:

Nesse ponto, não há dúvida de que a realização de determinados projetos governamentais e o resultado financeiro positivo são importantes para o país, contudo, a instituição responsável de contribuições pela União é igualmente importante para a manutenção do Pacto Federativo nacional, pois, na medida em que o Governo Federal privilegia a instituição de tributos não partilháveis com os Estados e Municípios, em detrimento da tributação da renda e do patrimônio, ele acaba revertendo as conquistas que tiveram os entes subnacionais com a promulgação da Constituição de 1988⁴²².

Na verdade, a estruturação do sistema tributário pautado nas contribuições configura a expansão de um modelo tributário antifederativo, privilegiando a concentração fiscal no ente central em detrimento da repartição de receitas com os entes subnacionais.

Para complementar a estratégia da equipe econômica da década de 90, era necessário solucionar outra severa insatisfação com a Constituição de 1988: a vinculação de receitas. Como bem define Fernando Facury Scaff, “vincular é criar um liame entre receita e despesa, a fim de garantir certa fonte de financiamento para aquele determinado dispêndio”⁴²³; era o caso

⁴¹⁹ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação**: Governos estaduais na antessala da federação. Texto para discussão 1961. Brasília: IPEA, 2014, p. 16

⁴²⁰ ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira [et al.]. **A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária**: Lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal. Texto para discussão nº 008. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012, p. 08

⁴²¹ As conclusões foram extraídas de uma série de entrevistas com os gestores dos governos estaduais de Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, entre janeiro e junho de 2013. MONTEIRO NETO, ARISTIDES [et. al.]. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**: dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais). Texto para discussão nº 2306. Brasília: IPEA, 2017, p. 26.

⁴²² ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições**. São Paulo: Lumen Juris, 2017, p. 98.

⁴²³ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 372.

das contribuições e sua afetação jurídica à finalidade estatal específica⁴²⁴. O pensamento econômico do governo central desejava liberdade orçamentária para dispêndio das receitas tributárias, não admitindo que *todo dinheiro público já tivesse dono*, como expressou o Presidente do Banco Central, Gustavo Franco.

A solução partiu da Desvinculação das Receitas da União (DRU). No início, adotou-se a forma constitucional de Fundo Social de Emergência (FSE) através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94, passando por Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) da EC nº 10/96, até alcançar a forma atual da DRU, na EC nº 27/00⁴²⁵. O objetivo central era suplantar parcialmente a *perversa* vinculação rejeitada pelo programa econômico federal à época, retirando 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União de vinculações a órgãos, fundo ou despesa⁴²⁶.

Os técnicos do governo central entediam que não estaria completa a missão de estabilização macroeconômica somente aumentando a participação fiscal não partilhável através das contribuições, seria necessário afastá-las de sua missão precípua vocacionada a financiar o orçamento da seguridade social, políticas públicas sociais e intervenção no domínio econômico. Desse modo, o efeito da DRU é a transferência de receitas de contribuições do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal da União, acrescido das contribuições especiais na ampliação de recursos de livre disponibilidade orçamentária para concretizar a desejada flexibilização pela área econômica da execução do orçamento do ente central⁴²⁷.

A DRU foi um caso de sucesso na empreitada de sucessivas prorrogações, conforme indicam a EC nº 42/2003, 56/2007, 68/2011 e a última foi a EC nº 93/2016 que a prorrogou até 31 de dezembro de 2023 e ampliou o percentual desvinculado para 30%. O transitório

⁴²⁴ PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. 2 ed., rev., e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 43.

⁴²⁵ Para maiores detalhamentos da historicidade e análise do FSE, FEF e DRU, ver SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44670/44974>.

⁴²⁶ Fernando Dias resume em quatro pontos as justificativas para criação da DRU:

“a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas obtenham excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos;
b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas;
c) permitir o financiamento de despesas rígidas, sem endividamento adicional da União;
d) viabilizar a obtenção de superávits primários, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual, a partir do exercício de 1999.” DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de Receitas da União, ainda necessário**. Texto para discussão nº 103. Brasília: Senado, 2011, p. 06.

⁴²⁷ DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de Receitas da União, ainda necessário**. Texto para discussão nº 103. Brasília: Senado, 2011, p. 9/10.

fundamentado em uma estratégia específica dos técnicos da área econômica no século passado transmutou-se em cláusula constitucional permanente no ADCT.

Fernando Facury Scaff, em artigo no início do século XXI, ainda debatendo a primeira EC da DRU, pontuou:

Desta maneira, entendo que o procedimento que vem sendo adotado pelo Governo Federal para tratar desta matéria malferia a Constituição e a coloca em um patamar idêntico ao de uma norma inoportuna, que impede a gestão financeira saudável do Brasil. É a tese da ingovernabilidade que paira como ameaça à concretização constitucional desde sua promulgação. A classe dirigente brasileira se comporta como se a Constituição pudesse, e devesse, ser afastada para a concretização de seus objetivos de governo, e não que o exercício do governo devesse estar subsumido às normas constitucionais. A idéia de Supremacia da Constituição não encontra guarida na cultura técnico-burocrática brasileira. É imperioso levar ao Supremo Tribunal Federal esta matéria, pois cabe a ele a guarda da Constituição, embora dela todos sejamos intérpretes⁴²⁸.

As críticas continuam atuais, ainda mais em um contexto histórico de múltiplas e sucessivas prorrogações propostas por diferentes governos federais. O STF, contudo, validou o ideal da política econômica do governo central nas oportunidades em que apreciou a juridicidade da DRU⁴²⁹.

A DRU combinada a expansão das contribuições fomentou a fuga federativa das receitas federais através da instalação de um modelo tributário e financeiro antifederativo. O pensamento econômico focado estritamente na busca por resultados numéricos e estatísticos não poderia prevalecer em face do ideal de uma *federação de cooperação financeira solidária*.

3.2 Crises e as desonerações tributárias: o enfraquecimento dos fundos constitucionais

A crise internacional dos títulos hipotecários norte-americanos de 2007/2008, “crise do subprime”, produziu efeitos econômicos mundiais⁴³⁰ com impactos diretos na economia brasileira. A crise pressiona o governo central para a tomada de medidas anticíclicas para

⁴²⁸ SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44670/44974>.

⁴²⁹ STF RE 537610, Rel. Min. Cezar Peluso, Segunda Turma, Julgamento em: 01/12/2009, Publicação em: 18/12/2009. STF RE 566.007, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Julgamento em: 13/11/2014, Publicação em: 11/2/2015. STF RE 793.564 AgR, rel. min. Marco Aurélio, Primeira Turma, Julgamento em: 12-8-2014, Publicação em: 1º-10-2014.

⁴³⁰ “Exponenciada pela interconexão de instituições bancárias em escala global, pela extraordinária diferenciação dos tipos de produtos e de serviços por elas vendidos ou prestados e pela expansão em ritmo de progressão geométrica das operações financeiras, que no decorrer da década de 2000 movimentavam valores quatro vezes superiores ao Produto Interno Bruto então existente no mundo, a crise financeira de 2007-2008 teve como epicentro o colapso do sistema hipotecário e bancário norte-americano”. FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise**. - 2 ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 32

combater os famigerados efeitos no bem-estar social e na sustentabilidade das atividades econômicas.

Na política fiscal anticíclica o ente central produziu uma estratégia focada na redução da alíquota do imposto de renda da pessoa física (IRPF), na desoneração do imposto sobre operações financeiras (IOF) para diminuição de custo do crédito ao consumidor e, como medida principal, na concessão de isenções fiscais no imposto sobre produtos industrializados (IPI) para diversos setores econômicos, visando diminuir o custo de produção, e por consequência, estimular a produção e consumo dos produtos. A política de desoneração fiscal para Matheus Assunção “pode ser um eficiente instrumento de intervenção indutora do Estado, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico”, contudo, merece a ressalva que “o uso desse instrumento deve atentar para as molduras traçadas pela Constituição, uma vez que a eficiência econômica, por si mesma, não legitima as ações estatais”⁴³¹.

Desse modo, uma importante ressalva é lembrarmos que a federação é interligada sob o ponto de vista financeiro, sendo assim, a desoneração tributária da União afetou os Estados membros. O IPI e o IR compõem o sustentáculo financeiro do sistema constitucional de discriminação de rendas, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), formado por 21,5% da arrecadação destes tributos, e do Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste⁴³², formado por 3% da arrecadação dos mesmos tributos. Além da partilha da arrecadação do IPI exportação no percentual de 10% aos Estados e ao Distrito Federal, em valores proporcionais as respectivas exportações de produtos industrializados⁴³³. O FPE representa em média 25% das receitas correntes dos Estados membros, e, em alguns casos, mais de 60%⁴³⁴.

A União promoveu “a cortesia com chapéu alheio”⁴³⁵, na célebre expressão de Regis Fernandes de Oliveira, desenvolvida para explicar o fenômeno da desoneração tributária praticada por um ente da federação que afeta diretamente a partilha de receitas com os outros entes. Existiram reações dentro do debate político, como exemplo, em 2009, os governadores

⁴³¹ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros**. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/artigos/incentivos-fiscais-em-tempos-de-crise-impactos-economicos-e-reflexos-financeiros/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

⁴³² Art. 159, I, “c”.

⁴³³ Art. 159, II.

⁴³⁴ ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira [et al.]. **A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: Lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal**. Texto para discussão nº 008. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012, p. 13.

⁴³⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 112

da Amazônia Legal produziram a “Carta de Palmas”, com reivindicações sobre a compensação pelas perdas no FPE⁴³⁶.

O Tribunal de Contas da União após investigação sobre a política das desonerações tributárias na crise de 2008, determinou os seguintes valores envolvidos:

Para o período de 2008 a 2013, o Tribunal estimou o montante da desoneração líquida sobre o IR e o IPI em R\$ 416,4 bilhões. 42% desse montante foram arcados pela União, o equivalente a R\$ 174,9 bilhões, enquanto que os estados, o Distrito Federal e os municípios responderam com 58% do total desonerado, correspondendo a cerca de R\$ 241,5 bilhões⁴³⁷.

Merecido o apontamento que o crescimento da arrecadação das contribuições, caracterizadas como receitas não partilhadas na federação, facilitou a disposição do governo central em desonerar altíssimos valores em tributos federais partilhados com os entes subnacionais⁴³⁸. Desse modo, a União, a partir de sua política tributária centrada nas contribuições, poderia, com maior flexibilidade orçamentária, dispender em renúncias de impostos federais.

3.3 A Federação Endividada na antessala da judicialização

Thomas Hobbes, no seu clássico da literatura política *Leviatã*, afirmou que uma das “doenças do Estado” seria a insuficiência arrecadatória de recursos financeiros para manutenção do Estado⁴³⁹.

É uma analogia replicável à condição de entes federados com problemas no montante das receitas públicas para manter as despesas públicas imprescindíveis. Configuramos essa situação como uma *doença federativa*, a insuficiência de receitas públicas produto das subespécies de *federalismo fiscal* (tributário, participativo, patrimonial) para atendimento das

⁴³⁶ Trecho inicial da Carta: “Os governadores da Amazônia Legal elegeram em consenso dez prioridades que foram expressas na Carta de Palmas, documento oficial com as reivindicações e posicionamentos dos gestores no V Fórum de Governadores da Amazônia Legal, que aconteceu nesta sexta-feira (26.06), no Palácio Araguaia, em Palmas, capital do Tocantins. Entre as reivindicações expressas pelos líderes, capitaneados pelo governador Marcelo Miranda, estão a revisão da distribuição de recursos do FPE – Fundo de Participação dos Estados, que sofreu perdas causadas pela redução da taxa do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, feita pelo governo federal (...)” Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/carta-de-palmas-reivindica-compensacao-para-perdas-no-fpe-e-icms-na-geracao-de-energia>. Acesso em 19 jan. 2021.

⁴³⁷ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/4.3%20Impacto%20das%20Ren%C3%Bancias%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20sobre%20os%20Repasses%20da%20Uni%C3%A3o.pdf. Acesso em: 05 fev. 2021.

⁴³⁸ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições**. São Paulo: Lumen Juris, 2017, p. 85.

⁴³⁹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução: Daniel Moreira Miranda. – São Paulo: EDIPRO, 2015, p. 294.

despesas públicas. Essa doença poderia ser remediada com a dívida pública, que, se bem utilizada, é um remédio amargo, mas necessário em momentos específicos. O mau uso do endividamento gera efeitos colaterais, majora a doença e coloca em risco o paciente – no caso, a sustentabilidade das finanças públicas dos entes subnacionais.

A presente seção abordará essa dinâmica de dependência do endividamento público por parte dos Estados membros e como o ente central dentro das suas funções no *federalismo fiscal da dívida pública* participou do processo político-financeiro da majoração da dívida pública dos entes subnacionais⁴⁴⁰. Como explicado no tópico 2.2.3, a União historicamente atuou como ente político que absorveu a dívida pública dos estados, tornando-se *credor* destes, em um processo *sub-rogação federativa creditória*. É importante aferir o que aconteceu com os Estados membros após a Lei nº 9496 de 1997, considerada a legislação da “nova era de controle do endividamento público”⁴⁴¹, até a próxima crise do endividamento público na federação.

Importante compreender que a premissa estruturante dos acordos de renegociação da Lei nº 9496/97 seria a existência de uma rígida disciplina fiscal combinada a um contexto macroeconômico favorável na próxima década que aumentaria a arrecadação própria dos entes subnacionais e, assim, possibilitaria o pagamento das 360 prestações previstas nos contratos⁴⁴². Os primeiros anos apresentaram relativo sucesso na implementação das metas e compromissos presentes no acordo legal. O contexto econômico benigno⁴⁴³ auxiliou os estados na busca de rotineiros superávits orçamentários, mantendo, assim, o pagamento das prestações.

Na crise internacional de 2008, o crescimento econômico do país diminuiu, afetando diretamente a arrecadação tributária dos estados, fato que, aliado à continuidade da expansão dos gastos públicos locais⁴⁴⁴, gerou uma situação de insustentabilidade das finanças públicas

⁴⁴⁰ Não afastamos a existência da problemática do repasse de novas despesas públicas aos Estados membros criadas ou majoradas por reformas constitucionais, como por exemplo, o piso nacional do magistério decorrente da EC nº 53/2006. Contudo, o corte metodológico da presente dissertação é centrado na disfuncional aplicação do federalismo fiscal nos aspectos das receitas e da dívida pública, sem adentrar na temática das despesas. Para melhor compreensão do tema sob ponto de vista das despesas pública, ver ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012, p. 19 e segs.

⁴⁴¹ ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. **Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?** Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008, p. 988.

⁴⁴² PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida Estadual**. Texto para discussão nº 110. Brasília: Senado, 2012, p. 09.

⁴⁴³ TINOCO, Guilherme. **A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro**. R. BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018, p. 301.

⁴⁴⁴ Como dito na introdução, a dinâmica envolvida com o gasto público como um dos fatores das crises dos estados não seria objeto desta dissertação, pois fugiria da temática do trabalho. Apesar disso, a literatura especializada sempre menciona a expansão das despesas públicas como um componente da crise: “Principalmente ao longo do segundo período (entre 2008 e 2014), destacou-se o aumento da despesa com pessoal, a maior rubrica da despesa, correspondendo a cerca de 60% do total. O crescimento da despesa com ativos e inativos refletiu não só o aumento da quantidade de aposentadorias e o aumento do quadro de ativos, como também os aumentos salariais concedidos.” TINOCO, Guilherme. **A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro**. R. BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018, p. 308.

dos Estados membros. Para retrain ainda mais as receitas dos estados, a União diminuiu os repasses de recursos através dos fundos constitucionais, em razão da política econômica de desoneração dos tributos federais compartilhados, como analisado no tópico anterior.

Doravante um prognóstico da *doença federativa* instalada, e sem meios aptos para combatê-la, o recurso ao endividamento público rapidamente é escolhido como solução. Os governadores e demais agentes políticos regionais participam da dinâmica de utilização da dívida pública como meio apto a garantir a continuidade das políticas públicas estaduais. É interessante observarmos as atitudes políticas desses gestores em início de mandato. Como exemplo, o recém eleito governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, no quinto dia de seu mandato, em 2011, delega poderes a secretário de estado para obtenção de empréstimos nacionais e internacionais com garantia da União⁴⁴⁵. Alguns meses depois, o Governador tem o aval da Assembleia Legislativa para contratação de R\$ 2,7 bilhões em empréstimos⁴⁴⁶. Em roteiro semelhante, a Governadora do Estado do Pará, Ana Júlia Carepa, obteve autorizações legislativas para contratações de empréstimos junto a instituições financeiras federais⁴⁴⁷.

Na verdade, essa estratégia dos governadores encontrou expresso estímulo pelo *gestor* do endividamento público interfederativo. Como ficou atestado nos tópicos antecedentes, a União é um ator federativo fundamental no endividamento público dos Estados membros, pois, além dos poderes de gestão, age como garantidor das operações de crédito dos entes subnacionais. Nesse sentido, o ente central, no final das contas, tem a palavra final sobre a tomada de recursos através de empréstimos pelos estados.

⁴⁴⁵ DECRETO Nº 56.645, DE 5 DE JANEIRO DE 2011

Delega competência ao Secretário da Fazenda para os fins que especifica
GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,
Decreta:

Artigo 1º - Ficam outorgados poderes ao Secretário da Fazenda, ANDREA SANDRO CALABI para, representando o Estado de São Paulo, praticar todos os atos indispensáveis à efetivação de transferências mobiliárias e imobiliárias autorizadas em lei, à contratação de operações de crédito e prestação de garantias e contragarantias, pelo Tesouro do Estado, junto à União ou às suas Autarquias, a instituições financeiras ou de crédito, da rede oficial ou privada, nacional ou internacional, podendo, para tanto, assinar contratos, e demais documentos, inclusive declarações, vinculados às operações ou às transferências federais, emitir cartas de fiança e praticar todos os atos necessários à formalização de empréstimos, financiamentos, arrendamentos mercantis e prestação de garantia ou contragarantia de interesse do Estado de São Paulo, de órgãos e entidades da administração direta, de autarquias, de fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, de empresas nas quais o Estado seja o acionista controlador, bem como demais entidades por ele direta ou indiretamente controladas, desde que cumpridas todas as formalidades legais exigíveis na ocasião para operações da espécie. (...) Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56645-05.01.2011.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁴⁶ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/assembleia-autoriza-governo-a-tomar-emprestimo-para-investimento-em-transportes/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁴⁷ Vide a lei nº 6.952, de 22 de março de 2007. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/repositorio/2007/lo6952.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021. Lei nº 6.991, de 23 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.age.pa.gov.br/sites/default/files/lei-estadual-de-no-6991-de-23-de-julho-de-2007.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

Como política econômica nacional, “uma resposta anticíclica à crise internacional”⁴⁴⁸, a União outorgou aos estados a flexibilização dos critérios para autorização dos empréstimos e da assunção de garantia nas operações de crédito, a partir da revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) do período 2012-2014, peça central do acordo da Lei nº 9496/97⁴⁴⁹. A mídia bem noticiou esse movimento como uma das estratégias centrais no enfrentamento da crise, conforme destacamos em inúmeras manchetes da época:

Mantega deve anunciar maior limite de gastos para estados⁴⁵⁰
 Mantega anuncia ampliação de limite fiscal de SP⁴⁵¹
 Mantega autoriza novos empréstimos para Estados e municípios⁴⁵²

Relevante apontar os números envolvidos nesse contexto de estímulo das operações de créditos pelo ente central. Os pedidos de operações de crédito calculados com base no produto interno bruto passaram “de uma média de 0,35% do PIB entre 2002 e 2009, para uma média de 1,26% do PIB entre 2010 e 2014”⁴⁵³. Entre 2011 a 2014, os Estados membros obtiveram R\$ 150 bilhões em operações de crédito, sendo estes valores, adquiridos em quatro anos, equivalentes a 60% de todo o período de 2002 a 2014⁴⁵⁴. Apenas o Estado do Rio de Janeiro, no triênio 2011-2014, passou na análise da STN e obteve 22 operações de crédito⁴⁵⁵. O Estado do Pará realizou com garantia da União mais de seis operações de crédito com instituições financeiras internacionais⁴⁵⁶, somando mais US\$ 400 milhões de dólares.

Inclusive, pertinente lembrarmos do compartilhamento de atribuições entre o Senado e o governo central no *federalismo fiscal da dívida pública*. Dito isso, à época, o Senado, somando esforços à continuidade da política do endividamento, e no contexto da implementação da infraestrutura necessária para a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, reformou a resolução nº 43/2001, procedendo à

⁴⁴⁸ TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **R. BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018, p. 308.

⁴⁴⁹ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação**: Governos estaduais na antessala da federação. Texto para discussão 1961. Brasília: IPEA, 2014, p. 39.

⁴⁵⁰ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/mantega-deve-anunciar-maior-limite-de-gastos-para-estados/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁵¹ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/mantega-anuncia-ampliacao-de-limite-fiscal-de-sp/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁵² Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/01/01/mantega-autoriza-novos-emprestimos-para-estados-e-municipios.ghtml>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁵³ TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **R. BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018, p. 309.

⁴⁵⁴ PAES, Nelson Leitão. **Sustentabilidade da dívida dos estados**. Texto para discussão nº 20. Brasília: ESAF, 2015, p. 04.

⁴⁵⁵ PAES, op. cit., p. 50.

⁴⁵⁶ Processos 17944.001435/2012-66, 17944.000921/2011-86, 17944.000541/2008-46, 17944.001317 /2007-91, 17944.000449/2006-14 e 17944.001255/2005-55.

exclusão dos financiamentos para as obras desses eventos do teto de limitações ao endividamento público dos entes subnacionais⁴⁵⁷.

Ter-Minassian e Craig explicam que o desenho inadequado das relações fiscais intergovernamentais frequentemente gera o crescimento da dívida pública subnacional⁴⁵⁸. Acrescentam, ainda, a noção de que, em países com baixa disciplina financeira e desequilíbrios fiscais, o controle exercido pelo ente central em face do endividamento dos governos subnacionais tende a ser mais flexível⁴⁵⁹.

As lições dos referidos autores vislumbramos como adequadas à realidade brasileira, uma vez atestada a notória falha no mecanismo constitucional de controle existente no *federalismo fiscal da dívida pública*, pois a União *gestora* estimulou um endividamento público predatório e pernicioso para o futuro do equilíbrio intertemporal das contas públicas dos estados membros. A União “xerife”, *credora* e protagonista da renegociação interfederativa prevista na Lei nº 9496/97, com metas e objetivos, visando à sustentabilidade das finanças estaduais, atuou como fator determinante para que os Estados membros ampliassem os seus níveis de endividamento público em detrimento de todo o esforço fiscal do período anterior.

O resultado foi a construção de uma dívida de R\$ 416 bilhões dos 26 Estados e DF com a União, em valores atualizados até março de 2013⁴⁶⁰.

Todo esse esboço de dependência ao endividamento público remete à ideia de Wolfgang Streeck de que os atuais Estados Fiscais⁴⁶¹, financiados pela tributação⁴⁶², estariam em progressiva transição para um *Estado Endividado*, dependente do endividamento público. Em suas palavras, “(...) a transformação do Estado fiscal em Estado endividado, que cobre grande

⁴⁵⁷ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...) § 9º Os projetos de implantação de infraestrutura de que trata o inciso IV do § 3º deste artigo continuarão a gozar de excepcionalidade, em relação aos limites de endividamento, até sua plena execução, ainda que excluídos da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo Fifa 2014 e venham a ser financiados por outras fontes alternativas de financiamento, desde que a execução das obras seja iniciada até 30 de junho de 2014. (Incluído pela Resolução n.º 10, de 2013). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁵⁸ TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of Subnational Government Borrowing. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156.

⁴⁵⁹ TER-MINASSIAN, op. cit., p. 157.

⁴⁶⁰ Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf. Acesso em 22 jan. 2021.

⁴⁶¹ Para maior compreensão do tema, ver NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 191/222. FUCK, Luciano Felício. **Estado Fiscal e Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴⁶² “Um Estado liberal, por outro lado, cobre sua necessidade corrente de recursos por meio da participação tributária no sucesso econômico daqueles que auferem renda e daqueles que consomem. Esse sistema de financiamento decorre da sabedoria político-financeira estatal, que conjuga os esforços dos particulares e do setor público para promover o sucesso empresarial dos indivíduos, a prosperidade da economia como um todo e, ao mesmo tempo, as receitas tributárias estatais.” KIRCHHOF, Paul. **Tributação no Estado Constitucional**. Tradução: Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 24.

parte – porventura, uma parte cada vez maior – de suas despesas contraindo empréstimos e não cobrando impostos; acumulando, por conseguinte, uma enorme dívida para cujo financiamento tem de se utilizar uma porcentagem cada vez maior de suas receitas.”

Nesse estágio do trabalho, pertinente a observação metodológica de Sigmund Freud: “uma investigação que avança imperturbada como monólogo não está inteiramente livre de perigo”⁴⁶³; por isso, importante rememorar que, no presente capítulo, apresentamos um diagnóstico da malversação do modelo federativo tributário e financeiro promovido pelo ente central em notório prejuízo às finanças públicas dos entes subnacionais. A partir da análise dele, e proveniente da noção do funcionamento do *federalismo fiscal da dívida pública* estudada no primeiro capítulo, conseguimos aferir os integrantes da antessala da judicialização do endividamento público perante o STF.

A DRU, a partir da EC nº 56/2007⁴⁶⁴, retirou da desvinculação constitucional as principais transferências aos entes subnacionais previstas na Constituição Federal. As transferências vinculadas ao IR, IPI, IOF e ITR não foram mais atingidas pela DRU, não existindo mais o prejuízo financeiro aos demais entes políticos. Logo, a DRU, por si só, não influenciou diretamente a crise do endividamento na federação⁴⁶⁵.

Diferente foi a política tributária do ente central vocacionada às contribuições, um modelo antifederativo que catalisou a diminuição das receitas dos estados, através da ampla priorização da majoração daquelas, como receitas tributárias federais não partilhadas, em detrimento dos impostos federais repartidos na federação (IR e IPI). Estes, ainda, tornaram-se parte da estratégia da política econômica do final da primeira década do século XXI, para estimular a economia por meio das desonerações. Os estados restaram duplamente prejudicados: primeiro, a majoração de receitas tributárias não partilhadas (contribuições); segundo, a desoneração dos impostos federais partilhados. Lembramos que o adimplemento de uma dívida necessita obrigatoriamente de uma fonte perene de recursos e, é claro, as receitas federais partilhadas são uma fonte importante nos orçamentos estaduais.

A antessala da judicialização é completada a partir do papel desempenhado pela União no *federalismo fiscal da dívida pública*. Visualizamos, no Capítulo 1, as explicações detalhadas da tríplice função do ente central como gestor, segurador e credor do endividamento público

⁴⁶³ FREUD, Sigmund, 1856-1939. **Cultura, sociedade, religião**: O mal-estar na cultura e outros escritos. Tradução: Maria Rita Salzano Moraes. Belo Horizonte: Autêntica, 2020, p. 251.

⁴⁶⁴ Art. 76, §1º, do ADCT.

⁴⁶⁵ “A preservação integral das principais transferências constitucionais aos estados e municípios é a principal diferença da DRU em relação ao FSE e ao FEF, que acarretavam perda de recursos para os entes subnacionais.” DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de Receitas da União, ainda necessário**. Texto para discussão nº 103. Brasília: Senado, 2011, p. 8.

dos entes subnacionais. As mudanças da política econômica do governo central visando enfrentar a crise de 2008 modificou o exercício da função de gestor e segurador da União, ante a promoção da flexibilização de regras para acesso as operações de crédito, permitindo a ampliação da tomada de empréstimos públicos pelos estados. A outrora rigorosa análise do pedido de operação de crédito converteu-se em um exame que facilitou a tomada de empréstimos, influenciando e estimulando estados a substituírem as receitas correntes em queda pelas receitas de capital afiançadas pelo governo central⁴⁶⁶. Segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI)⁴⁶⁷, fundamentado no interesse na concessão de empréstimos para financiar “projetos considerados relevantes para o governo federal”, o Ministro da Fazenda autorizou operações de garantia da União em desacordo com melhor a análise técnica dos casos⁴⁶⁸.

Autorizamo-nos a dizer que o poder de polícia da União no *federalismo fiscal da dívida pública*, responsável em conceder o “sim” ou “não” aos estados para acessarem novos empréstimos, mediante flexibilização das regras para acesso as operações de crédito, falhou – e contribuiu para o exagerado aumento da dívida pública dos estados.

A Lei nº 9496/1997, promotora do “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados” (PAF), resolveu, no curto prazo, a crise da dívida pública, através da reestruturação do débito de todos os estados; porém, quase duas décadas depois, e com novas dívidas contraídas e estimuladas pelo governo central para enfrentamento da crise do início do século, os entes subnacionais conclamaram novas revisões no acordo, o que atesta a repetição do problema como integrante da “crise estrutural federativa”⁴⁶⁹, explicitada por Afonso e Ribeiro, como um atributo permanente de nossa federação.

Recordando a defesa do poder de tributar como um poder de destruir⁴⁷⁰, poderíamos também indicar que o uso incorreto do poder de controlar o endividamento público interfederativo envolveria o poder de destruir as finanças públicas dos entes subnacionais e, por

⁴⁶⁶ “(...) os estados foram os grandes responsáveis pelo aumento, fruto dos desembolsos decorrentes das operações de crédito contratadas em grande intensidade no triênio 2012-2014, diante da flexibilização dos mecanismos de controle de endividamento desses entes. As garantias concedidas a municípios e estatais federais também cresceram de modo acentuado no período, embora os valores envolvidos estejam bem abaixo dos verificados no caso dos estados”. Instituição Fiscal Independente (IFI). RAF - Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 14 – Brasília: IFI, 2018, p. 20.

⁴⁶⁷ Órgão vinculado ao Senado criado pela Resolução nº 42/2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>.

⁴⁶⁸ Instituição Fiscal Independente (IFI). RAF - Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 14 – Brasília: IFI, 2018, p. 20

⁴⁶⁹ AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. **Revista Conjuntura Econômica**. v. 73, n. 3 (2019), p. 34.

⁴⁷⁰ Multicitada ideia do Presidente da Suprema Corte norte-americana, John Marshall.

consequência, malversar a autonomia política e financeira. Uma *federação endividada* é a realidade contemporânea do *federalismo fiscal da dívida pública*.

O *federalismo fiscal da dívida pública*, conceituado como desenho constitucional do complexo normativo das relações interfederativas do endividamento público, atuando entes autônomos e instituições no processo político-jurídico autorizativo das operações, de regulamentação normativa, definição de limites e imposição de controle, tem na sua matriz atual, concentradora de poderes e funções no ente central, a comprovação da disfuncional aplicação do modelo constitucional federativo fiscal brasileiro do ano de 1988 até os tempos atuais. O fator primordial dessa crise exigiu, assim, novas medidas e estratégias dos estados para enfrentá-la, inaugurando os conflitos interfederativos da dívida pública no STF, objeto de análise no próximo capítulo.

4 A JUDICIALIZAÇÃO INTERFEDERATIVA NO STF: A CORTE CONSTITUCIONAL NO FEDERALISMO FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA

O último capítulo é a introdução de um novo poder na dinâmica do *federalismo fiscal da dívida pública*. O Poder Judiciário, através do STF, é um noviço integrante da estrutura financeira federativa e, cada vez mais influencia de forma decisiva para moldar as relações entre ente central e subnacionais. Desse modo, partiremos da análise do STF como Tribunal da Federação na primeira parte, seguindo de um estudo preliminar de conflitos judiciais interfederativos em nossa federação. Ao final, trataremos de dois estudos de casos julgados pelo STF, com importantes repercussões políticas e financeiras, que serão importantes para aferirmos a participação da Corte no *federalismo fiscal da dívida pública*.

4.1 O STF como o Tribunal da Federação

A federação, como projeto constitucional vocacionado ao compartilhamento de poderes políticos entre governo nacional e subnacionais, compreende uma constante construção da equação jurídica de delimitação das fronteiras destes poderes. A expansão excessiva das competências do ente central, um exercício de autonomia descontrolada pelos entes regionais, a ausência de cooperação federativa na persecução de objetivos constitucionais, entre outros numerosos exemplos, confirma a hipótese de Schwartz de que “a mera existência de dois conjuntos de governos, funcionando na mesma área territorial, torna quase inevitáveis os conflitos entre os dois”⁴⁷¹.

Para Celso Bastos, “é melindroso e delicado o funcionamento de um Estado Federal porque a todo momento podem surgir conflitos neste sutil mecanismo”⁴⁷². No mesmo sentido, Loewenstein definiu como evidente a ideia que o órgão judicante é um elemento essencial para que a ordem federativa atue sem atritos, em especial, como forma de dirimir as disputas entre

⁴⁷¹ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 19. “(...) by recognizing that the inherent conflict within a federation is often a struggle over the very nature of the system”. SCHERTZER, Robert. **Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states**. International Journal of Constitutional Law, Volume 15, p. 110–136, 2017, p.122.

⁴⁷² BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985, p. 06.

a União e os entes subnacionais⁴⁷³, agindo assim como um árbitro da dinâmica do processo político⁴⁷⁴ inerente às relações na federação.

Nesse contexto conflituoso, há uma instituição imprescindível⁴⁷⁵ para assegurar a manutenção do regime federativo⁴⁷⁶ ante a vedação ao direito de secessão⁴⁷⁷, uma Corte com competência constitucional para arbitrar os conflitos interfederativos, ou seja, litígio jurídico entre os entes políticos autônomos. A nomenclatura é variada para nominar essa Corte, desde “guardião da Federação”⁴⁷⁸, “árbitro final do sistema federal”⁴⁷⁹, “árbitro da federação”⁴⁸⁰, sendo a mais recorrente, Tribunal da Federação⁴⁸¹. Inclusive, no âmbito do STF, é a adotada em seus julgamentos⁴⁸².

Ciente da imprescindibilidade de um Tribunal para resolução de divergências no complexo contrato federativo, e, inspirado na Constituição norte-americana, o constituinte da primeira Carta Federativa brasileira, a Constituição da República dos *Estados Unidos* do Brasil de 1891, outorgou a competência para julgar os conflitos entre a União e os Estados membros⁴⁸³ ao Supremo Tribunal Federal. Essa missão constitucional acompanha o STF ao longo das

⁴⁷³ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 315.

⁴⁷⁴ LOEWENSTEIN, op. cit., 1986, p. 321.

⁴⁷⁵ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 359.

⁴⁷⁶ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 254.

⁴⁷⁷ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 42.

⁴⁷⁸ BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985, p. 07.

⁴⁷⁹ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 22.

⁴⁸⁰ DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros**. – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. SCHERTZER, Robert. **Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states**. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 15, p. 110–136, 2017, p. 116.

⁴⁸¹ FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro; LEAL, Fernando; HARTMANN, Ivar. **II Relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11056>. ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 87. TUPIASSU, Lise; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. **Responsabilidade fiscal e dívidas públicas dos Estados membros frente ao consequencialismo financeiro do Tribunal da Federação**. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 338.

⁴⁸² Vide STF ACO 2713 AgR, Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Julgamento em 19/11/2018, Publicação em 27/11/2018; ACO 1802 AgR, Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Julgamento em 16/05/2013, Publicação em 01/08/2013.

⁴⁸³ Art.59 - À Justiça Federal compete:

- Ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originaria e privativamente:

c) as causas e conflictos entre a União e os Estados, ou entre estes, uns com os outros;

sucessivas constituições⁴⁸⁴ até o texto de 1988⁴⁸⁵, que assim previu como competência originária processar e julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”⁴⁸⁶.

Robert Schertzer resume as ações primordiais da Corte na promoção da resolução dos conflitos interfederativos:

Consequentemente, o árbitro de disputas sobre a estrutura federal, como um árbitro deve: (i) agir para regular a política, não fazer parte dela; (ii) simplesmente aplicar a estrutura de uma forma equilibrada forma, deixando a neutralidade da estrutura mediar disputas; e (iii) agir de acordo com as regras, interpretando-as, não alterando-as, de forma a manter sua legitimidade como um consenso sobreposto⁴⁸⁷.

Rui Barbosa, em famoso discurso proferido no Instituto dos Advogados, assim se manifestou sobre o STF no contexto federativo:

Sim e muito que sim, meus senhores; porquanto, sendo essa instituição, peculiar ao tipo federativo de origem americana, ou, segundo a teoria de Marshall, à natureza das constituições regidas, essa, a instituição pela qual o Supremo Tribunal Federal está de vela na cúpula do Estado, a todo o edifício constitucional, sendo, torno a dizer, essa instituição, a todas as outras sobreeminente neste ponto de vista, a instituição equilibradora, por excelência, do regimen, a que mantém a ordem jurídica nas relações entre a União e os seus membros, entre os direitos individuais e os direitos do poder, entre os poderes constitucionais uns com os outros sendo esse o papel incomparável dessa instituição, a sua influência estabilizadora e reguladora influi, de um modo nem sempre visível, mas constante, profundo, universal na vida inteira do sistema. Nem ela sem ele, nem ele sem ela poderiam subsistir um momento⁴⁸⁸.

Assim, conjugando as referidas lições, inferimos que o STF é a instituição equilibradora do regime federativo, atuando como árbitro doméstico final entre os entes políticos, desempenhando um papel vital na gestão pacífica de conflitos⁴⁸⁹. Através do exercício dessa jurisdição especial, a Corte poderá influenciar na forma como a federação evolui e se

⁴⁸⁴ Art. 76, 1), d, da Constituição de 1934; art. 101, I, c, da Constituição de 1937; art. 101, I, d, da Constituição de 1946 e art.119, I, d, da Constituição de 1967/69.

⁴⁸⁵ “A história do Supremo Tribunal Federal se confunde no tempo com a história do próprio federalismo brasileiro”. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 57.

⁴⁸⁶ Art. 102, I, f.

⁴⁸⁷ SCHERTZER, Robert. Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 15, p. 110–136, 2017, p. 118.

⁴⁸⁸ BARBOSA Rui. **O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira**. Disponível em: <http://www.rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/16286/1/O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴⁸⁹ SCHERTZER, Robert. Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 15, p. 110–136, 2017, p. 111.

desenvolve no tempo⁴⁹⁰, por isso, importante avaliar a participação do STF no federalismo fiscal⁴⁹¹.

4.2 Os conflitos judiciais interfederativos na federação endividada

Uma observação inicial é relevante. O conflito judicial interfederativo pode ser instaurado no STF de duas formas. A primeira é através do manejo de uma das espécies de ações de controle concentrado de constitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental). Nenhuma inovação específica ao conflito interfederativo há no tocante à admissibilidade dessas espécies, seguindo os requisitos já expressos na Constituição e leis especiais⁴⁹².

A segunda é a partir de uma ação ordinária, normalmente, é utilizada a ação cível originária (ACO). Esta modalidade processual constitucional⁴⁹³ é fundamentada no art. 102, I, f, da Constituição, sendo objeto de uma interpretação restritiva do STF, que adotou como requisito para processamento da ACO a possibilidade de o litígio instaurado desequilibrar as relações federativas⁴⁹⁴.

⁴⁹⁰ SCHERTZER, Robert. Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states. **International Journal of Constitutional Law**, Volume 15, p. 110–136, 2017, p. 114.

⁴⁹¹ É a ideia promotora da obra coletiva coordenada pelos professores Fernando Facury Scaff, Heleno Torres, Misabel Derzi e Onofre Batista Júnior, ver SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

⁴⁹² Lei nº 9868/99 (ADI, ADI por Omissão e ADC) e Lei nº 9882/99 (ADPF).

⁴⁹³ “O Direito processual constitucional tem como finalidade o estudo estrito dos instrumentos que garantem o cumprimento da Constituição (...) Em outras palavras, o Direito processual constitucional é o ramo do Direito que se ocupa com o estudo do cumprimento das normas constitucionais relativamente aos mecanismos e instrumentos processuais específicos que asseguram esse cumprimento”. TAVARES, André Ramos. **Tribunal e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998, p. 110.

⁴⁹⁴ ACO 2821 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Julgamento em 16/03/2018, Publicação em 22/03/2018. Ementa: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. NEGATIVA DE EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE PREVIDENCIA SOCIAL. ANÁLISE ADMINISTRATIVA. **DESEQUILÍBRIO DA RELAÇÃO FEDERATIVA**. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RESERVA JURISDICIONAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal, hipótese em que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, de acordo com o disposto no art. 24, § 1º, da CF. II – Exame da compatibilização das normas estaduais com a Constituição Federal que é matéria complexa e não mecânica, atraindo inevitavelmente a intervenção do Poder Judiciário. III – Agravo regimental a que se nega provimento.

“Assim, a despeito da ausência de rigor metodológico na construção jurisprudencial, as decisões do STF desenvolveram-se no sentido de incorporar a necessidade de comprovação de que o conflito entre Estados e União era relevante a ponto de desequilibrar o contrato federativo”. DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?** O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros. – 1 ed. – Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 168.

Monteiro Neto posiciona a expansão de conflitos interfederativos fiscais às épocas de crises econômicas com a consequente diminuição das arrecadações tributárias dos Estados membros:

Tais tensões federativas se expandem ou arrefecem a depender de muitas variáveis, mas sem dúvida o ciclo econômico é um elemento de grande relevância para sua expressão. Quando a economia vai bem e os fundos públicos estão crescendo simultaneamente para os governos central e os subnacionais, as diferenças tendem a ser diminuídas em prol de objetivos comuns. Quando, por seu turno, a situação econômica claudica e as receitas tributárias dos governos subnacionais perdem fôlego, o embate federativo se torna mais acirrado⁴⁹⁵.

É notória a constatação das crises econômicas e políticas como catalisadores de conflitos judiciais interfederativos fiscais e financeiros, gerando fontes permanentes de desequilíbrios nas relações federativas, portanto, devem ser julgados perante a Corte Suprema. Lucas Bevilacqua e Rafael Fonseca apresentam os conflitos judiciais interfederativos fiscais como patologia do nosso federalismo financeiro, que deveria ser remediado através de novos ajustes políticos entre os entes políticos:

Baseado na metáfora de que o Poder Judiciário é uma instância que expressa uma dimensão patológica da vida pública ou privada, pois a jurisdição faz-se, em regra, necessária perante disfuncionalidades das relações sociais, a persistência de conflitos federativos de conotação financeira por décadas, seja pela reedição das discordâncias derivadas de uma lide sociológica latente, seja pela ausência de prestação jurisdicional adequada ou até mesmo possível, torna urgente uma repactuação política da conformação pragmática do federalismo financeiro, de maneira a equacionar as finanças públicas dos entes federados em um quadro mutuamente sustentável, sem perder-se o sentido solidário do signo federal⁴⁹⁶.

Infelizmente, os fatos reais da vida na federação fiscal brasileira encontram-se distantes de alcançar esse viés pragmático de novos acordos no diálogo entre entes políticos. Dificultosa seria a negociação com “a corda no pescoço” nas finanças públicas locais. Pertinente indicarmos alguns exemplos de exercício da jurisdição constitucional em graves crises no relacionamento dos entes políticos no federalismo fiscal.

⁴⁹⁵ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação**: Governos estaduais na antessala da federação. Texto para discussão 1961. Brasília: IPEA, 2014, p. 09.

⁴⁹⁶ BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Normas gerais de direito financeiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 317.

No *federalismo fiscal patrimonial*, é celeuma eterna o tema da repartição dos recursos dos royalties do petróleo na federação⁴⁹⁷, uma “corrente batalha judicial”⁴⁹⁸, na visão de Alexandre Silveira. O último capítulo foi deflagrado pelos Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, a partir do ajuizamento das ADI 4916, 4917, 4918⁴⁹⁹ e 4920, respectivamente, contra a divisão federativa arquitetada pela Lei nº 12.734/2012⁵⁰⁰. Há liminar concedida em 2013 favorável aos autores, com a suspensão dos efeitos da nova divisão e, até a presente data, nunca foi apreciada pelo plenário da Corte. Os estados autores atuam para produzirem um acordo político com os demais entes subnacionais⁵⁰¹, além de sucessivos pedidos para retirada de pauta⁵⁰², evitando assim o julgamento do mérito da ação.

No *federalismo fiscal tributário*, é interessante a lembrança do impacto da judicialização das regras federativas para processar dentro da legalidade constitucional⁵⁰³ os benefícios fiscais concedidos pelos estados membros. É a denominada “Guerra Fiscal”⁵⁰⁴, que, no STF, produziu profunda jurisprudência abordando esses litígios entre os entes subnacionais⁵⁰⁵. Em 2017, após intensos debates no Congresso, foi aprovada e sancionada a LC nº 160, pensada para resolver esses conflitos⁵⁰⁶. Apesar disso, a lei já é objeto da ADI 5902, ajuizada pelo Estado do

⁴⁹⁷ Para um retrato mais completo da discussão, ver SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. – 1 ed. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 288/318. Ver também, SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Governança Pública de Royalties**: Federalismo Fiscal e Futuras Gerações. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 219/232.

⁴⁹⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Governança Pública de Royalties**: Federalismo Fiscal e Futuras Gerações. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 219.

⁴⁹⁹ A ADI 4918 é de autoria da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

⁵⁰⁰ ADIs 4.918, 4.920 e 5.038 conexas.

⁵⁰¹ Nas palavras do Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Bruno Dubeux: “Esse é o processo mais importante que a PGE acompanha junto ao Poder Judiciário. Estamos mobilizados e engajados na defesa dos interesses do Estado do Rio de Janeiro em juízo e igualmente empenhados no diálogo com os demais estados envolvidos na busca por um entendimento, o que pode ser perseguido caso o processo seja retirado da pauta de julgamento do dia 3 de dezembro”. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2020/10/redistribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-estados-e-municipios-em-pauta>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁵⁰² Ofício do Coordenador da Bancada do Estado do Rio de Janeiro na Câmara do Deputados para retirada da ADI da pauta de julgamento do dia 22 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/bancada-rio-stf-adie-julgamento.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁵⁰³ Art. 155, § 2, XII, g, da CF/88.

⁵⁰⁴ Para uma abordagem da Guerra Fiscal a partir da sociologia econômica, ver COLOMBO, Luciléia Aparecida. Guerra fiscal na federação brasileira: a contribuição das abordagens da sociologia econômica. **Sociologia e Estado**. Brasília, v. 32, n. 2, p. 291-311.

⁵⁰⁵ Vide RE 851421 RG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Julgamento em 21/05/2015, Publicação em 01/09/2015; ADI 3936, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, Julgamento em 25/10/2019, Publicação em 07/11/2019; ADI 4276, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Julgamento em 20/08/2014, Publicação em 18/09/2014.

⁵⁰⁶ Há um pessimismo sobre a questão, para Scaff e Cunha: “Acabará a guerra fiscal? Não se crê. As sanções descritas já existiam e não foram cumpridas — por qual motivo agora serão? Tal disputa federativa só acabará quando for alterado o sistema de ICMS, de cobrança predominante na origem para o destino. Ou federalizado o sistema. Não parece haver vontade política para isso.” SCAFF, Fernando Facury; CUNHA, Gabriel Hercos da. Não se crê que a LC 160 colocará fim à guerra fiscal entre estados. **Revista Consultor Jurídico**. 17 de agosto de

Amazonas para questionar a constitucionalidade das regras que convalidaram os benefícios fiscais concedidos unilateralmente pelos Estados membros. O Tribunal da Federação será decisivo para avaliar a constitucionalidade da opção política adotada pelo legislativo para resolver a histórica “Guerra Fiscal”.

O *federalismo fiscal participativo* e seu núcleo fundamental da repartição das receitas tributárias entre os entes, historicamente, sofre com a vigência da Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁵⁰⁷. O prejuízo financeiro aos estados restou comprovado no curso deste trabalho⁵⁰⁸, sendo assim, o desenho constitucional da DRU é objeto de judicialização através da ADPF 523⁵⁰⁹. Nesta ação constitucional, 22 Estados membros mais o DF, alega inobservância pelo ente central do preceito fundamental federativo⁵¹⁰, através da prática inconstitucional da desvinculação de receitas tributárias federais partilháveis com os demais entes subnacionais. Recentemente, em um lacônico julgamento no plenário virtual⁵¹¹, a Corte julgou improcedente ação dos Estados membros, seguindo a sua histórica jurisprudência permissiva com a figura constitucional da DRU. O *federalismo fiscal da dívida pública* seguiu esse caminho com um indicativo pretérito que a judicialização seria a estratégia a ser trilhada pelos Estados membros.

Em 1998, a partir de ação cautelar preparatória, formalizada como Petição 1665, o Estado de Minas Gerais buscou a decretação da nulidade das cláusulas do contrato de refinanciamento nº 004/1998/STN, que permitia à União a auto execução de garantias concedidas pelo ente subnacional, com base no formato jurídico determinado pelo art. 4º da Lei nº 9694/97⁵¹². O estado argumentou violação ao pacto federativo através da introdução de cláusulas draconianas pelo ente central, de direito a retenção dos repasses de receitas previstas no art. 157 e art. 159, I, “a” e II, da Constituição. O Ministro Moreira Alves indeferiu a liminar ante a ausência de “*fumus boni iuris*”, pois existiria regramento constitucional autorizando tanto

2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-17/opiniao-nao-cre-lc-160-colocara-fim-guerra-fiscal#author>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁵⁰⁷ Para melhor entendimento da historicidade da DRU, ver SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44670/44974>.

⁵⁰⁸ Item 2.1.1.

⁵⁰⁹ Para um estudo aprofundado da ADPF 523, ver SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Federalismo Fiscal e desvinculações de receitas da União: Breves anotações sobre ADPF 523. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

⁵¹⁰ Art. 60, §4º, I, da Constituição.

⁵¹¹ ADPF 523, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário Virtual, Julgamento em 08.02.2021.

⁵¹² Art. 4º Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, "a", e II, da Constituição.

a vinculação de receitas para garantir pagamento de dívidas com à União (art. 167, IV), como direito a retenção e compensação pelo ente central das receitas partilhadas para permitir o adimplemento de dívidas dos entes subnacionais (art. 160, parágrafo único). Lembrou que as cláusulas contratuais foram aceitas pelo estado, inclusive, através de autorização legislativa regional para assinatura do contrato. Pontuou a vantagem financeira no esquema da Lei nº 9496/97, outorgada ao Estado de Minas, ante à assunção da dívida com os credores privados, enquanto o ente subnacional passou ser devedor da União com juros fixos, muito inferiores aos praticados no mercado. Não houve julgamento meritório pelo plenário do agravo regimental do Estado de Minas Gerais, pois este desistiu da ação, o que restou homologado pelo STF⁵¹³.

A discussão federativa sobre os termos dos contratos de refinanciamento da Lei nº 9496/97 foi uma iniciativa isolada do Estado de Minas Gerais e desacompanhada dos demais pares da federação à época. Em 2003, existiu mais uma tentativa de reinaugurar a revisão judicial das cláusulas contratuais através do Estado do Rio de Janeiro, também indeferida pelo STF⁵¹⁴.

Os casos práticos de ações constitucionais julgadas ou em trâmite no STF demonstram, preliminarmente, a majorada importância de pensarmos, cada vez mais, o federalismo fiscal sob a ótica do estudo de casos na Suprema Corte. No direito comparado, essa ideia é consolidada em relação à Corte Suprema nos Estados Unidos, como explica David B. Walker, que a arena dos relacionamentos interfederativos foi fortemente condicionada por decisões da Corte Suprema norte-americana, e, em algumas áreas, realmente moldadas por aquela⁵¹⁵.

⁵¹³ PET 1665 AgR, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgamento em 16.03.00, Publicação em 06.10.00.

⁵¹⁴ AC 6 AgR, Rel. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, Julgamento em 26/02/2003, Publicação em 29/08/2003. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CAUTELAR. CONTRATO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TRANSFERÊNCIA, PARA OS COFRES DA UNIÃO, DOS RECURSOS DA CONTA ÚNICA DO ESTADO DESTINADOS À COBERTURA DE PARCELAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DO REFERIDO CONTRATO. INSUBSISTÊNCIA, AO LONGO DO MÊS DE JANEIRO, DO ESTADO DE NECESSIDADE ALEGADO PELO AGRAVANTE. AUSÊNCIA DO PERIGO DE DANO NA DEMORA. MECANISMO DE ADIMPLENTO DE OBRIGAÇÃO ASSUMIDA PREVISTO EM CONTRATO FIRMADO ENTRE O AGRAVANTE E A UNIÃO, BEM COMO NA LEI Nº 9.496/97. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO AUTORIZADA PELO SENADO FEDERAL E PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA FLUMINENSE. NÃO CONFIGURAÇÃO DO FUMUS BONI IURIS. As razões trazidas no presente recurso não foram capazes de ilidir os fundamentos da decisão agravada, principalmente quanto à ausência de comprovação da persistência, ao longo do mês de janeiro, do alegado estado de necessidade causado pela transferência de recursos da conta única do Estado determinada pelo Banco do Brasil, nos termos do contrato nº 004/99/STN/COAFI. No tocante ao requisito da plausibilidade do direito afirmado pelo agravante, ressalte-se que a operação impugnada, transferindo os recursos do Estado para a União, a título pro solvendo, no caso de inadimplência das obrigações pactuadas, decorre da exigência contida no art. 4º da Lei nº 9.496/97. Além disso, a celebração do contrato em exame foi autorizado pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 65, de 13.12.1999, e pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro por meio da Lei nº 2.674, de 27.01.97, alterada pela Lei nº 2.996, de 30.06.98. A constitucionalidade do mecanismo de garantia de cumprimento contratual ora impugnado já foi examinada nesta Corte por meio de decisão proferida pelo eminente Ministro Moreira Alves na Pet nº 1.665, DJ 24.02.1999. Agravo regimental improvido.

⁵¹⁵ WALKER, David B. **Toward a Functioning Federalism**. Boston: Little, Brown and Company, 1981, p. 135.

Entender em que medida a Corte Suprema brasileira moldou e redesenhou o regramento federativo do endividamento público será o objetivo dos próximos tópicos, a partir da metodologia do estudo de casos previamente informada na introdução deste trabalho, estaremos mais próximos de uma parte importante dos conflitos interfederativos no federalismo fiscal (s)em juízo⁵¹⁶.

4.2.1 A litigância interfederativa dos Estados membros contra a União: juros, acordo e LC nº 156

Os Estados membros partiram em procissão para rogar, perante os poderes políticos da União, uma nova renegociação ao estilo dos anos noventa do século XX⁵¹⁷. É o *eterno retorno*⁵¹⁸ federativo a retomada cíclica do debate sobre a situação política-financeira das dívidas dos estados membros com a União. Novamente os entes subnacionais e o ente central debatem mudanças substanciais nas cláusulas da renegociação das dívidas.

Merece apontamento que, diferente da renegociação promovida pela Lei nº 9497/97, de iniciativa do ente central, dessa vez, a deflagração do processo político surgiu dos entes subnacionais perante à União e, como será explorado no presente tópico, este processo catalisou um novo conflito interfederativo.

Em 2012, na Câmara dos Deputados, foi instituído grupo de trabalho parlamentar para analisar a questão da dívida dos entes subnacionais com a União, com relatório final propondo inúmeras medidas, sendo destaque a mudança de índice de correção monetária dos contratos do IGP-DI, previsto na Lei nº 9496/97, para o IPCA, criando ainda uma limitação da atualização mais juros a taxa SELIC⁵¹⁹.

⁵¹⁶ Sugestivo título da coletânea de artigos sobre a temática da judicialização interfederativa e seus impactos na federação. SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

⁵¹⁷ Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-terminos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁵¹⁸ ““Você quer isso mais uma vez ou incontáveis vezes?”, pesaria sobre os seus atos como o maior dos pesos! Ou o quanto você deveria estar bem consigo mesmo e com a vida, para não desejar nada além dessa última, eterna confirmação e chancela?” NIETZSCHE, F. **A Gaia Ciência**. Tradução, Notas e Prefácio Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 230. Para explicações filosóficas sobre o eterno retorno, ver MARTON, Scarlett. O eterno retorno do mesmo, "a concepção básica de Zarastustra". **Cad. Nietzsche**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 11-46, 2016.

⁵¹⁹ “No entanto, o cumprimento dos contratos, nos termos em que foram firmados há época, tem-se mostrado demasiadamente oneroso para os entes subnacionais, comprometendo quase que totalmente sua capacidade de investimento. Assim, apesar da gestão equilibrada dos entes federativos, e da sua contribuição relevante para o esforço fiscal do setor público consolidado, os altos juros aplicados (de 6% a.a. a 9% a.a.) e o índice de correção dos saldos devedores (IGP-DI) adotado nos contratos induziram uma dinâmica perversa e instável das dívidas, tornando praticamente inócuos, em muitos casos, os sacrifícios.” BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Grupo de Trabalho destinado a analisar a questão da dívida dos Estados com a União**. Relatório Final Consolidado.

Em 2013, de iniciativa da Presidente da República, foi proposto projeto de lei complementar, tendo como resultado a edição da LC nº 148, de 25 de novembro de 2014. Na nova legislação, dois pontos são os destaques, que seguiram o caminho proposto pelo referido grupo de trabalho parlamentar. Primeiro, a autorização para alteração do critério de cálculo dos encargos contratuais, passando a ser taxa nominal de 4% a.a. sobre o valor previamente atualizado com IPCA, sempre limitados pela SELIC⁵²⁰. Segundo, autorizou a União a conceder descontos recalculando a dívida pela SELIC, desde o início do contrato até 01 de janeiro de 2013⁵²¹.

Em uma situação de endividamento excessivo, tempo urge em desfavor do devedor, e, apesar da aprovação da LC, era necessária a regulamentação pelo ente central e a repactuação contratual com os Estados membros. O primeiro semestre de 2015 transcorreu sem nenhuma mudança implementada; assim, o Congresso Nacional, motivado pela continuidade da pressão dos estados, aprovou a LC nº 151, em 5 de agosto de 2015, com uma mudança essencial na redação dos artigos 2º e 3º da LC nº 148: retirou-se o termo “autorizada” e se incluiu o “adotará” e “concederá”:

Art. 2º A União *adotará*, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebradas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base, respectivamente, na Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal ao amparo da Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as seguintes condições, aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2013:

(...)

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

O verbo no imperativo retirou qualquer margem de discricionariedade política à União na ação de repactuação das dívidas dos Estados membros. A LC nº 151 instituiu como termo final para implementação das mudanças o dia 31 de janeiro de 2016⁵²².

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/grupo-de-trabalho-divida-dos-estados-com-a-uniao/proposicao/relatorio-final-aprovado>. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁵²⁰ Art. 2º, I, II, §1º, da LC nº 148/14.

⁵²¹ Art. 3º da LC nº 148/14.

⁵²² Art. 4º Os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas nos arts. 2º e 3º serão aplicados ao saldo devedor, mediante aditamento contratual.

Parágrafo único. A União terá até 31 de janeiro de 2016 para promover os aditivos contratuais, independentemente de regulamentação, após o que o devedor poderá recolher, a título de pagamento à União, o montante devido, com a aplicação da Lei, ficando a União obrigada a ressarcir ao devedor os valores eventualmente pagos a maior. (Incluído pela Lei Complementar nº 151, de 2015)

Em fevereiro de 2016, o Estado de Santa Catarina inaugurou um novo capítulo na judicialização do federalismo fiscal através da impetração do Mandado de Segurança (MS) nº 34.023 no STF. Apontou como autoridades coatoras: Presidente da República, Ministro da Fazenda, Secretário do Tesouro Nacional, Coordenador Geral de Haveres Financeiros da STN e Gerente da Agência Setor Público do Banco do Brasil (BB) de Florianópolis.

O ente público impetrante narrou fatos relacionados à historicidade da renegociação da dívida pública com a União, prevista na Lei nº 9496/97, arguindo a insustentabilidade dos critérios de atualização (IGP-DI) e juros (6% a.a.) estipulados no acordo original, ante à mudança no cenário macroeconômico. Relatou uma “quase insolvência republicana” no período da sanção da LC nº 148/2014, com duas medidas que permitiriam uma “dívida pública administrável”, através da troca do indexador dos contratos e concessão de desconto no saldo devedor, limitando os encargos a taxa SELIC. Após a lei entrar em vigência, empreendeu esforços para assinatura do aditivo contratual, na forma do art. 4º, para se beneficiar do novo regramento. A partir de troca de mensagens eletrônicas com representantes da STN, juntadas aos autos, indicou a negativa da nova pactuação pela secretaria antes da edição de norma regulamentadora. A “letargia da União, notória e geral” com todos os Estados membros, gerou a edição da LC nº 151/2015, que, segundo o impetrante, explicitou a desnecessidade de edição de regulamentação e instituiu um termo final (31.01.2016) para assinatura, “sob pena de sujeitar-se aos cálculos dos próprios devedores”, na forma do parágrafo único do art. 4º⁵²³.

Em 29.12.2015, a Presidência da República editou o Decreto nº 8616/2015, que, segundo o impetrante, introduziu numerosos requisitos ilegais para assinatura do aditivo contratual. Em janeiro de 2016, o ente subnacional recebeu do Banco do Brasil os cálculos efetuados com base na nova legislação, com especial destaque ao “método da capitalização composta (anatocismo)”. Apresentou insurgência quanto aos cálculos da instituição financeira, e, apesar do envio de questionamentos à STN e ao BB, não recebeu nenhuma resposta. Destacou que o decreto fixou como responsável pelos cálculos das novas parcelas e saldo devedor a instituição financeira e que não existia a possibilidade de questionar os referidos valores.

Destarte, a tese central do *writ* era a ilegalidade da metodologia da capitalização composta (juros sobre juros) exigida pelo ente central no decreto regulamentador, ante a inexistência de sua previsão na LC nº 148 e da vedação à prática do anatocismo. O Estado

⁵²³ Art. 4º Os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas nos arts. 2º e 3º serão aplicados ao saldo devedor, mediante aditamento contratual.

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

membro lembrou que nossa federação é cooperativa, sendo assim, incompatível com esta, o “apetite especulatório da União” similar a uma instituição financeira privada em seu tratamento com os demais entes subnacionais. Acompanhou a inicial da ação constitucional parecer do ex-Ministro Carlos Ayres Brito, referendando a tese central do impetrante. O pedido final foi o afastamento do cálculo adotado pela União com juros compostos (anatocismo), devendo ser acolhida a “variação acumulada da taxa Selic” prevista no art. 3º da LC nº 148.

O ministro relator, Edson Fachin, concedeu o prazo de 48h para a presidência prestar informações. A Presidente da República, através da Advocacia-Geral da União e com auxílio de subsídios fornecidos pela STN, alegou a inadequação do uso do mandado de segurança e ilegitimidade da Presidente da República, pois o ato apontado como coator teria sido praticado pelo gerente do BB. Apontou que a isonomia e solidariedade abrangeria também a União, já que os valores empregados para refinanciar as dívidas dos estados membros foram obtidos a partir de operações de endividamento público, com o custo desses recursos vinculados ao pagamento de juros compostos aos credores. Sendo assim, os artigos 2º e 3º expressariam essa autorização da taxa composta, que é o modelo adotado nas relações financeiras no país. Além disso, aplicar a tese dos juros simples da impetrante transformaria a dívida atualizada de R\$ 8 bilhões para R\$ 3,3 bilhões. A STN informou que aplicar esse método para todos os entes subnacionais ocasionaria um impacto de mais R\$ 300 bilhões ou 5% do PIB.

Um dia depois da juntada das informações, o relator, em decisão monocrática, negou seguimento ao mandado de segurança, com a extinção sem resolução de mérito. Em sua decisão indicou, que a Presidência da República não é autoridade coatora da discussão em juízo, mas sim a própria União, já que a questão é o debate interpretativo de dispositivo legal, não sendo nenhum ato ilegal imputável a Presidente. Além disso, expôs a inadequação da via eleita para inaugurar a discussão sobre as consequências federativas da LC, pois “o debate sobre eventual ofensa ao princípio federativo está ligado à redistribuição de recursos de todo o País e exige, por outra razão, instrução processual diversa da que é possível na ação mandamental”.

O Estado de Santa Catarina insurgiu-se em face da decisão com a interposição de recurso de agravo, no qual reafirmou a adequação do uso da ação de mandado de segurança e a legitimidade da Presidente como autoridade coatora, já que somente ela estaria apta a reformar o decreto regulamentador que vincula as ações ilegais praticadas pela STN e BB. Por fim, explicitou que o MS seria ação constitucional apta à discussão de teses jurídicas complexas na Suprema Corte.

Além do recurso do impetrante, novas informações das autoridades coatoras foram colacionadas aos autos. O Coordenador-Geral de Haveres Financeiros da STN prestou

informações e aduziu a existência do “espírito da LC nº 148”. Este seria resolver com equidade as distorções surgidas ao longo do tempo nas cláusulas originárias da renegociação de 1997. Assim, a adoção da variação acumulada da SELIC (art. 2º) como limitador representaria o custo de captação da União em operações de crédito, “uma medida isonômica e equitativa”. Informou sobre os subsídios concedidos ao impetrante nas renegociações da Lei nº 9496/97 chegaram ao patamar de R\$ 2,4 bilhões. Por isso, acolher a tese da ação é “instituir tratamento não isonômico, não equitativo, não solidário em termos federativos e, acima de tudo, injusto”. Destacou, ainda, a literalidade do art. 2º, §1º⁵²⁴, estipulou a taxa Selic praticada nos títulos públicos federais, ou seja, taxa composta como indexador da renegociação. No final, indicou o impacto da tese das finanças públicas do ente central em, no mínimo, R\$ 286 bilhões, se adotada a taxa SELIC com capitalização simples.

O Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, prestou informações ancorado em dois pareceres da PGFN. O parecer PGFN/CRJ nº 263/2016, em síntese, defendeu a ilegitimidade do Ministro como autoridade coatora, a impossibilidade de uso do MS contra lei em tese, nos termos da súmula nº 266 do STF e a inadequação da via eleita ante a necessidade de dilação probatória para aferição de complexa matéria fática no caso em análise. O parecer PGFN/CAF nº 157 ratificou o entendimento anteriormente defendido pela STN, tendo a perspicácia de aferir a promoção de um “incentivo perverso” a judicialização que “daria aos atuais administradores dos entes subnacionais, no sentido de ajuizar ações questionando os valores propostos pela União e impondo a esta os seus valores”.

No curso da ação, o Estado de Santa Catarina informou ao STF a execução de medidas de bloqueio em suas contas no BB no valor de R\$ 89 milhões, em razão do não pagamento da parcela do mês de fevereiro da dívida com a União, portanto, imperiosa a necessidade de julgamento do agravo com urgência para resolução do problema. O Governador do Estado de Santa Catarina oficiou a Corte, informando sobre o bloqueio nas contas, do depósito dos valores correspondentes à parcela, seguindo a metodologia defendida na ação, rogando pela celeridade no julgamento do agravo.

⁵²⁴ Art. 2º A União adotará, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebradas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base, respectivamente, na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as seguintes condições, aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2013:

§ 1º Os encargos de que trata o caput ficarão limitados à *taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais*.

Em 07 de abril, o plenário do STF⁵²⁵, com voto em contrário do relator, deu provimento ao agravo do estado, para admitir o processamento do MS, e deferiu liminar para suspender a possibilidade das autoridades coatoras adotarem qualquer sanção, incluindo o bloqueio de recursos de transferências federais, prevista no contrato de renegociação, permitindo ao impetrante que efetuasse o pagamento das parcelas a partir da sua metodologia de capitalização simples, em consonância com a faculdade prevista no parágrafo único do art. 4º da LC nº 148.

No dia posterior ao julgamento, dia 08 de abril, o Estado do Rio Grande do Sul ajuizou MS nº 34110, apresentando narração fática e argumentação jurídica semelhante ao MS do Estado de Santa Catarina; inclusive, pontuou o julgamento do MS nº 34.013 como precedente para concessão da segurança. Os autos foram apensados ao MS de SC, e o Ministro Edson Fachin proferiu decisão liminar favorável ao impetrante, seguindo a decisão do plenário no MS nº 34.013. Em sua decisão, assim afirmou: “A situação informada pelo impetrante, é, portanto, semelhante à que levou o Plenário a conceder a providência cautelar, apenas para sustar a aplicação das penalidades decorrentes do contrato de refinanciamento”. Em 12 de abril, foi a vez do Estado de Minas Gerais, no MS nº 34122, buscar a tutela judicial do STF, e obtê-la no dia seguinte, em decisão monocrática do Ministro Edson Fachin.

No dia 14 de abril, o Estado do Pará ajuizou o MS nº 34.122, distribuído do Ministro Marco Aurélio. Em modo sequencial, os Estados de Alagoas (MS 34.123), São Paulo (MS 34.135), Rio de Janeiro (MS 34.137), Mato Grosso do Sul (MS 34.141), Goiás (MS 34.143), Sergipe (MS 34.149), Bahia (MS 34.151), Mato Grosso (MS 34.152), Pernambuco (MS 34.168). O último foi protocolado pelo Estado do Paraná (MS 34.186), em 05 de maio de 2016.

O litígio, que era apenas restrito ao Estado de Santa Catarina, em menos de 30 dias do julgamento da liminar favorável, transformou-se em um conflito interfederativo multitudinário ao envolver mais de 13 Estados membros no debate sobre a temática da metodologia de cálculo simples ou composta na renegociação da LC nº 148.

O Ministro da Fazenda oficiou ao STF pedindo audiência, apresentando, ao longo de seu texto, profundas preocupações com as repercussões para a economia nacional em face do

⁵²⁵ MS 34.023 AgR, Rel. p/ acórdão Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgamento em 07/04/2016, Publicação em 13/10/2016. Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Decreto 8.616/205, Lei Complementar 148/2014 e Lei 9.496/1997. Adequação da via eleita. Admissibilidade de mandado de segurança contra decreto de efeitos concretos. 3. Agravo regimental provido para determinar o processamento do mandado. 4. Índice de correção da dívida dos Estados. Anatocismo. Princípio da isonomia. SELIC. 5. Medida liminar deferida para que os impetrados se abstenham de impor quaisquer sanções ao impetrante.

juízo, corroboradas pela nota técnica da STN⁵²⁶ “Avaliação do impacto fiscal da decisão preliminar do STF sobre os mandados de segurança 34023(SC) e 34110(RS)”. Merece exposição a tabela com a indicação dos descontos concedidos aos Estados membros a partir da aplicação da LC nº 148 com as alterações produzidas pela LC nº 151:

Tabela 1 – Impacto da aplicação da LC nº 148 sobre as dívidas públicas dos Estados membros

Estado	Impacto da aplicação da LC 148 sobre as dívidas dos estados
Acre	-37.607.999,51
Alagoas	-1.960.314.599,74
Amazonas	-51.507.086,31
Amapá	-11.426.564,07
Bahia	-409.047.147,31
Ceará	-103.899.799,87
Distrito Federal	-332.611.744,29
Espírito Santo	-120.415.918,71
Goiás	-363.120.306,62
Maranhão	-121.425.366,93
Minas Gerais	-9.224.865.308,36
Mato Grosso do Sul	-557.407.713,24
Mato Grosso	-181.966.015,46
Pará	-158.349.147,00
Paraíba	-70.072.007,64
Pernambuco	-274.899.145,31
Paraná	-895.154.123,01
Rio de Janeiro	-4.545.026.579,56
Rio Grande do Norte	-32.075.729,05
Rondônia	-146.692.482,08
Roraima	-10.046.311,44
Rio Grande do Sul	-3.910.466.238,49
Santa Catarina	-816.210.343,00
Sergipe	-80.917.964,00
São Paulo	-18.868.603.535,26
TOTAL	-43.284.129.176,27

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Nota Técnica “Avaliação do impacto fiscal da decisão preliminar do STF sobre os mandados de segurança 34023(SC) e 34110(RS)”.

Conforme indica a tabela, seriam mais de R\$ 43 bilhões em descontos concedidos pelo ente central em razão das negociações que produziram a LC nº 148 c/c 151/2015. Apenas o Estado de Santa Catarina beneficiou-se de uma diminuição de mais de R\$ 816 milhões na sua dívida. Se adotada a metodologia de capitalização simples, o desconto a ser obtido chegaria a R\$ 313 bilhões, ou seja, 270 bilhões de diferença, que seria retirado do orçamento federal. Para

⁵²⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contenidos/notas-tecnicas-e-pareceres/2016/nota-tecnica-2016-04-12-avaliacao-do-impacto-fiscal-da-decisao-preliminar-do-stf-sobre-os-mandados-de-seguranca-34023-sc-e-34110-rs.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

a STN, a procedência da tese criaria dois modelos distintos de atualização de dívida: uma para a União, mais custosa, com capitalização composta, e outra para os Estados membros, com juros simples, sendo que “essa diferença poderá gerar, ao longo do tempo, custos ainda maiores para a União, prejudicando o equilíbrio financeiro entre todos os entes federados”.

Se a decisão do STF restasse no mérito favorável à tese dos juros simples dos entes subnacionais, a repercussão seria imediata para modificar substancialmente outras relações creditórias entre o Estado e “nós, o povo, incluindo as empresas”, como bem pontuado por Fernando Facury Scaff, que assim questionou: “O que justificaria o tratamento desigual entre os devedores estatais e os privados no que tange à metodologia de cálculo da dívida? Nada. Absolutamente nada”⁵²⁷.

Alerta semelhante expôs a STN, como indica em suas primeiras informações prestadas à Corte:

Um Estado, quando obtém empréstimo junto ao sistema financeiro nacional tem sua dívida calculada mediante capitalização composta, o mesmo ocorrendo em relação ao cidadão que contrai um financiamento habitacional. Por outro lado, quando esse mesmo Estado ou um cidadão aplicam suas disponibilidades financeiras em títulos do Tesouro Nacional, têm seus rendimentos calculados de forma composta. *Estariam todos pagando e recebendo em desacordo com a lei?*

Em estudo sobre o caso, Marcos Mendes expressou ser “absolutamente não usual a adoção de juros simples em operações de crédito”; para ele, na verdade, “o seu uso para corrigir as dívidas estaduais consistiria em um artifício para conceder um perdão quase integral do débito” e provocar a ampliação imediata da dívida líquida do Tesouro Nacional em valores correspondentes a 5,9% do PIB⁵²⁸.

As referidas indagações provocaram como resultado a ciência da precariedade da tese central e o risco real de graves repercussões ao sistema financeiro nacional se acolhidos os pedidos dos Estados membros.

Em 27 de abril, o Ministro relator votou pela improcedência meritória e denegação da segurança. Expressou, ainda, seu posicionamento pela inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da LC nº 151, que deu nova redação ao artigo 3º da LC nº 148.

⁵²⁷ SCAFF, Fernando Facury. "Restaure-se a moralidade ou locupletemo-nos todos!", os juros simples e o Refis. **Revista Consultor Jurídico**. 19 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-19/contas-vista-restaure-moralidade-ou-locupletemo-todos?imprimir=1>. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁵²⁸ MENDES, M. J. **O Impacto Fiscal das Propostas de Refinanciamento da Dívida dos Estados**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Boletim Legislativo nº 44, de 2016). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol44>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Após o relator, o Ministro Roberto Barroso apresentou voto no sentido de suspender por 60 dias o julgamento, para que os entes federados em litígio compusessem uma solução política, o que restou acolhido pela unanimidade do plenário. Importante consignar que os Estados membros estavam sob a égide de liminares que afastavam qualquer imposição de sanções contratuais decorrentes de inadimplemento naquele momento, e a União já tinha ciência que o relator e a PGR eram contrários à tese dos entes subnacionais. Essa situação processual contribuiu para a construção de uma composição política para o caso, como bem explica Francisco Silveira:

Veja-se que, de um lado, os Estados possuíam liminar para não se submeter às sanções dos contratos em vigor (sem os aditivos), o que, muito provavelmente, contribuiu como estímulo para negociação entre União e Estados. De outro lado, já havia a Manifestação do Ministério Público e o voto do Ministro Relator, contrários à adoção da capitalização simples (em substituição à composta), o que pode ter conferido poder de barganha para que a União mantivesse os juros compostos nos contratos. O sobrestamento do processo pelo prazo de 60 dias também representou um incentivo à solução da questão no âmbito político⁵²⁹.

Em 20 de junho, aconteceu a reunião nas dependências do Ministério da Fazenda para consolidar a formalização de um amplo acordo interfederativo para resolução do caso concreto. Participaram do encontro: Ministro da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, os Governadores ou seus representantes. Merece a atenção a participação de todos os Estados membros nessa negociação, incluindo aqueles que não judicializaram a questão. A ata do encontro expressa as preocupações do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, sobre situação fiscal e orçamentária da União, sendo que o resultado primário esperado para o ano era de déficit de mais de R\$ 170 bilhões, não existindo, assim, espaço fiscal para concessões financeiras aos estados. Expressou a impossibilidade da adoção da metodologia de capitalização simples, pois seria pressuposto de qualquer acordo a capitalização composta dos juros. Após a exposição de diversos pedidos dos governadores presentes, a contraproposta do Ministro foi aceita, nos seguintes termos:

i) manutenção das mesmas condições para o alongamento da dívida contratada, constantes no âmbito da Lei n 9496, de 1997, sem a inclusão de outras dívidas, notadamente Lei n. 8727 (Cohabs); ii) no que se refere ao alongamento das dívidas com o BNDES, manutenção das condições anteriormente apresentadas, no sentido não sendo possível a inclusão de linhas BNDES Estados e BNDES Copa, por total falta de espaço fiscal, entre outras questões; iii) concessão de descontos incidentes sobre as dívidas da Lei n. 9496 de 1997, após alongamento, sendo esses descontos a serem recompostos nos respectivos saldos devedores.
(...)

⁵²⁹ SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 505/506.

v) parcelamento, em 24 meses dos valores devidos e não pagos relativos às liminares concedidas pelos Estados e que tiveram por tese principal o questionamento da forma de capitalização: juros simples ou juros compostos, ficando acertado que os pagamentos desses valores iniciam-se em julho de 2016.

Ao final, os estados obtiveram uma moratória, no período de julho a dezembro de 2016, e as prestações não pagas, em virtude das liminares, adimplidas em 24 parcelas, adotando os juros compostos. O acordo interfederativo gerou proposição legislativa pela Presidência da República com a aprovação, promulgação e sanção da LC nº 156, em 28 de dezembro de 2016.

Um ponto interessante foi a disposição legal que condicionou a acessibilidade aos novos benefícios legais somente após a desistência das ações constitucionais que estivessem impugnando o contrato de renegociação da dívida⁵³⁰. Em fevereiro de 2018, o Estado de Santa Catarina requereu a desistência do MS, com fulcro no referido dispositivo. Anuindo a União, o Ministro relator homologou a desistência da ação e, no dia 17 de abril de 2018, transitou em julgado a decisão.

A LC nº 156, mais do que concretizar o acordo federativo, renegociou dívidas dos entes subnacionais com o BNDES, repactuou as dívidas da Lei nº 8.727/93 e formatou um novo “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF)”. Segundo a STN⁵³¹, 18 estados aderiram ao alongamento de suas dívidas com a União, através da adição de prazo de 240 meses, totalizando 600 meses para adimplemento. Outros 20 estados aderiram ao novo PAF, instrumento criado para fomentar a sustentabilidade fiscal das finanças públicas, através de metas e compromissos fiscais para terem acesso à ampliação de espaço fiscal para contratação de novas operações de crédito.

Partindo da análise do caso empreendida neste tópico, pensamos na litigância interfederativa da dívida pública envolvendo ente central e subnacionais para aferirmos uma dinâmica na jurisdição constitucional específica e diferenciada.

⁵³⁰ LC nº 156: Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

(...)

§ 8º A concessão do prazo adicional de até duzentos e quarenta meses de que trata o caput deste artigo e da redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

⁵³¹ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Primeiro, existiu uma ampla participação de agentes políticos no curso da ação - Governadores, Secretário do Tesouro Nacional, Presidente da República, Ministro da Fazenda, Advogado-Geral da União - debatendo e empreendendo intenso diálogo, que, inclusive, resultou em um amplo acordo interfederativo convertido na LC nº 156.

Segundo a tese jurídica central do caso (capitalização simples ou composta), ficou obrigada a concorrer com aspectos mais financeiros do julgamento, pois, tanto a União, como Estados membros, invocam, ao longo do percurso processual, as repercussões econômicas e políticas de eventual acolhimento ou não do pedido.

Terceiro, o conflito interfederativo gerou uma sensibilidade política na atuação dos Ministros do STF, buscando estes priorizar uma solução federativa consensual do que uma decisão meritória da Corte. Nas palavras da Ministra Carmen Lúcia: “O STF devolveu a matéria ao espaço que seria de conciliação e de conversa, diálogo entre os entes federados na esfera da política, no espaço político. Isso foi cumprido”⁵³².

Uma última observação é o comportamento estratégico dos Estados membros. Após a decisão liminar favorável ao Estado de Santa Catarina, em progressão aritmética, os estados ajuizaram ações questionando a metodologia dos cálculos da renegociação, criando, assim, um litígio interfederativo multitudinário contra o ente central. Diferente das ações isoladas de Minas Gerais e Rio de Janeiro, que questionaram alguns aspectos da renegociação da Lei nº 9496/97, a tese inaugurada pelo estado catarinense foi acolhida pela maioria dos estados, o que fortaleceu a posição dos entes subnacionais perante o STF e na negociação com à União.

4.2.2 Dívida Pública e a LC nº 173: a moratória federativa judicializada

O ano de 2020 deverá estar consignado na história como um marco nas crises mundiais. Um vírus, SARS-CoV-2 (Covid-19), remodelou as relações jurídicas entre os principais atores sociais – pessoas, empresas, governos – a partir de impactos sanitários e socioeconômicos.

Nesse contexto de gravíssima crise na saúde pública e economia, surgiu a imprescindível necessidade de atuação do Estado brasileiro com suas obrigações constitucionais provenientes dos fundamentos da República Federativa⁵³³, para promover o

⁵³² MS 34.023 QO, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Julgamento em 01/07/2016, Publicação em 12/06/2016.

⁵³³ “Uma situação de pandemia e as subjacentes crises sanitárias e econômica geradas conferem destaque imediato a pelo menos dois dos fundamentos da República Federativa, notadamente, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. SCAFF, Fernando Facury; GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Impactos da Covid na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 130.

direito à saúde, distribuir recursos à população mais afetada, atuação para condicionar comportamentos dos cidadãos no respeito as regras de política sanitária e auxiliar os agentes econômicos para manutenção das atividades empresariais impactadas pelas medidas de enfrentamento à pandemia.

Na federação brasileira, esse complexo de competências é repartido entre todos os entes políticos autônomos como competência comum de atuação concorrente, conforme explicitou o STF na ADI 6341⁵³⁴. A Organização Mundial de Saúde (OMS), instituição internacional responsável pela coordenação e orientação das medidas para enfrentamento da pandemia, estimulou os países a empreenderem esforços orçamentários para garantir o financiamento público necessário para combater a Covid-19⁵³⁵.

Na linha da recomendação da OMS, deveriam os entes federados majorar seus gastos públicos para concretização do direito à saúde, manutenção do emprego e bem-estar social. Contudo, as receitas públicas dos Estados membros, necessárias para financiar as despesas estatais, diminuíram no início do ano, em especial no segundo trimestre de 2020. A arrecadação tributária própria sofreu forte impacto pela adoção das políticas sanitárias de distanciamento social e, em alguns momentos, do “lockdown”, que impedia a continuidade das atividades

⁵³⁴ ADI 6341 MC-Ref, Tribunal Pleno, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento em 15/04/2020, Publicação: 13/11/2020

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da [...]

⁵³⁵ BARROY, Hélène; WANG, Ding; PESSETTO, Claudia; KUTZIN, Joseph. **How to budget for COVID-19 response?** A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries. Disponível em: <https://www.who.int/who-documents-detail/how-to-budget-for-Covid-19-response>. Acesso em: 28 jan. 2020.

econômicas⁵³⁶, com exceção das atividades consideradas essenciais. Segundo o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em média, a queda foi de 18% na arrecadação tributária do ICMS nos estados, no segundo trimestre de 2020, em comparação ao mesmo período de 2019⁵³⁷. Pontuamos que, posteriormente, a arrecadação tributária recuperou-se na maioria dos estados, motivada pelo implemento da política pública do auxílio emergencial⁵³⁸.

As finanças públicas dos Estados membros sempre atuaram no limite da sustentabilidade saudável da equação de despesas e receitas, e, com a rigidez orçamentária determinada por altos gastos com despesas de pessoal, uma alternativa para liberação de receitas visando combater a pandemia foi o não pagamento das parcelas da renegociação das dívidas com à União. Afinal de contas, “mais dinheiro para determinado tipo de gastos implica menos disponibilidade para outros gastos”⁵³⁹, como bem posicionado por Fernando Facury Scaff. No dia 22 de março de 2020, o Estado de São Paulo concretiza essa estratégia a partir do ajuizamento da ação cível originária (ACO) nº 3363, em face da União e do Banco do Brasil, instituição financeira responsável pelo gerenciamento do contrato de renegociação da dívida pública. No cabeçalho da petição inicial, insere um importante alerta ao STF:

Figura 4 – Cabeçalho da petição inicial

URGENTE
Situação de colapso nas contas públicas estaduais
- Proteção imediata contra retenções/bloqueios
para pagamento de dívida com a União –
Vencimento da parcela amanhã (23/03/2020) –
Única forma de viabilizar ao Estado de São Paulo
condições de enfrentar a atual crise relacionada à
pandemia do COVID-19

Fonte: Ação Cível Originária nº 3363

⁵³⁶ Para informações detalhadas sobre as repercussões da pandemia na economia nacional, ver o estudo produzido pela Confederação Nacional de Serviços, “A PANDEMIA DO COVID-19 E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA MUNDIAL E BRASILEIRA”. Disponível em: <http://www.cnservicos.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Impactos-economicos-do-Covid-19-versao-2020-05-12.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

⁵³⁷ As perdas na arrecadação seguiram os seguintes percentuais: Acre - 24%, Rio Grande do Sul - 20%, Goiás - 12%, Amapá - 21%, São Paulo - 19%, Amazonas - 9%, Ceará - 28%, Minas Gerais - 19%, Tocantins - 9%, Santa Catarina - 23%, Rio Grande do Norte - 19%, Roraima - 8%, Pernambuco - 21%, Paraíba - 18%, Pará - 6%, Piauí - 20%, Espírito Santo - 18%, Mato Grosso do Sul - 3%, Sergipe - 20%, Distrito Federal - 17%, Bahia - 20%, Maranhão - 17%, Rio de Janeiro - 20%, Alagoas - 17%, Paraná - 20%, Rondônia - 13%. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/21/pandemia-fez-estados-perderem-18-de-icms-no-segundo-trimestre-de-2020>. Acesso em: 28 jan. 2021.

⁵³⁸ Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/auxilio-emergencial-segurou-perdas-de-arrecadacao-de-20-estados-diz-ministerio-22072020>. Acesso em 07 junh. 2021.

⁵³⁹ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 351.

Essa mensagem poderia ser interpretada como uma síntese perfeita da ACO do Estado de São Paulo perante a Corte. Em preliminar na petição, justificou a competência do STF para processar e julgar o caso em razão das graves consequências contratuais e federativas, com fundamento no art. 102, I, f, da CRFB/88. Narrou que é devedor da União, decorrente da renegociação das dívidas com base na Lei nº 9496/97, sendo o gasto mensal com a parcela de R\$ 1,2 bilhões, e, ao ano, quase R\$ 15 bilhões. Indicou existirem severas sanções contratuais para a situação de mora ou inadimplência, incluindo a possibilidade do agente financeiro (BB) debitar diretamente na conta do estado a parcela devida, além do bloqueio das receitas transferidas decorrentes dos artigos 157 e 159, I, a e II, da CRFB/88. Explicitou a notoriedade da crise sanitária e econômica proveniente da pandemia do Covid-19, que exige do Estado de São Paulo um súbito aumento nos gastos na área da saúde, e, de forma concomitante, uma acentuada queda nas receitas tributárias, em razão das medidas sanitárias para combater a pandemia. Apresentou projeções da secretaria da Fazenda estimando em R\$ 10 bilhões a diminuição na arrecadação dentro das estimativas de receitas consignadas na lei orçamentária de 2020. Afirmou: “em outras palavras, avizinha-se o verdadeiro caos às finanças públicas paulistas”.

Relembrou a lição de direito financeiro constitucional na qual a União é o único ente federativo com possibilidade jurídica de endividamento sem restrições, e da sua competência de gestão da moeda nacional:

Nesse quadro, está claro que a União é o único ente federativo com capacidade real de endividamento geral, dado que os Estados estão constrictos aos termos da Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001. Assim, as despesas extraordinárias da União com imprevistos da pandemia podem ser mais facilmente cobertas com endividamento. Além disso, por força do artigo 48, XIV, da Constituição Federal, a União é a operadora da moeda, controlando, no fundo, a própria existência e disponibilidade de recursos.

Por fim, pediu ao STF o reconhecimento judicial da inexistência de mora do estado em razão do não pagamento das parcelas vindouras da dívida com a União. A pandemia e seus majorados gastos públicos configuraria a força maior para justificar o inadimplemento contratual.

O Ministro relator, Alexandre de Moraes, proferiu decisão no mesmo dia. Explicitou que o direito à vida e o direito à saúde seriam consectários da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil. Arguiu a plausibilidade da impossibilidade do Estado de São Paulo arcar com os pagamentos das parcelas da dívida, tendo em vista o contexto da crise da pandemia do Covid-19. Destarte, seria necessário observar o princípio da

razoabilidade para aferição da proporcionalidade, justiça e adequação do atendimento do pedido de redirecionamento dos recursos para enfrentamento da pandemia.

Na parte dispositiva da decisão monocrática, assim dispôs:

Diante do exposto, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, DEFIRO A MEDIDA LIMINAR requerida, para determinar a suspensão por 180 (cento e oitenta dias) do pagamento das parcelas relativas ao Contrato de Consolidação, Assunção e Refinanciamento da dívida pública firmado entre o Estado autor e a União, devendo, obrigatoriamente, o ESTADO DE SÃO PAULO COMPROVAR QUE OS VALORES RESPECTIVOS ESTÃO SENDO INTEGRALMENTE APLICADOS NA SECRETARIA DA SAÚDE PARA O CUSTEIO DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, COMBATE E MITIGAÇÃO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). Em virtude da medida concedida, não poderá a União proceder as medidas decorrentes do descumprimento do referido contrato enquanto vigorar a presente liminar. Determino que a Secretaria providencie, com urgência, audiência virtual para composição entre União e Estado de São Paulo, em face da urgência e emergência da presente situação. Em virtude da urgência, caracterizada pelo vencimento da dívida nessa segunda feira, cite-se e intime-se a União para o cumprimento da decisão, inclusive por meio de Whatsapp, do Advogado-Geral da União⁵⁴⁰.

Merece ênfase a decretação judicial da destinação de receitas públicas que seriam utilizadas para pagamento das parcelas da dívida do estado com à União para, exclusivamente, aplicação pela secretaria da saúde nas ações de combate à pandemia. Na verdade, o STF procedeu a vinculação⁵⁴¹ das receitas destinadas ao adimplemento da dívida para as despesas com ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia, garantindo, assim, uma fonte adicional de financiamento para a promoção do direito à saúde.

Determinou, ainda, a adoção de um rito conciliatório entre as partes a partir do agendamento de audiência. A urgência da liminar e as medidas de distanciamento social em vigor obrigaram a adoção de meios alternativos para intimação da ré; no caso, o aplicativo whatsapp⁵⁴² para comunicação ao Advogado-Geral da União.

⁵⁴⁰ ACO 3363 MC, Rel. Alexandre de Moraes, Decisão Monocrática, Julgamento em 22/03/2020, Publicação em 25/03/2020.

⁵⁴¹ “*Vincular* é criar um *liame* entre receita e despesa, a fim de garantir certa fonte de financiamento para aquele determinado dispêndio”. SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 372.

⁵⁴² Em 2017, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já havia considerada legal o uso do aplicativo whatsapp para comunicação de atos processuais. PCA 0003251-94.2016.2.00.0000 PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. JUIZADO ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL. INTIMAÇÃO DAS PARTES VIA APLICATIVO . REGRAS WHATSAPP ESTABELECIDAS EM PORTARIA. ADESÃO FACULTATIVA. ARTIGO 19 DA LEI N. 9.099/1995. CRITÉRIOS ORIENTADORES DOS JUIZADOS ESPECIAIS. INFORMALIDADE E CONSENSUALIDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O artigo 2º da Lei n. 9.099/1995 estabelece que o processo dos Juizados será orientado pelos “critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”. 2. O artigo 19 da Lei n. 9.099/1995 prevê a realização de intimações na forma prevista para a citação ou por “qualquer outro meio idôneo de comunicação”. 3. A utilização do aplicativo como whatsapp ferramenta para a realização de intimações das partes que assim optarem não apresenta mácula. 4. Manutenção dos meios

Novamente, seguindo o roteiro do MS nº 34.023, analisado no tópico anterior, um dia depois da concessão da liminar, no dia 23 de março, o Estado da Bahia ajuizou a ACO nº 3365, com mesma causa de pedir e pedidos da ACO nº 3363 de SP. O Ministro Alexandre de Moraes, como relator por prevenção processual, concedeu a liminar⁵⁴³ nos exatos termos da decisão favorável ao Estado de São Paulo. Como uma orquestra ensaiada, mais 15 estados entraram com suas ações⁵⁴⁴, todas sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, obtendo concessão de decisões liminares para suspensão do pagamento das parcelas da dívida com a União e destinação vinculante desses recursos para as secretarias de saúde estaduais para enfrentamento da pandemia.

No dia 27 de abril, ocorreu audiência conciliatória virtual entre a União, representada pelo Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da Fazenda Nacional, e os Estados autores das ações cíveis, representados pelos Governadores e Procuradores Gerais, com a presença do Ministro relator, Alexandre de Moraes, e do Presidente da Corte, Ministro Dias Toffoli. Na ata, constam as ideias propagadas pelo Ministro Alexandre de Moraes:

Destacou a importância do debate na busca por uma solução ao problema da ausência de recursos orçamentários para o combate à pandemia. Orientou aos participantes que mantivessem a mente aberta em busca de um verdadeiro federalismo cooperativo, já que todos os entes federativos necessitam de recursos para o enfrentamento da calamidade pública em curso.

(...) reiterou a importância da realização de acordo e pontuou que passará necessariamente por uma forma de compensação a ser definida, pois como bem destacado por todos os Governadores, não se trata de pedido de perdão de dívida pública, mas sim de suspensão momentânea. Salientou, ainda, a existência de pontos de convergência na proposta apresentada pelo Advogado-Geral da União e os pedidos estaduais e do Distrito Federal.

Ao final da audiência, ficou consignado que a União e Estados membros atuariam para composição consensual do conflito judicial, devendo apresentar em petição conjunta o andamento das negociações.

Depois da audiência, a União apresentou manifestação defendendo a legalidade e constitucionalidade do mecanismo de garantias e execução das contragarantias estipuladas nas operações de crédito. Argumentou em defesa da inaplicabilidade das teorias de direito privado da imprevisão contratual e da inaplicabilidade da onerosidade excessiva, porquanto o

convencionais de comunicação às partes que não se manifestarem ou que descumprirem as regras previamente estabelecidas. 5. Procedência do pedido para restabelecer os termos da Portaria que regulamentou o uso do aplicativo whatsapp como ferramenta hábil à realização de intimações no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Comarca de Piracanjuba/GO.

⁵⁴³ ACO 3365 MC, Rel. Alexandre de Moraes, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/03/2020, Publicação em 25/03/2020

⁵⁴⁴ ACO 3366 (MA), 3367 (PR), 3368 (PB), 3369 (PE), 3370 (SC), 3371 (MS), 3372 (AC), 3373 (PA), 3374 (AL), 3375 (ES), 3376 (AM), 3377 (RO), 3378 (RN), 3379 (MT), 3380 (SE), 3382 (MT), 3384 (SC), 3390 (DF),

acolhimento de todos os pedidos dos estados, na verdade, geraria um amplo desequilíbrio no pacto federativo, assim sendo, “o momento exige cautela e coordenação, de modo que medidas drásticas podem causar maiores danos que soluções”.

Em conjunto à petição da AGU foi colacionado o parecer da PGFN nº 6121/2020, que, além de defender a constitucionalidade e legalidade da sistemática da cobrança contratual das dívidas renegociadas, pontuou o excessivo ônus financeiro imposto à União em ofensa ao equilíbrio federativo, e que seria o Poder Legislativo Federal, e não o STF, a instituição adequada para criar regras isonômicas nas relações federativas para enfrentamento da pandemia. Com efeito, impor à União suportar isoladamente os efeitos prejudiciais da pandemia do vírus COVID-19 ofende o equilíbrio no qual repousa o princípio federativo, conforme deflui do nosso sistema constitucional, bem como desestabiliza as expectativas calcadas no interesse público validamente encetadas em cada contrato.

Dia 04 de maio, o Colégio de Procuradores-Gerais dos Estados (CONPEG), através de subscrição de representantes de todos os estados, e o Advogado-Geral da União solicitaram mais 10 dias para finalizar as tratativas conciliatórias, o que restou concedido pelo Ministro relator.

No dia 28 de maio, o Estado de São Paulo anunciou nos autos a promulgação da Lei Complementar nº 173, que “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”. Informou que parte da ideia política da referida lei foi sugestionada pelo Poder Executivo após a concessão da liminar na presente ação⁵⁴⁵:

Nesse ponto, vale realçar que o novo diploma legal veio finalmente oficializar a posição externada pelo Sr. Presidente da República, que, no dia 23 de março, logo após a decisão liminar concedida por Vossa Excelência nestes autos, afirmou publicamente que uma das medidas a serem adotadas pelo Governo Federal seria justamente a suspensão das dívidas dos Estados.

O art. 2º da LC nº 173⁵⁴⁶ regulamentou a suspensão temporária do pagamento da dívida dos Estados membros com a União até 31 de dezembro de 2020, vedando a adoção pelo ente

⁵⁴⁵ Existem várias reportagens informando a pretensão do Presidente da República em conceder a suspensão geral do pagamento da dívida dos Estados membros após a decisão do STF, vide “Bolsonaro diz que pode suspender dívidas de estados, mas tem de consultar Guedes: STF já suspendeu débitos do Estado de São Paulo com a União devido à pandemia”. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2020-03-23/bolsonaro-diz-que-pode-suspender-dividas-de-estados-mas-tem-de-consultar-guedes.html>. Acesso em 30 jan. 2021.

⁵⁴⁶ Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de

central de qualquer medida de cobrança, como a execução de garantias. Nesse sentido, arguiu a perda superveniente de objeto da pretensão⁵⁴⁷ da ACO nº 3363. Acrescentou, ainda, a previsão do §7º do art. 5º⁵⁴⁸, que inseriu, como requisito para fruição das receitas transferidas para enfrentamento da pandemia ao ente subnacional, a desistência e renúncia a qualquer ação com causa de pedir e pedidos vinculados à pandemia contra a União. Por isso, efetuou a declaração de renúncia e pediu a extinção do processo.

O Ministro relator homologou a renúncia do Estado de São Paulo⁵⁴⁹, com extinção do processo com resolução de mérito⁵⁵⁰, e, no dia 06 de junho de 2020, transitou em julgado a ACO nº 3363.

A LC determinou à União o repasse aos entes subnacionais de R\$ 60 bilhões a título de auxílio financeiro⁵⁵¹. Destarte, consideramos a LC nº 173 um produto jurídico extraído da

agosto de 2001, e o parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

§ 1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o caput, os valores não pagos:

I - serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos; e

II - deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

§ 2º Enquanto perdurar a suspensão de pagamento referida no § 1º deste artigo, fica afastado o registro do nome do Estado, do Distrito Federal e do Município em cadastros restritivos em decorrência, exclusivamente, dessa suspensão.

§ 3º Os efeitos financeiros do disposto no caput retroagem a 1º de março de 2020.

§ 4º Os valores eventualmente pagos entre 1º de março de 2020 e o término do período a que se refere o caput deste artigo serão apartados do saldo devedor e devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, com destinação exclusiva para o pagamento das parcelas vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes.

§ 6º Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, receber o mesmo tratamento previsto no inciso I do § 1º deste artigo, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

§ 7º Os termos aditivos necessários à implementação do disposto neste artigo poderão ser celebrados até 31 de dezembro de 2021. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

⁵⁴⁷ Art. 485, VI, do CPC.

⁵⁴⁸ § 7º Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

⁵⁴⁹ ACO 3363, Rel. Alexandre de Moraes, Decisão Monocrática, Julgamento em 01/06/2020, Publicação em 03/06/2020.

⁵⁵⁰ CPC: Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

(...)

III - homologar:

c) a renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.

⁵⁵¹ Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

*federação de cooperação financeira solidária*⁵⁵² instituído pela Constituição de 1988. Justificar-se-á na ideia constitucional de somar esforços comunitários entre os partícipes do contrato constitucional para empreender o compartilhamento de recursos para persecução do enfrentamento à pandemia⁵⁵³.

Da exposição do caso da ACO nº 3363, é patente a intenção *ab initio* do Ministro Alexandre de Moraes em estimular a produção de um acordo interfederativo para “suspensão momentânea” do adimplemento das dívidas no trâmite da ação. Importante entender que extraímos do conjunto das suas decisões monocráticas uma *moratória federativa judicializada*, em razão do efeito modificativo temporal e no modo de adimplemento da obrigação financeira decorrente dos contratos de renegociação das dívidas.

A força persuasiva judicial do STF foi mais um fator para a construção da LC nº 173, como bem destacou o Estado de São Paulo, normatizando no *federalismo fiscal da dívida pública* do ano de 2020 a histórica tensão entre o ente central *credor*, sub-rogador creditório da federação⁵⁵⁴, e os conclames dos Estados membros para suspender o adimplemento das parcelas das dívidas renegociadas. À União, como *garantidora do federalismo fiscal da dívida pública*, foi obstado o acesso às cláusulas legais que permitem a execução das garantias e demais medidas restritas em face dos entes subnacionais no ano de 2020.

Interessante aferir a repetição de um comportamento multitudinário dos Estados membros no ajuizamento sequencial de ações fomentando a hipótese da existência de uma *estratégia federativa-processual*. Nos autos da ACO nº 3363, há peticionamento do Colégio de Procuradores-Gerais dos Estados (CONPEG), entidade de natureza associativa com pautas bem definidas: Ações estratégicas das PGEs, Equilíbrio fiscal, Atuações interfederativas, Temas jurídicos, Soluções Jurídicas, Constituição e Leis, Federação, Estados e Municípios⁵⁵⁵.

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal);

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios);

⁵⁵² Item 2.1. da dissertação.

⁵⁵³ Posicionamos a existência de críticas a LC nº 173, como a exposta por Fernando Facury Scaff: “Em suma: a União não fez o dever de casa, e tratou a pandemia com uma moeda financeira de austeridade, sacrificando saúde e vidas – que são atendidas prioritariamente por Estados e municípios. Existem pouquíssimos hospitais federais, quase todos vinculados a instituições federais de Ensino Superior. Todo esse debate evidencia que a saída para a crise econômico-financeira, decorrente da crise sanitária, deve ocorrer através do endividamento da União e da transferência de recursos a Estados e municípios, através do mecanismo de “seguro-arrecadação”, sem limitação global e com condicionantes, até o final do presente exercício financeiro”. SCAFF, Fernando Facury. O Estado de Emergência Financeira e o Orçamento de Guerra. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 148, p. 93-107, dez. 2020, p. 106.

⁵⁵⁴ Ver item 2.2.3.

⁵⁵⁵ Disponível em: <https://conpeg.org.br/>. Acesso em 01 fev. 2021.

A ACO nº 3363 e seus consectários ratificaram a posição constitucional da *união indissolúvel*⁵⁵⁶ entre os Estados membros e Distrito Federal através da judicialização para fortalecer a autonomia financeira visando combater a pandemia.

4.3 O federalismo fiscal da dívida pública a partir do Tribunal da Federação

A posição do Supremo Tribunal Federal como Tribunal da Federação, aferido nos estudos de casos antecedentes, será objeto de análise deste tópico, com a pretensão de aprofundar o estudo da relação, influência e participação do STF no *federalismo fiscal da dívida pública*.

De início, conferimos que, em ambos os julgamentos, os resultados restaram favoráveis aos Estados membros. Apesar do MS nº 34.023 não ter invalidado a metodologia de capitalização composta, resultou na produção de acordo interfederativo que dilatou prazos e incorporou valores inadimplidos durante a vigência das liminares para prestações futuras. Maior sucesso empreendeu a ACO nº 3363, ao auxiliar na convicção política da construção da LC nº 173, obtendo uma moratória federativa em relação ao pagamento da dívida dos Estados membros com a União no ano de 2020.

Destarte, os estudos de casos indicariam uma inclinação do STF a favor do poder federativo estadual. Bernard Schwartz apresenta uma analogia interessante, replicável ao nosso trabalho:

Em ciência política, como em ciência natural, os extremos produzem extremos. A ação que vai longe demais numa direção acaba provocando uma relação equivalente na direção oposta. Nem mesmo o Direito Constitucional pode escapar à lei do pêndulo. E o pêndulo começou recentemente a pender de novo em favor do poder estadual⁵⁵⁷.

Vivenciamos um momento em que o pêndulo, entendido como o STF, encontra-se inclinado favoravelmente aos Estados membros, a partir de um movimento constitucional de

⁵⁵⁶ Art. 1º, caput, CRFB/88.

⁵⁵⁷ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 45. O saudoso Rui Barbosa já exprimia semelhante visão em face do histórico de decisões da Suprema Corte norte-americana: “Toda a história dos Estados Unidos, em suma, está cheia da ação política da Suprema Corte, ação exercida, é certo, sob a reserva severa das formas judiciais, mas nem por isto menos política, assim na sua substância, como nos seus resultados. Esta ação, dominando a política, mediante a interpretação constitucional, quanto aos direitos da União e aos dos estados, tem pendido ora para estes, ora para aqueles, favorecendo, em certas épocas, a expansão da autoridade nacional, e estreitando, noutros períodos, essa autoridade.” BARBOSA Rui. **O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira**. Disponível em: <http://www.rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/16286/1/O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

oscilações visando reequilibrar os poderes entre ente central e subnacionais no *federalismo fiscal da dívida pública*.

Nesse estágio do estudo, conseguimos vislumbrar que a judicialização é focada nas questões vinculadas à função anômala da União como *credora* dos entes subnacionais. Daí consideramos como o cerne dos litígios as dificuldades no relacionamento financeiro do ente central e entes subnacionais no tocante às dívidas públicas renegociadas. Durante as crises econômicas, a sustentabilidade das finanças públicas regionais fica desequilibrada, e o caminho encontrado pelos Estados membros para aumento de receitas é diminuir os valores utilizados para adimplemento das históricas dívidas contraídas com a União.

O panorama dos estudos de casos explicitou o fenômeno da judicialização do sistema federativo denominado por David B. Walker como “*judicial overload*”⁵⁵⁸ ou sobrecarga judicial, por meio do qual há o surgimento dos tribunais como arenas atraentes para fazer uma espécie de *lobby* em favor de mudanças nas normas jurídicas em vigor.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, a partir da judicialização interfederativa, inclinou-se ao exercício da função de uma instituição atraente para que os entes subnacionais endividados obtenham mudanças pontuais no *federalismo fiscal da dívida pública* a partir de negociações políticas. Poderíamos vislumbrar uma atuação da Corte para impedir a sobreposição dos poderes do ente central em face dos entes subnacionais, evitando a anulação destes⁵⁵⁹. Mais do que isso, a sobrecarga judicial existente em nossa federação transformou-se no método dos entes subnacionais em reclamarem revisões financeiras e jurídicas sobre a dívida com a União.

O STF, enfrentando as complexas questões jurídicas, financeiras e políticas envolvidas nos litígios interfederativos do endividamento público, contemplava como opções aquilo que Daniel Wang resume nos seguintes caminhos:

A grosso modo, o Judiciário tem três opções frente a disputas cuja resolução envolve questões factualmente complexas e com grandes implicações sociais, políticas e econômicas: (1) ignorar a complexidade para julgar sem se preocupar com fatos ou consequências (“*Fiat justitia, et pereat mundus*”), ou com base apenas em palpites informados; (2) reconhecer a complexidade e tentar compensar suas limitações com debate amplo e métodos robustos para coletar e analisar informações; e (3) reconhecer a complexidade e exercer deferência a Executivo e Legislativo por razões de legitimidade democrática e capacidade institucional⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ WALKER, David B. **Toward a Functioning Federalism**. Boston: Little, Brown and Company, 1981, p. 251.

⁵⁵⁹ TAVARES, André Ramos. **Tribunal e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998, p.87.

⁵⁶⁰ WANG, Daniel Wei Liang. **Entre o consequenciachismo e o principiachismo, fico com a deferência**. JOTA. 20 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/entre-o-consequenciachismo-e-o-principiachismo-fico-com-a-deferencia-20092018>. Acesso em: 21 jan. 2021.

O STF não adotou o primeiro caminho, já que não ignorou a complexidade e julgou as causas como exercício ordinário de jurisdição. Adotou, na verdade, uma combinação da segunda e terceira opções. No STF, ocorreu uma intensa participação dos órgãos do ente central componentes do *federalismo fiscal da dívida pública* nos debates judiciais e medidas conciliatórias; em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, que desenvolveu constante interação com a Corte para entregar informações e estudos técnicos envolvidos nos conflitos interfederativos. A PGFN, como órgão jurídico do Ministério da Economia, forneceu subsídios para a AGU no curso das ações, auxiliando-a na construção das teses jurídicas invocadas pela União. Os próprios Governadores dos Estados enviaram ofícios e participaram de audiências na Corte, integrando, assim, o debate meritório dos julgamentos.

Assim, reconhecendo a complexidade e impacto das decisões, o STF trilhou um caminho para deferência à negociação entre as partes com a realização de audiências judiciais e extrajudiciais, e demonstração de apreço às capacidades institucionais dos Poderes Executivo Federal e Estaduais para resolução dos conflitos⁵⁶¹. A negociação é pressuposto inafastável do federalismo⁵⁶², sendo necessário um sistema que permita essa abertura dialógica para produção de acordos interfederativos.

Aqui é um ponto essencial: o diálogo entre União e Estados membros deve ocorrer sempre, através de uma estrutura federativa que proporcione a exequibilidade dessa negociação. Em um modelo clássico federal, o Senado seria a instituição adequada para se incumbir dessa atribuição. A paridade de representantes dos estados e as competências constitucionais outorgadas formariam um sistema ideal para os debates federativos. Contudo, a Constituição previu um outro ator para participar de forma subsidiária, sempre que provocado. O STF, como árbitro da federação, tornou-se uma instituição promotora das mesas de negociação (*bargaining table*⁵⁶³) entre o ente central e os subnacionais em diferentes cenários de conflitos e

⁵⁶¹ “É razoável afirmar que o tratamento das relações intergovernamentais é conduzido, por excelência, pelo ramo Executivo de governo. Nos sistemas federais, uma característica comum das relações entre governos é a sua natureza executiva. É na esfera Executiva de governo que especialistas em políticas públicas em seus vários níveis se encontram com o propósito de, entre outros, intercambiar experiências, promover a cooperação entre atividades afins, realizar monitoramento de aspectos regulatórios em áreas de jurisdição sobreposta; ou ainda para discutir a administração conjunta de programas”. MONTEIRO NETO, ARISTIDES [et. al.]. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais** (revelados por gestores públicos estaduais). Texto para discussão nº 2306. Brasília: IPEA, 2017, p. 15.

⁵⁶² “O princípio básico federal é, pois, o do estabelecimento de frequentes e estáveis negociações de compromisso. As negociações intergovernamentais se tornam ferramentas indispensáveis da prática política em sistemas federais, sem o que a governança na base da divisão de poderes seria impensável sem cooperação, coordenação e compromisso negociado”. MONTEIRO NETO, ARISTIDES [et. al.]. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais** (revelados por gestores públicos estaduais). Texto para discussão nº 2306. Brasília: IPEA, 2017, p. 14.

⁵⁶³ ELAZAR, Daniel. **Federalism an Overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995, p.14.

divergências. É formatado “um espaço institucional de diálogo entre os entes da federação, estimulando uma solução dentro da própria arena política (e razoavelmente democrática)”⁵⁶⁴. Como árbitro da federação, fomentou a adoção da resolução consensual através da negociação federativa, conforme indicaram os casos estudados. Fux e Arabi explicam que a conciliação “pode representar uma ampliação do debate interinstitucional e da legitimação da atuação judicial, bem como proporcionar aos entes conflitantes espaço deliberativo mais qualificado e adequado à solução dessas controvérsias”⁵⁶⁵.

Para Robert Schertzer, as Cortes, como árbitros domésticos finais, devem procurar catalisar a negociação contínua entre as ordens conflitantes do governo, através do uso contínuo de mecanismos políticos para gerenciar disputas e produzir a negociação de um acordo mutuamente aceitável resultado através de processos políticos⁵⁶⁶.

O STF concretizou dois princípios fundamentais para resolução de conflitos na federação: “o que toca a todos, deve ser aprovado por todos” (*quod omnes tangit ab omnibus approbetur*) e “sempre ouça o outro lado” (*audi alteram partem*)⁵⁶⁷. A construção de soluções para as divergências no *federalismo fiscal da dívida pública* aconteceu através da participação ativa dos governos estaduais e governo central na negociação, exposição recíproca das justificativas para as posições iniciais e o desenvolvimento de novas soluções normativas aos litígios interfederativos. Os agentes públicos federais e estaduais adotaram o comportamento de aliados, e não de adversários, pois precisam e dependem uns dos outros, como integrantes de um sistema federativo a serviço de um único povo⁵⁶⁸.

Desse modo, o Tribunal da Federação, cada vez mais, é transformado em um Tribunal da Negociação na federação, acolhendo a opinião de Régis Oliveira, que conclamou a ponderação e a busca de um “meio termo” nos conflitos federativos, já que a eliminação, por si só, das disputas é tarefa impossível⁵⁶⁹.

A Corte ainda se deparou com o ineditismo de um estratagema federativo processual de 26 estados e DF *versus* União. Outrora instituições associativas informais, como o Fórum dos

⁵⁶⁴ SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 509.

⁵⁶⁵ FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Supremo Tribunal Federal como tribunal da federação. **Revista Consultor Jurídico**. 14 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao#author>. Acesso em: 01 fev. 2021.

⁵⁶⁶ SCHERTZER, Robert. Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states. **International Journal of Constitutional Law**, Volume 15, p. 110–136, 2017, p. 111.

⁵⁶⁷ SCHERTZER, Robert. Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states. **International Journal of Constitutional Law**, Volume 15, p. 110–136, 2017, p. 123.

⁵⁶⁸ WALKER, David B. **Toward a Functioning Federalism**. Boston: Little, Brown and Company, 1981, p. 67.

⁵⁶⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 97.

Governadores e o Colégio de Procuradores-Gerais dos Estados (CONPEG), emergem para catalisar a formação e integração das pautas federativas entre os estados. É claro, notórias divergências sempre existirão, mas, em matéria de renegociar a dívida com a União, restou conduzido como um denominador comum político na atuação dos entes subnacionais.

Por fim, a exposição dos conflitos judiciais interfederativos em matéria de dívida pública transpareceu a atuação do Tribunal da Federação como guardião da lealdade ou fidelidade federativa. Enoch Rovira indica que a confiança recíproca dos entes políticos autônomos no adimplemento mútuo de suas obrigações é a base do princípio da fidelidade federativa⁵⁷⁰.

No caso brasileiro, nossa aliança constitucional entre União, Estados, DF e Municípios é uma “relação que ultrapassou três décadas, há a imperiosa necessidade de atenção e observância das regras básicas de convivência para dar continuidade ao projeto constitucional de federalismo cooperativo e afastar os riscos de novas infidelidades.”⁵⁷¹

Há uma fidelidade federativa financeira como decorrência da *federação de cooperação financeira solidária*; por isso, o STF concedeu a máxima prioridade ao consenso negociado na base de atitudes amistosas e construtivas⁵⁷², visando a harmonia entre ente central e subnacionais. A prioridade outorgada pela Corte às negociações afasta aquilo que Enoch Rovira indicou como o perigo de uma despolitização das relações federativas a partir de uma excessiva judicialização das mesmas⁵⁷³. Em nenhum dos casos estudados, o STF resolveu o mérito posto em juízo, mas sim, permitiu à União e Estados membros acordarem a solução política dentro das possibilidades financeiras à época.

⁵⁷⁰ ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 239.

⁵⁷¹ GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. As "infidelidades federativas" e a PEC dos fundos públicos. **Revista Consultor Jurídico**. 28 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-28/arthur-guimaraes-infidelidades-pec-fundos-publicos>. Acesso em: 02 fev. 2021.

⁵⁷² ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 241.

⁵⁷³ ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 258.

5 CONCLUSÃO

Na ilha de Utopia, “as leis são em muito pequeno número e não obstante bastam às instituições”⁵⁷⁴. O mundo imaginado por Thomas Morus era uma sociedade igualitária e fraterna como um contraponto fantasioso aos tempos de desigualdade e pobreza na Inglaterra do século XVI. O substantivo utopia criado pelo autor transmutou-se em adjetivo utópico para caracterizar as situações imaginadas como inalcançáveis e irreais para a realidade. Não precisamos fantasiar no século XXI uma federação destituída de problemas, conflitos e com poucas leis para sua regência, pois esta seria uma *federação utópica*. Precisamos, sim, adquirir consciência dos problemas para pensarmos em soluções normativas factíveis.

Fernando Facury Scaff e Antonio Maués explicam que, após a promulgação da Constituição de 1988, existiu o “fortalecimento da cultura constitucional no País”⁵⁷⁵, a partir de um texto regulador de minúcias dos temas com assento constitucional. Partimos desse pressuposto para empreendermos com este trabalho a defesa do fortalecimento da *cultura federativa* com o texto de 1988, em especial, no aspecto financeiro.

Apesar do ideal pacificador das regras constitucionais, este é amplamente sujeito a divergências interfederativas, porque é da natureza das organizações contendo multiplicidade de interesses regionais a existência de conflitos. A diferença, deve ser ressaltado, é que o sistema político federativo é baseado na negociação e cooperação entre os indivíduos, grupos e governos que compõem os centros de decisão na federação.

As minúcias do regramento e a principiologia da nossa *federação de cooperação financeira solidária* exigem mudanças de comportamentos no relacionamento entre os atores políticos dotados de autonomia. Um viés fundamental nessas relações é o tratamento normativo do endividamento público na federação. Convencionamos de *federalismo fiscal da dívida pública* como o desenho constitucional do complexo normativo das relações jurídicas e políticas do endividamento público dos entes subnacionais, acrescido da primordial atuação dos entes autônomos e instituições no processo político-jurídico autorizativo das operações, de regulamentação normativa, definição de limites e imposição de controle.

Os dilemas de nossa federação, em matéria de dívida pública dos governos subnacionais, não se encontram no desenho constitucional norte-americano, que concretiza a *autolimitação e autorregulação* do endividamento público pelos próprios entes subnacionais,

⁵⁷⁴ MORUS, Thomas. **A Utopia**. Tradução: Luís de Andrade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017, p. 114

⁵⁷⁵ SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. **Justiça Constitucional e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 21.

afastando o ente central, que não participa do processo de endividamento público dos entes políticos, e, como consequência, isenta-se de qualquer responsabilidade financeira e política nas dificuldades vivenciadas. É a oposição total de modelos os sistemas federativos da dívida pública norte-americano e brasileiro. Nossa historicidade constitucional sempre explicitou a ampla responsabilidade do governo central em matéria de dívida pública. Desde do primeiro regime constitucional republicano federativo em 1891 até 1988, existiram amplos poderes e competências ao ente central - Poder Executivo e Senado – no *federalismo fiscal da dívida pública*.

Esse complexo entrelaçamento gera atritos e desentendimentos entre a União, dotada de tríplice função - *gestora, garantidora, credora* –, e os Estados membros, submetidos a uma infinidade de regras legislativas e infralegais federais para terem acesso às operações de crédito, como ficou atestado na exposição do caso concreto do Estado do Pará. Mais do que seguir o modelo de controle do endividamento público através de regras constitucionais e legais, o principal dissabor na relação federativa é a anômala posição do ente central como detentor de crédito bilionário em face dos Estados membros, decorrente de longo processo histórico de *sub-rogação federativa creditória* promovida pela União, principalmente, na renegociação da Lei nº 9496/97.

Para renovação dos problemas políticos e financeiros, a União subverteu a lógica da partilha de receitas tributárias federais e desvinculou recursos, até a chegada do período em que nossa federação se endividou com beneplácito federal. À época, era o pensamento econômico predominante adotar, como medidas anticíclicas, para minorar efeitos de crises econômicas e políticas, a facilitação de acesso às operações de créditos aos Estados membros. Difícil cogitar o êxito desta empreitada, tendo em vista o amplo histórico advindo do excesso de endividamento dos entes subnacionais no século anterior.

Nessa relação conflituosa financeira interfederativa, o STF emergiu como Tribunal da Federação precipuamente vocacionado a promover o equilíbrio federativo e minorar as divergências entre os entes políticos. Outrora, a arena decisória era o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional; hoje, cada vez mais, o STF exerce uma função constitucional no *federalismo fiscal da dívida pública*. O exercício da missão de manutenção do equilíbrio constitucional⁵⁷⁶, segundo Silvio Meira: “no equilíbrio entre os estados e o centro é que repousaria o ideal federativo, mas esse equilíbrio, nem sempre se consegue sem fortalecer a

⁵⁷⁶ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 46.

União”⁵⁷⁷. Correto o jurista paraense, pois, no *federalismo fiscal da dívida pública*, confirmamos um papel preponderante da União em suas múltiplas responsabilidades com a federação.

A federação brasileira precisa da União exercendo um papel de *líder federativo*, como bem defenderam Afonso e Ribeiro, assumindo parcialmente responsabilidade pela sustentabilidade das finanças dos entes subnacionais⁵⁷⁸. É fundamental essa premissa do papel constitucional da União no contínuo processo de negociação e cooperação com os demais governos subnacionais na busca da implementação dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira.

Os Barões da Federação no século XXI ainda empreendem notável força política como atores institucionais fundamentais para influenciar o desenho de nossa federação. Os estudos de casos constataram uma atuação orquestrada perante o STF, visando criar uma unidade política e jurídica dos Estados membros para antagonizar a centralização de poderes na União em matéria de endividamento público.

Os governadores à época fundamentaram na “solidariedade federativa”⁵⁷⁹ a formalização da composição política que produziu a LC nº 156 e determinou a extinção do MS nº 34.023 e demais ações correlatas. Estão corretos, na medida que nosso federalismo fiscal é cooperativo e também solidário, cuja a liderança da solidariedade é exercida pela União, que não poderia se demitir e renunciar a esse papel.

O final do trabalho contrariou a hipótese inicial pensada, de que o STF estaria estimulando a União a praticar um resgate financeiro ou “bailout” dos Estados membros. Na verdade, a partir do estudo de casos, consideramos o STF como Tribunal da Federação vocacionado a arbitrar e mediar os interesses antagônicos dos entes políticos. O caso do MS nº 34.023 integrou a compreensão da solução consensual para finalizar o litígio instaurado por meio de um amplo acordo interfederativo extrajudicial. Na ACO nº 3363, em um momento de grave crise sanitária e econômica, as decisões liminares da Corte inflamaram o debate político até a construção da moratória da dívida dos Estados membros, no ano de 2020, prevista na LC nº 173.

⁵⁷⁷ MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 32, p. 67-77, nov./dez. 1974.

⁵⁷⁸ AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. *Revista Conjuntura Econômica*. v. 73, n. 3 (2019), p. 37.

⁵⁷⁹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-06/solidariedade-federativa-garantiu-renegociacao-de-dividas-dizem>. Acesso em: 01 fev. 2021.

O STF não estimulou à União a outorgar privilégios aos Estados membros ou conceder novos perdões da dívida, mas sim, intermediou a composição de solução política entre governo central e subnacionais, como um autêntico Tribunal da Federação.

As Leis Complementares nº 156 e 173 merecem especial apreço e deferência pelos participantes da federação e de suas instituições, incluindo, é claro, o STF. Jeremy Waldron engendrou forte defesa de uma *dignidade da legislação* merecedora de respeito como “o tributo que devemos pagar à conquista da ação concertada, cooperativa, coordenada ou coletiva nas circunstâncias da vida moderna”⁵⁸⁰. Os atuais acordos entre a União e Estados membros têm uma *dignidade federativa* ante o tortuoso processo político-jurídico enfrentado no caminho para sua negociação, construção e vigência. E mais, integram a estrutura material do *federalismo fiscal da dívida pública*.

Ao final deste trabalho, ao discorrer sobre eventuais soluções, consignamos um pensamento do sociólogo alemão Streeck: “também julgo incorreto exigir que alguém que descreve um problema apresente, juntamente com a análise, uma solução”⁵⁸¹. As soluções ficariam aquém da necessidade da complexa situação federativa tratada na dissertação e, na verdade, indicam um longo caminho para novas pesquisas a serem empreendidas sobre a temática. Esta pesquisa visou contribuir para enxergarmos a dívida pública dos Estados membros dentro de uma dinâmica das instituições e órgãos componentes do *federalismo fiscal da dívida pública*.

Não poderíamos mais cogitar o estudo do endividamento público interfederativo sem perquirir a participação do Poder Judiciário. Apesar da formação inicial do *federalismo fiscal da dívida pública* contar apenas com os Poderes Executivo e Legislativo da União e Estados membros, fica comprovada a recente integração do Tribunal da Federação nesse esquema político federativo, propiciando uma maior abertura de diálogo entre governo central e subnacionais.

Teríamos, inclusive, uma abertura para futuros trabalhos ao aferirmos a recente promulgação da LC nº 178 de 13 de janeiro de 2021, que “Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”. O escopo da nova lei é a promoção do equilíbrio fiscal dos entes subnacionais para auxiliar no adimplemento de suas dívidas com a União.

⁵⁸⁰ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 190.

⁵⁸¹ STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise do capitalismo democrático**. Tradução Marian Toldy; Teresa Toldy. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018, p. 40.

A edição da LC nº 178 e a promulgação da EC nº 109 em 2021 funcionam como ratificações da maior integração política entre a União e entes subnacionais em compor a resolução de problemas federativos da dívida pública, sem a necessidade de prévia judicialização perante o STF. Vejamos que este enredo inaugura uma novíssima renegociação em curso, a partir da pactuação de um novo acordo do endividamento público dos Estados membros com a União⁵⁸²; são velhas e novas ideias recicladas, para superação de um dilema perene do *federalismo fiscal da dívida pública*.

Uma aliança financeira harmônica entre União e Estados membros é o substrato constitucional para a viabilidade e a exequibilidade do projeto federativo da Constituição de 1988. As animosidades temporárias produtoras dos conflitos no *federalismo fiscal da dívida pública* são resolvidas através da construção permanente de consenso, fundada no diálogo e relações políticas amistosas, ponderadas e decorrentes da lealdade federativa, motivada na confiança recíproca entre os entes políticos autônomos.

⁵⁸² Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/11/estados-com-dividas-de-r-413-bilhoes-negociam-novo-socorro-da-uniao.ghtml>. Acesso em: 07 jun. 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 165-183, 1994.
- AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 73, n. 3, 2019.
- ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições**. São Paulo: Lumen Juris, 2017.
- AMAR, Akhil Reed. **The Constitution Today: timeless lessons for the issues of our era**. New York: Basic Books, 2016.
- ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- ARELLANO, Luis Felipe Vidal. **Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.
- ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.
- ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira *et al.*. **A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: Lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal**. Texto para discussão nº 008. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros**. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/artigos/incentivos-fiscais-em-tempos-de-crise-impactos-economicos-e-reflexos-financeiros/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. O Conteúdo do “Produto da Arrecadação” na Repartição das Receitas Tributárias. **Revista da PGFN/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional -v.3**, n.1 (jan./jul. 2013). – Brasília: PGFN, 2013.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito Público e Responsabilidade Fiscal**. – Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2007.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14 ed., ver. e atual. Por Flávio Bauer Novelli. – Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985.

BARBOSA, Rui. **O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira**. Disponível em: <http://www.rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/16286/1/O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. - 7º ed. – São Paulo: Noeses, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Normas gerais de direito financeiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020.

BITAR, Orlando. Federalismo Solidário e Desenvolvimento. **Revista de informação legislativa**, v. 11, n. 42, p. 37-62, abr./jun. 1974.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988)**. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Anteprojeto de Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-149.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm. Acesso em: 05 fev. 2021

BRASIL. **Lei nº 7976, de 27 de dezembro de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7976.htm#:~:text=LEI%20No%207.976%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20refinanciamento%20pela,Indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8727, de 05 de novembro de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19496.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Grupo de Trabalho destinado a analisar a questão da dívida dos Estados com a União**. Relatório Final Consolidado. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/grupo-de-trabalho-divida-dos-estados-com-a-uniao/proposicao/relatorio-final-aprovado>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em:

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda à Constituição – EC n. 3/1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP)**: Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Relatório Quadrimestral de Operações de Créditos Garantidas**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Exposi%C3%A7%C3%A3o+da++Un+i%C3%A3o+%C3%A0%20Insolv%C3%Aancia+dos++Entes+Subnacionais+++CORRIGIDO/aa849fe8-582f-4167-91ad-1fa2f84dcbab>. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º Quadrimestre de 2020**. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/06/RGF1Q2020.pdf>. Acesso em: 17 out 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Visão integrada das dívidas da União dos Estados Distrito Federal e dos Municípios**. <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 28 maio 2020.

BUCHANAN, James M. Federalism and Fiscal Equity. **The American Economic Review**, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), p. 583-599, p. 583. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1808426>. Acesso em: 15 jun. 2020.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. 3º ed. rev., Coimbra: Almedina, 2018.

CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

CAVALCANTI, Amaro. **Regimen Federativo: A Republica Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições brasileiras. v. 6 (1967) – 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.**

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016.

DANTAS, Andrea de Quadros. **O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?** O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise dos estados brasileiros. – 1 ed. – Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de Receitas da União, ainda necessário.** Texto para discussão nº 103. Brasília: Senado, 2011.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Tradução: Jeferson Luiz Camarg. – 3. ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ELAZAR, Daniel. **Federalism an Overview.** Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro; LEAL, Fernando; HARTMANN, Ivar. **II Relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11056>. Acesso em: 27 maio 2019.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 429-469, 2013.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise.** - 2 ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Maurício [et al.] (org.). **Federalismo Fiscal - Questões Contemporâneas.** São Paulo: Conceito Editorial.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direito dos Contratos.** 4º ed., ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Obrigações.** 8 ed., ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação:** Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. Finanças Públicas – III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional.

FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria Geral do Estado.** tradução: Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FREUD, Sigmund, 1856-1939. **Cultura, sociedade, religião:** O mal-estar na cultura e outros escritos. Tradução: Maria Rita Salzano Moraes. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Supremo Tribunal Federal como tribunal da federação. **Revista Consultor Jurídico.** 14 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao#author>. Acesso em: 01 fev. 2021.

GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal.** Vol. 06, n. 10, p. 1297/1318. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-theory-of-federalism-the-nature-and-challenges-of-a-federal-state/47BBA93E57C1EE336E1E670EE48E7152>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRIMM, Dieter. **Constitutionalism: Past, present, and future**. Oxford Constitutional Theory. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GUIMARÃES, Eustorgio Luiz Alves. **Federalismo tributário brasileiro: distributividade e equidade fiscal**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade da Amazônia, Belém, 2006.

HE, Wenkai. **Paths Toward the modern fiscal state: England, Japan and China**. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

HEIN, M. Impeding constitutional amendments: why are entrenchment clauses codified in contemporary constitutions?. **Acta Polit** 54, 196–224, 2019.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução: Daniel Moreira Miranda. – São Paulo: EDIPRO, 2015.

INTERNATIONAL Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). **Federalism International IDEA Constitution-Building**. Stockholm: International IDEA, 2015.

INSTITUIÇÃO Fiscal Independente (IFI). **RAF - Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 14** – Brasília: IFI, 2018.

KIRCHHOF, Paul. **Tributação no Estado Constitucional**. Tradução: Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis, EModara, 2018.

LIZIERO, Leonam. **Federalismo no pensamento político**. Andradina: Meraki, 2019.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2017.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.

LOUREIRO, Maria Rita. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61, dez. 2001.

LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M.(coord.). **Federalismos latino americanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México: El Colégio de México.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. 275-320, p. 358.

MAGALHÃES, Breno Baia. Subnational Constitutionalism and Constitutional Change in Brazil: The Impact of Federalism in Constitutional Stability. In: Richard Albert, Carlos Bernal, Juliano Zaiden Benvindo. (Org.). **Constitutional Change and Transformation in Latin America**. Oxford: Hart Publishing, 2019, v.1.

MARGALHO, Maurício Gonçalves. O Governo Vargas e os Banqueiros Internacionais: a diplomacia financeira e as negociações dos pagamentos das dívidas públicas externas (1930-1945). **História e Economia** - revista interdisciplinar. Brazilian Business School. - Vol. 24, n. 1, p. 120-135 (2020) - São Paulo/Lisboa.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; CIVELEK, Yasin. **Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies**. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University, 2019.

MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 32, p. 67-77, nov./dez. 1974.

MELLO, Humberto Haydt de Souza. O auxílio da União aos Estados no caso de calamidade pública. **Revista de informação legislativa**, v. 2, n. 7, p. 251-286, set. 1965.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, M. J. **O Impacto Fiscal das Propostas de Refinanciamento da Dívida dos Estados**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Boletim Legislativo nº 44, de 2016). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol44>. Acesso em: 27 jan. 2021.

MENDOÇA, Félix (rel.). **A dívida pública brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na antessala da federação**. Texto para discussão 1961. Brasília: IPEA, 2014.

MONTEIRO NETO, Aristides *et. al.*. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais)**. Texto para discussão nº 2306. Brasília: IPEA, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **Do espírito das leis**. tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

NAKANO, Yoshiaki. Intolerância ao Endividamento. In: MENDOÇA, Félix (rel.). **A dívida pública brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.

OECD. **Fiscal federalism 2016: Making decentralisation work**. Paris: OECD, 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; CHIEZA, Rosa Angêla. Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017. In: **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Eduardo Fagnani (Org.). Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 559-584. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_12.pdf. Acesso em: 08 abr. 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PAES, Nelson Leitão. **Sustentabilidade da dívida dos estados**. Texto para discussão nº 20. Brasília: ESAF, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3838>. Acesso em 08 maio 2020.

PAIXÃO, Leonardo. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. 2007. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.2.2007.tde-01092007-150125.

PARCELLI, Dionizio Moreira. História do Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas Brasileiras. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 149, p. 63-88, dez. 2015.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. 2 ed., rev., e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida Estadual**. Texto para discussão nº 110. Brasília: Senado, 2012.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 2º ed., Barueri: Manole, 2019.

REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para solução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RIBEIRO, C. J. de Assis. **Análise Jurídica do Crédito Público**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1954.

RIBEIRO, C. J. de Assis. **O Crédito Público no Brasil: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados**. Texto para discussão nº 69. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito financeiro local (finanças locais)** – 3 ed. – Coimbra: Almedina.

RODEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005, p. 09. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2020.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SANTOS, Joailson de Carvalho. **Fiscal federalism in Brazil: the importance of data disclosure of subnational governments**. IFC Bulletins chapters in: Bank for International Settlements (ed.), Proceedings of the Sixth IFC Conference on "Statistical issues and activities in a changing environment", Basel, 2012., volume 36, p. 405-414.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. As Contribuições Sociais e o Princípio da Afetação. **Revista Dialética de Direito Tributário** n° 98, 44-62, nov.03.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. **Boletim de Ciências Econômicas XLVII**, 2004, pp. 121-148. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24892>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44670/44974>. Acesso em: 28 maio 2020.

SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. **Justiça Constitucional e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. Federalismo Fiscal Patrimonial e Fundos de Equalização. O Rateio dos Royalties do Petróleo no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quatier Latin, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. – 1 ed. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida Pública e Desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Científica Fagoc Jurídica**. Volume I, 2016.

SCAFF, Fernando Facury. "Restaure-se a moralidade ou locupletemo-nos todos!", os juros simples e o Refis. **Revista Consultor Jurídico**. 19 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-19/contas-vista-restaure-moralidade-ou-locupletemo-todos?imprimir=1>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SCAFF, Fernando Facury; CUNHA, Gabriel Hercos da. Não se crê que a LC 160 colocará fim à guerra fiscal entre estados. **Revista Consultor Jurídico**. 17 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-17/opiniaio-nao-cre-lc-160-colocara-fim-guerra-fiscal#author>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. O federalismo fiscal de ódio e o necessário endividamento da União. **Revista Consultor Jurídico**. 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-26/contas-vista-federalismo-fiscal-odio-necessario-endividamento-uniao?imprimir=1>.

SCAFF, Fernando Facury; GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Impactos da Covid na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. O Estado de Emergência Financeira e o Orçamento de Guerra. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 148, p. 93-107, dez. 2020.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Reserva do Possível: Frente e Verso. **Revista Fórum De Direito Financeiro E Econômico – RFDFFE**. - v.3 – n. 4 – 2014.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Federalismo Fiscal e desvinculações de receitas da União: Breves anotações sobre ADPF 523. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SCHERTZER, Robert. Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states. **International Journal of Constitutional Law**, Volume 15, p. 110–136, 2017.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides; GERALDO, José Carlos. **Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil**: percalços no limiar do séc. XXI. Texto para discussão 1889. Brasília: IPEA, 2013.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em Processos Judiciais In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. 275-320.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Governança Pública de Royalties: Federalismo Fiscal e Futuras Gerações**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O Direito Financeiro e a redução das desigualdades**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro brasileiro** – Coleção Direito Financeiro Atual – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexandre. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. **IMF Working Paper**. Washington, D.C, 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**, volume 2. Tradução: Alexandre Amaral Rodrigues, Eunice Ostrensky. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

STOTSKY, Janet G.; SUNLEY, Emil. United States. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise do capitalismo democrático**. Tradução Marian Toldy, Teresa Toldy. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018.

SUNSTEIN, Cass; Holmes, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W.W. Norton, 1999.

TAVARES, André Ramos. **Tribunal e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of Subnational Government Borrowing. **Fiscal federalism in theory and practice** /Teresa Ter-Minassian, editor. – Washington: International Monetary Fund, 1997.

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **R. BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. tradução: Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: VIDE Editorial, 2019.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, vol. V – O orçamento na Constituição. 3º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, vol. I – Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TUPIASSU, Lise; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. Responsabilidade fiscal e dívidas públicas dos Estados membros frente ao consequencialismo financeiro do Tribunal da Federação. In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

VARELA, Alfredo. **Direito constitucional brasileiro: reforma das instituições nacionais**. Rio de Janeiro, 1898. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227350>. Acesso em: 03 jun. 2020.

VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **Federalismo e Autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)**. Texto para discussão 1908. Brasília: IPEA, 2013.

VIANA, Ulisses Schwarz. O Federalismo e a Constituição como acoplamento estrutural: o paradoxo da integração sem totalidade In: SCAFF, Fernando Facury [et al.] (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

VILHENA, Oscar. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 441-464, jul-dez 2008.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALKER, David B. **Toward a Functioning Federalism**. Boston: Little, Brown and Company, 1981.

WANG, Daniel Wei Liang. **Entre o consequenciachismo e o principiachismo, fico com a deferência**. JOTA. 20 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/entre-o-consequenciachismo-e-o-principiachismo-fico-com-a-deferencia-20092018>. Acesso em: 21 jan. 2021.