

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CAMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO**

MARLENE MUSTIFAGA WENCZENOVICZ

**DÍVIDA PÚBLICA: DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO À PERDA DA
AUTONOMIA DO ESTADO**

ERECHIM

2018

MARLENE MUSTIFAGA WENCZENOVICZ

**DÍVIDA PÚBLICA: DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO À PERDA DA
AUTONOMIA DO ESTADO**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em
Direito, Departamento de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade
Regional Integrada do Alto Uruguai e
das Missões – Campus de Erechim.**

Orientador: Me. Rafael Sottili Testa

Coorientador: Me. Hélio Milton Severo

ERECHIM

2018

MARLENE MUSTIFAGA WENCZENOVICZ

**DÍVIDA PÚBLICA: DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO À PERDA DA
AUTONOMIA DO ESTADO**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em
Direito, Departamento de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade
Regional Integrada do Alto Uruguai e
das Missões – Campus de Erechim.**

Erechim, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Me. Rafael Sottili Testa
URI – Campus Erechim

Prof. Nome do Examinador
Instituição a que pertence

Prof. Nome do Examinador
Instituição a que pertence

Dedico este trabalho às pessoas que permanecem em meu coração. Porque são especiais.

AGRADECIMENTOS

Desejo expressar meu agradecimento especial a João Pedro Casarotto, por todo suporte material e pessoal, basilar, extremamente importante pelos quais esse trabalho pode desenvolver-se.

Meus agradecimentos ao meu orientador, querido mestre Rafael Sottili Testa, por toda orientação e material a mim dedicados, assim como ao meu coorientador, querido mestre e amigo Hélio Milton Severo, por ter me apresentado o artigo que me foi decisivo para chegar a uma escolha e assim poder desenvolver esse projeto de monografia.

À Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus Erechim, por ter permitido o desenvolvimento desse projeto, colocando à disposição todos os recursos do acervo da Instituição, liberando-me de minhas obrigações para que eu pudesse realizar as pesquisas necessárias.

Quero ainda manifestar o meu agradecimento a todo corpo docente da Instituição pelos ensinamentos ao longo de todo o curso, e a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma, com sugestões, conhecimento e espírito crítico para melhor desempenho desse projeto.

Só fica escravo aquele que tem medo de morrer sobre donos.

(Zumbi dos Palmares)

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo principal apontar a dívida pública como um grande problema para a autonomia administrativa e financeira do Estado, tendo como estudo o caso do Rio Grande do Sul que firmou contrato com a União através do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal pela Lei Federal 9.496/97. O modelo federativo cooperativo adotado pelo Brasil com a Constituição Federal de 1988 estabelece entre os objetivos do pacto, a preservação da autonomia e o equilíbrio das forças entre os entes federativos através de um sistema de repartição de competências. A administração pública, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelece todas as metas e prioridades que pretende implementar durante o ano, e a situação das finanças através do endividamento, condiciona o orçamento público assim como influencia a estrutura administrativa do Estado. A dívida pública constitui-se num grande entrave ao desenvolvimento do Estado, quer seja pela escassez de recursos ou do rigor fiscal, estabelecendo uma relação de dependência entre o ente federado e a União. Pretende-se também, abordar neste estudo, três leis específicas e a importância destas com a dívida estadual.

Palavras-chave: Federalismo. Administração Pública. Autonomia do Estado. Dívida Pública.

ABSTRACT

The main objective of the present research is to point out the public debt as a major problem for the administrative and financial autonomy of the State, having as study the case of Rio Grande do Sul that signed a contract with the Union through the Program of Restructuring and Fiscal Adjustment by Law Federal 9,496 / 97. The cooperative federative model adopted by Brazil with the Federal Constitution of 1988 establishes among the objectives of the pact, the preservation of autonomy and the balance of forces between federative entities through a system of distribution of competences. Public administration, through the Budget Guidelines Law (LDO), establishes all the goals and priorities that it intends to implement during the year, and the situation of finances through indebtedness, conditions the public budget as well as influences the administrative structure of the State. Public debt is a major obstacle to the development of the State, either because of scarcity of resources or fiscal rigor, establishing a dependency relationship between the federal government and the Union. It is also intended to address in this study three specific laws and the importance of these with the state debt.

Keywords: Federalism. Public Administration. Autonomy of the State. Public Debt.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
2 MODELO FEDERATIVO.....	12
2.1 Origem: Federação norte-americana.....	12
2.2 Federação Brasileira.....	14
2.3 Constituição de 1988: Federalismo Cooperativo.....	16
2.4 Problemas do Federalismo Brasileiro.....	17
2.5 Estado Moderno: A Constitucionalização dos Direitos.....	20
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
3.1 Da Importância à Reforma.....	25
3.2 Divisão de Competências Tributárias.....	28
3.3 Atividade Financeira do Estado: Necessidade de Recursos.....	30
3.4 Receita Pública como fonte de financiamento do Estado.....	33
3.5 Orçamento Público: Instrumento dos Estados democráticos.....	34
4. DÍVIDA PÚBLICA.....	36
4.1 O Caso do Estado do Rio Grande do Sul.....	40
4.2 As negociações com o Governo Federal.....	46
4.3 Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados – Lei Federal nº 9.496/97.....	50
4.4 Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	54
4.5 Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir.....	57
4.5.1 Importância da Lei Kandir para o Estado.....	60
5 CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

O Federalismo, como sistema político, surge no século XVIII com o modelo norte-americano, posteriormente adotado por outros países, adquire características distintas da clássica pelo contexto histórico em que emerge, considerado na atualidade como uma das principais doutrinas políticas das modernas democracias.

A Constituição Federal de 1988 consagra um modelo de federalismo cooperativo no Brasil, possuindo como características principais a descentralização de poder com autonomia político administrativa e distribuição de competências entre os Entes federativos.

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo principal analisar a dívida pública, dentro de um federalismo cooperativo, como um fator de perda da autonomia do Estado.

Conjuntamente ao tema central, alguns aspectos relativos ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal apresentado pela União através da Lei 9.496/96, como mecanismo de financiamento da dívida dos Entes federados.

Para poder se chegar a uma compreensão sobre o questionamento que se faz com a pesquisa, far-se-á um estudo conjuntural entre o federalismo cooperativo, a organização do Estado e a dívida pública, tendo como referência o caso do Estado do Rio Grande do Sul.

O capítulo inicial permite adentrar ao surgimento e ao conceito de Federalismo como forma de Estado, comparado ao federalismo adotado pelo Brasil, permitindo que nos capítulos posteriores haja uma compreensão ampliada sobre a autonomia administrativa, política e tributária das unidades federadas, importantes para aprofundar o tema principal da autonomia que se pretende estudar.

Muito embora o federalismo americano seja um modelo dualista, no Brasil a Constituição Federal incluiria um terceiro membro como parte integrante da Federação, alterando o dualismo existente dando lugar a um sistema trino, composto pela União, Estados e Municípios.

Em consonância a esta parte conceitual do federalismo do capítulo inicial, procura-se compreender alguns problemas mais recorrentes apresentados nesta estrutura, relacionados com as mudanças ocorridas com a modernidade e do papel do Estado na sociedade.

O atual Estado Democrático de Direitos, tem sido um grande desafio enfrentado pelos governantes, pelo constante crescimento das necessidades da sociedade impondo à Administração Pública uma gestão eficiente dos recursos que arrecada.

O segundo capítulo permite adentrar na Administração Pública e de seus órgãos onde ocorre o aparato organizacional necessário à atuação do Estado que tem como responsabilidade a prestação de bens e serviços à sociedade, valendo-se do dispêndio e arrecadação de recursos.

Muito embora haja outras fontes a cobrança de tributos constitui-se na maior fonte de financiamento do Estado, no intuito de assegurar autonomia aos Entes federados, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de repartição de competências entre seus membros.

Superado o estudo relacionado ao federalismo e a atividade financeira do Estado, no último capítulo abordar-se-á a temática da dívida pública, com ênfase no caso do Rio Grande do Sul, combinado a três dispositivos legais de suma importância para a atual crise fiscal vivenciada pelo Estado, a Lei Federal, nº 9.496/97, a Lei Complementar 101/2000 e a Lei Complementar 87/2000.

Para alcançar todos os objetivos pretendidos, propõem-se estudar a organização do Estado brasileiro sob o modelo federalista de cooperação e repartição de competências, introduzido com o processo de democratização e descentralização do poder ocorrido em 1988, buscando verificar a existência de autonomia ao Estado perante o endividamento público.

O desequilíbrio orçamentário e o endividamento dos estados brasileiros, especialmente a atual crise fiscal vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Sul, têm sido objeto de discussão dentro de vários segmentos da sociedade, de debates legislativos, através de seminários e matérias publicadas em artigos.

A década de 1990 seria de grandes mudanças econômicas no Brasil, apresentando a maioria dos estados da federação com elevado grau de endividamento. A União criaria o Programa de Reestruturação e Equilíbrio Fiscal através da Lei Federal 9.496/97, estabelecendo critérios para a consolidação, assunção e o refinanciamento da dívida pública mobiliária, acentuando a dependência dos Estados por recursos.

Na medida em que o financiamento da dívida se opera mediante contrato, se estabelece uma relação contratual desequilibrada, com contrapartidas ao Estado,

ante a adoção de determinadas políticas públicas de ajuste fiscal, o que na prática, segundo estudiosos do assunto, configuraria um abuso de competências por parte da União, estando na contramão do federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988.

Desta forma, partindo desses objetivos a serem analisados, é que, ao final, se poderá chegar a um entendimento sobre a redução da autonomia do Estado dentro de um modelo federativo cooperativo, relacionados à dívida pública.

O método de pesquisa utilizado na presente monografia foi o bibliográfico, fazendo a análise de várias doutrinas, artigos específicos, de documentos disponibilizados no meio eletrônico e legislações que demonstram a relevância do estudo, devido ao fato da dívida pública ser considerada, na atualidade, como o maior obstáculo às finanças públicas do Estado.

2 MODELO FEDERATIVO

2.1 Origem: Federação norte-americana

Do latim *foedus*, significando aliança, pacto, no sentido de ligar, o Federalismo como forma de governo, a antiguidade e boa parte da idade média não conheceriam. Sabe-se, pelos doutrinadores, que alguns Estados realizaram algumas alianças antes do século XVIII, contudo, temporárias e limitadas a determinados objetivos e ideais internalizados, não implicando na totalidade de interesses entre todos.

A organização político-administrativa de um determinado Estado pode ser relacionada pela forma como são tomadas as decisões políticas, econômicas e sociais, ou seja, ao modo como o poder é distribuído em um determinado território.

Ensina José Afonso da Silva (2009. p. 99) que, para o Direito Constitucional, o Federalismo, refere-se a uma forma de Estado, “que pode ser chamada Federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia política-constitucional, autonomia federativa.”

Ao contemplar os exemplos históricos do federalismo, se poderia chegar até a Antiguidade clássica com as federações e confederações gregas, porém a forma mais moderna de federalismo, nasceria no âmbito dos ideais liberais de limitação ao poder e na separação dos poderes, associado a um processo que estabeleceria uma Constituição escrita, contendo as regras para a organização do Estado e a proteção aos direitos.

Pertenceria ao século XVIII o surgimento do termo federalismo para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos, da união territorial de colônias para formar um Estado, das antigas colônias inglesas, vindo a concretizar-se, devido à convicção de que somente unidas, poderiam se tornar independentes.

Na medida que a propagação dos valores liberais do Iluminismo se espalhava alimentando os movimentos de independência das colônias americanas, uma excessiva carga tributária sobre essas regiões imposta pela Inglaterra, levaria mais força aos movimentos.

Nas lições de Oliveira:

A pressão sobre as treze colônias decorreu da guerra franco-inglesa pela posse do território de que é hoje o Canadá. Tendo perdido a guerra, os ingleses voltaram-se sobre suas colônias, exigindo mais recursos. Daí a declaração de independência e, posteriormente, a Constituição, discutida e aprovada na Filadélfia em 1787 [...]. (OLIVEIRA, 2014, p. 100).

Esta união de estados em torno do mesmo ideal resultaria num tratado, conforme Dallari (2014, p. 252), “dessa união de esforços surge um desejo de formar, através de um tratado internacional, ao qual chamou-se Artigos de Confederação”.

Entretanto, esse modelo apresentaria problemas de instabilidade externa, havia necessidade em estabelecer um poder central que permitisse ordem nas atividades comerciais daqueles estados, com normas de organização política e administrativa, de formas a assegurar a autonomia de cada unidade territorial, resguardando a unificação entre seus membros.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes (2014, p. 801), “a Confederação estava debilitada e não atendia às necessidades de governo eficiente, era preciso, pois, rever o pacto confederativo”.

Conti, acrescenta que essa nova forma de organização estatal necessitava estar sob a proteção de uma Constituição:

[...] após acalorados debates, acabaram por aprovar a transformação da confederação em uma federação, elaborando uma Constituição comum, à qual todos os Estados passaram a se submeter, abrindo mão de sua soberania. Sob a forte influência de Montesquieu, concebeu-se uma doutrina destinada a equilibrar e a limitar os poderes constituídos [...]. (CONTI, 2004, p. 5).

Com efeito, Paulo Bonavides (2008, p. 177), citando o grande escritor e filósofo francês, Alexis de Tocqueville, transcreve em sua obra, que “o sistema federativo é uma das mais poderosas combinações a favor da prosperidade e da liberdade humana”. O federalismo e a Constituição americana, seriam a inspiração para outros movimentos contra o autoritarismo, como ideal de uma sociedade livre, com direitos naturais, onde o indivíduo seria visto como sujeito na ordem política e o Estado como objeto.

Ainda, pela doutrina do mesmo autor (2008), toda a importância da Constituição e da valorização do homem na sociedade, com o federalismo americano:

A ideologia do século entende como tal uma sociedade composta de homens dotados, por obra do direito natural, de certos direitos subjetivos, homens que se constituem num certo autônomo de faculdades, que participam na formação da vontade política graças ao exercício do sufrágio, que legitimam o poder aos governantes. (BONAVIDES, 2008, p.185).

E, se as luzes do iluminismo despontavam pela Europa toda, essa organização de governo repousaria no princípio da separação de poderes, conforme ensina Dallari (2005, p. 258), “fortemente influenciados por MONTESQUIEU os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação dos poderes, orientando-se por ele para a composição do governo federal”.

Portanto, o federalismo viria a ser o instrumento jurídico-político adequado em resposta à centralização política existente, caracterizada por um pacto de determinadas unidades territoriais. Nasceria, portanto, uma organização político-territorial de Estado inovadora, preservando a autonomia dos organismos jurídicos que o compunham, com distribuição de competências legislativas, organizacionais e administrativas, outorgando a um poder central, poderes e funções bem definidos, estabelecidos em um documento comum a todos.

2.2 Federação Brasileira

Conforme entendimento da maioria dos autores que tratam o assunto em suas doutrinas, o federalismo não nasce de uma forma igualitária em todos os Estados, uma vez que, cada Estado tem a sua própria história. Na visão de Kelsen (2011, p. 456), “só é possível reconhecer o Estado Federal pelo conteúdo de sua constituição positiva concreta”.

O federalismo americano seria visto por outros países como símbolo de liberdade contra governos opressores e o Estado brasileiro também sofreria os efeitos de um governo absolutista caracterizado pela centralização do poder. E, se no contexto mundial, por volta do final do século XIX, esse regime declinava dando lugar à República, no Brasil da monarquia absoluta, simpatizantes insurgiam-se em movimentos que clamavam por mais participação nas decisões político-administrativas do país, com descentralização e neste contexto, em 1889, emerge a República.

Nas lições de Bonavides:

Com o advento da República, o Brasil ingressou na segunda época constitucional de sua história. Mudou-se o eixo dos valores e princípios de organização formal do poder. O novo Estado constitucional já não pretendia oscilar formalmente como um pêndulo entre as prerrogativas do absolutismo decadente [...]. (BONAVIDES, 2009, p. 364).

O Federalismo brasileiro partiu de uma ordem centralizada no império, para uma ordem de federação, repartição de poderes e competências com a primeira Constituição da era Republicana trazendo significativas mudanças na estrutura do Estado: a monarquia deu lugar à república, o presidencialismo assume o lugar do parlamento, o Estado deixaria de ser unitário assumindo o modelo federalista.

Ainda que a forma federalista se mantivesse com o advento das constituições posteriores, momentos de instabilidade política durante um período iniciado na década de 1960 fortaleceram a centralização do poder, os Estados-membros não possuíam autogoverno, sendo escolhidos diretamente pelo Executivo.

De acordo com Tavares:

A instabilidade política ao final do período fez com que as elites políticas optassem em apoiar o golpe militar de 1964, o que trouxe um fortalecimento do poder Executivo Federal e uma administração nacional altamente centralizada. Estados e Municípios passaram a depender das transferências federais e perderam o poder de instituir novos impostos; os Municípios passaram a sofrer controle total de suas contas pelas esferas estadual e federal; e as hipóteses de intervenção estadual nos Municípios e federal nos Estados foram ampliadas. A Constituição de 1967, baseada na Lei de Segurança Nacional, centralizou os poderes políticos nas mãos do Presidente da República e reduziu os direitos individuais. (TAVARES, 2009, p. 28).

Contudo, se as grandes revoluções movidas pela sociedade organizada em torno de um ideal foram importantes para as mudanças necessárias, no Brasil, em resposta à centralização implantada pelo golpe militar, mobilizava vários segmentos organizados pela volta da democracia, sobretudo, pela elaboração de um novo texto constitucional que restaurasse novamente as linhas fundamentais do federalismo.

Assim, conforme Oliveira (2014, p. 103), “era natural esperar que a Constituição de 1988 fizesse retornar o Estado brasileiro ao conceito puro de federação”. O fim do regime militar resultaria no marco para a volta da redemocratização ao País com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, restabelecendo novamente a separação dos poderes, resultando num texto avançado, moderno novo e inovador, de relevante importância para a história do constitucionalismo brasileiro, incluindo os municípios como entes federados.

2.3 Constituição de 1988: Federalismo Cooperativo

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL), promoveria uma grande reformulação na forma federalista sobre àquela instituída com o advento da República, reunindo importantes características e a combinação de três elementos importantes: federalismo, descentralização e participação, com a inserção dos municípios que, outrora, eram meros receptores de preceitos legislados, figurando como ente federado.

Devido a estas características, os doutrinadores atribuem ser um federalismo cooperativo ou de cooperação, considerado o vasto território do país um importante instrumento capaz de promover o desenvolvimento político-social de todas as regiões territoriais do Estado, e, através da autonomia de seus integrantes, esses seriam capazes de desenvolver ações positivas com políticas públicas voltadas às demandas sociais da sua população.

Conforme ensina Mendes:

Trata-se, também, de meio para permitir melhor equilíbrio socioeconômico regional, atendendo-se ao ideado pelo art. 3º, III, da Constituição. Esse quadro de opções estruturais insere o Brasil numa modalidade cooperativa do Federalismo. (MENDES, 2014, p. 803-804).

Como forma de instaurar devidamente o federalismo cooperativo, a Constituição (1988) instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes ampliando, consideravelmente, a competência comum e concorrente, com a possibilidade de união e parcerias entre os entes federativos para a implantação das reformas necessárias, havendo para tanto, o prenúncio de transferência de recursos.

Comentando esse sistema, Costa assim dispõe:

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico da atual Constituição. (COSTA, et al., apud CURY, 2010, p. 18).

Todavia, se por um lado, a meta do federalismo seria atingir uma situação em que exista equilíbrio de população, riqueza, território e poder entre os diversos entes autônomos, as disparidades regionais podem dificultar esse equilíbrio, acentuando ainda mais as diferenças.

Nesta senda, adquire, pois, grande importância a representatividade dos Estados junto à federação, através dos representantes democraticamente conduzidos para as escolhas a serem tomadas. Segundo Paulo Bonavides (2008, p. 270), “O poder representativo terá assim a missão de fazer as leis e zelar pela fiel observância no cumprimento das mesmas.”

Na Constituição Federal de 1988, o constituinte incluiria o Município como componente da Federação, juntamente com a União e os Estados-membros, conforme o artigo 1º, “A República Federativa do Brasil é formada pela União Indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal [...]”, e reforçada pelo artigo 18, que prevê, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (BRASIL, 1988).

Em conformidade com o texto constitucional de 1988, o Brasil adotaria um modelo cooperativo, de cooperação solidária entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, surgida da necessidade em atender demandas sociais, consecução de suas finalidades, objetivos, princípios, garantias e efetividade aos direitos dos cidadãos, inseridos no texto constitucional, alcançando o patamar de cláusula pétrea.

2.4 Problemas do Federalismo Brasileiro

Com o término do regime militar o pensamento dominante na Assembleia Constituinte de 1988 seria de que a democracia somente poderia ser consolidada e desenvolvida por meio da descentralização política e fiscal e que os avanços da cidadania seriam um passo necessário nesse processo.

Esta nova estrutura representou uma quebra na tradicional dualidade do federalismo, ou seja, Estados e União, ao incluir os Municípios adquirindo com poderes fiscais, legislativos e administrativos, criando outra esfera de autonomia.

Para que os entes políticos tenham autonomia, estes necessitam de independência financeira ou pelo menos de recursos capazes de garantir o sustento da máquina administrativa e das políticas públicas.

A Constituição de 1988 possibilitou essa autonomia ao descentralizar a partilha tributária, segundo Barroso:

Estados e Municípios tiveram sua autonomia formal revitalizada, tanto no campo de suas competências político administrativas, como legislativas. Também no domínio das competências tributárias e partilha de rendas é possível creditar à nova Carta um movimento de descentralização fiscal. (BARROSO, 2000, p. 109).

Os municípios seriam os mais beneficiados nesta partilha com percentual significativo de participação tributária, assim como os estados. Se, por um lado havia a partilha tributária, a descentralização social ocasionaria as responsabilidades aos entes sobre os bens e serviços destinados à sociedade, outrora realizados pela União.

A inclusão dos municípios a entes federados apresentaria um grande problema para a descentralização político-administrativa pela criação muito grande de novos municípios.

Conforme disserta Costa:

Essa constatação está vinculada à incapacidade da União em prover seus entes federados de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas. Assim, a autonomia política se deparou com condições administrativas desfavoráveis em grande parte dos municípios brasileiros, comprometendo a implementação de políticas de forma articulada, reservando a estes a função de executores de propostas instituídas pela União. (COSTA, et al., 2010, p. 16).

Do ponto de vista legal ou administrativo, um novo município pode ser criado por autorização ou delegação de poder jurídico superior, ou seja, a origem da instituição municipal depende sempre da vontade, da manifestação de um poder que lhe é superior. A Carta magna delegou aos estados a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios, obedecidos requisitos de lei estadual.

Conforme a redação do artigo 18, § 4º da Constituição, os estados passaram a administrar a criação de novos municípios: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual [...]. (BRASIL, 1988).

Os estudos feitos por Maria Sílvia Barros Lorenzetti, apontam os números relativos à novos municípios e os problemas decorrentes desta nova realidade:

Em 1980, existiam no país 3.974 municípios instalados, passando a 4.090 em 1984, resultando num crescimento de 3%. Em 1996 a contagem do IBGE apontava a existência de 4.974 municípios instalados e outros 533 aguardando instalação. Ainda, pelo Censo do IBGE, em 2000 haviam 5.561, dos quais 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Desnecessário falar que o PIB nacional, assim como a arrecadação das receitas públicas não cresceu na mesma proporção e as fatias de estados e municípios ficaram menores. Em outras palavras, a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado. (LORENZETTI, 2003, p. 4).

A existência de diversidade entre as regiões brasileiras, em especial, no aspecto econômico forçaria os estados a criar mecanismos para arrecadar mais receitas e de meios alternativos para não as perderem.

O ICMS, pela sua natureza tributária, tem enorme impacto para a economia dos estados e a disputa por receitas relativas ao tributo colocaria estados e municípios em conflito ocasionando um fenômeno que a maioria dos doutrinadores chama de Guerra Fiscal.

Conforme as lições de Afonso:

Premidos pela dificuldade de manter a arrecadação tributária como consequência da recessão, da inflação e da sonegação, os governos estaduais lançaram-se em uma guerra de incentivos e benefícios fiscais, através do ICMS, para atrair indústrias para suas regiões e fomentar a atividade econômica. A consequência imediata dessa guerra tem sido a sangria do ICMS, principal tributo nacional e base de sustentação da arrecadação estadual. (AFONSO, 1994, p. 324).

Além da insuficiente arrecadação de receitas, Barroso (2000) aponta outras causas que seriam fundamentais para o desequilíbrio orçamentário de estados e municípios, comprometendo a autonomia real dos entes:

[...], a evolução com gastos com pessoal, inclusive e especialmente com o pagamento dos inativos; a falta de responsabilidade no endividamento dos bancos públicos estaduais, no seu critério de concessão de créditos e no seu uso político-eleitoral, desmandos que conduziram a intervenção do Banco Central; o Plano real e a política de estabilização econômica. (BARROSO, 2000, p. 111).

O elevado percentual de dívida dos Estados levaria a constantes renegociações de seus passivos com a União e a renegociação de suas dívidas, sob

condições estabelecidas, entre elas, o comprometimento de promover um rigoroso ajuste fiscal.

Segundo Barroso (2000, p. 112), os acordos celebrados impunham, “redução no déficit público, privatizações de empresas e concessão de serviços público à iniciativa privada”. Estes ajustes passariam a comprometer grande parte da receita estadual, sendo responsáveis por conflitos entre os Estados e a União Federal.

2.5 Estado Moderno: A Constitucionalização dos Direitos

A liberdade, da antiguidade à modernidade, atravessaria a história como a grande preocupação capaz de atormentar a existência do homem, desde os seus primórdios, mantendo-se presente no homem contemporâneo.

Da filosofia de Aristóteles, citado por Farias, uma lição para a liberdade do homem:

[...] é livre não aquele que vive sem leis ou contra a lei, mas aquele que vive de acordo com as leis que ele mesmo elaborou, ou às quais dá seu assentimento livre. O homem é livre à medida que vive dentro dos parâmetros da lei imposta pelo Estado. Ser livre, portanto, é viver de acordo com a lei. (FARIAS, 1995, p. 174).

A ideia de Constituição e de Estado moderno, como temos hoje, surgiria no século XVIII, através dos ideais liberais em conter o poder, em favor das liberdades dos cidadãos. A relevância dos fatos históricos daquele período, serviram de inspiração às Revoluções Francesas e Americana, resultando em um ordenamento jurídico transcrito sob a forma de Constituição.

Esta nova forma de Estado, pode ser encontrada através das lições de Bonavides:

[...] a premissa capital do Estado Moderno é a conversão do Estado absoluto em Estado constitucional; o poder já não é de pessoas, mas de leis. São as leis, e não as personalidades que governam o ordenamento social e político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda energia no texto dos Códigos e das Constituições. (BONAVIDES, 2008, p. 41).

Para as teorias contratualistas dos séculos XVII e XVIII, o Estado serviria aos cidadãos sendo uma característica a lhe conceder legitimidade. Estas teorias seriam uníssonas também, ao afirmar que, certos direitos seriam pré-existentes ao próprio

Estado, por resultarem da natureza humana. Norberto Bobbio (1992, p. 4), que não se distancia dessa visão, ensina que, “os direitos do homem ganham relevo quando se deslocam do Estado para os indivíduos”.

Estado de direito firma-se no papel da liberdade identificada pelos direitos fundamentais e pelos direitos humanos. Sendo assim, sua constituição traz a vontade participativa de cidadãos em incrementar, nos espaços públicos, um auxílio ao Estado na execução de direitos fundamentais

Segundo Mendes, existem direitos e deveres nesta relação Estado e indivíduo:

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos. (MENDES, 2014, p. 136).

Conforme os ideais liberalistas do século XVIII, a liberdade seria indispensável a todos os homens, e a limitação do poder seria a garantia necessária capaz de criar obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal. Estariam entre os valores máximos daquela sociedade, assim como os ideais a serem perseguidos diante de um Estado absolutista, e, uma vez alcançados, necessitariam ser garantidos.

Entre os entusiastas do liberalismo o pensador, Montesquieu, em cuja obra “O Espírito das Leis”, desenvolveria uma teoria chamada *checks and balances*, ou seja, freios e contrapesos, sobre a qual, repousava o princípio de separação de poderes e controle recíproco.

Para Montesquieu, citado por Mendes (2014), a liberdade seria mera faculdade de se fazer o que se quer, por isso necessitaria ser preservada através da Constituição:

[...], mera faculdade de se fazer o que se quer. É o poder de fazer tudo o que se deve querer, tudo o que as leis permitem e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar fazer. Essa liberdade necessita ser assegurada por uma Constituição que previna o abuso do poder, já que, “todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde não encontra limites.” (MONTESQUIEU apud MENDES, 2014, p. 43).

Entre o período da segunda Grande Guerra e a segunda metade do século XX seriam de grande importância para a reorganização da Europa, sob o ponto de vista da dignidade humana tão violada durante o período em que o nazismo se expandiu. O modelo de Constituição que vigorava até então, não foi capaz de evitar as atrocidades da segunda guerra, era preciso repensar e trazer um novo lugar para a Constituição e o direito constitucional.

Este processo de transformações políticas, institucionais, de afirmação de direitos e das matrizes ideológicas do constitucionalismo moderno, pode ser entendido através de Luhmann:

O constitucionalismo europeu representou um processo de afirmação dos direitos fundamentais, sendo o resultado de um processo de estabilização institucional de expectativas normativas em torno da afirmação de direitos. Estes direitos, inicialmente destinados à limitação do poder do Estado, assumem após a revolução industrial o perfil de potencializadores da atuação estatal. Temos assim, as duas grandes matrizes ideológicas do constitucionalismo moderno: a primeira, com os direitos individuais, e os segundos, com os direitos sociais. (LUHMANN apud BARBOSA; TEIXEIRA, 2017, p. 1118).

Essa nova ordem, estabelecida pelo movimento neoconstitucionalista, surgido a partir de 1945, traria a supremacia da Constituição acima do poder Legislativo e a proteção dos direitos fundamentais, outrora violados, passava a ser feita a partir de então, pelo Judiciário através dos tribunais constitucionais que foram surgindo em vários países, tendo como referência a Constituição alemã e a Lei Fundamental de Bonn que originou o Tribunal Constitucional Federal alemão.

Da supremacia do legislador para a supremacia da Constituição e o papel do Judiciário na proteção aos direitos

Pelas lições de Barroso:

Antes de 1945, vigorava na maior parte da Europa um modelo de supremacia do Poder Legislativo, na linha da doutrina inglesa de soberania do Parlamento e da concepção francesa da lei como expressão da vontade geral. A partir do final da década de 40, todavia, a onda constitucional trouxe não apenas novas constituições, mas também um novo modelo, inspirado pela experiência americana: o da supremacia da Constituição. A fórmula envolvia a constitucionalização dos direitos fundamentais, que ficavam imunizados em relação ao processo político majoritário: sua proteção passava a caber ao Judiciário. Inúmeros países europeus vieram a adotar um modelo próprio de controle de constitucionalidade, associado à criação de tribunais constitucionais. (BARROSO, 2005, p. 8).

Contudo, no Brasil o marco histórico para o neoconstitucionalismo chegaria com a Constituição de 1988, com a restauração do Estado democrático de direitos. Assim, como as constituições europeias surgidas após a segunda Guerra mundial, também a brasileira trouxe em seu texto, princípios a serem observados e uma ampla proteção aos direitos fundamentais que vinculam à Administração Pública, tornando seus atos nulos, quando praticados em desconformidade a esses direitos.

Das lições de Mendes, assim aprendemos:

A vinculação da Administração às normas de direitos fundamentais torna nulos os atos praticados com ofensa ao sistema desses direitos. De outra parte, a Administração deve interpretar e aplicar as leis segundo os direitos fundamentais. A atividade discricionária da Administração não pode deixar de respeitar os limites que lhe acenam os direitos fundamentais. (MENDES, 2014, p. 149-150).

O Estado social e democrático de direitos decorrente da Constituição de 1988 encontraria seus fundamentos através da liberdade, identificado com os direitos fundamentais e direitos humanos, com anseios de cidadania, vontade participativa de cidadãos nas escolhas das políticas públicas para efetivar os direitos.

A respeito do novo constitucionalismo restaurado no Brasil, com democracia participativa, destaca-se o entendimento de Barbosa e Teixeira:

A sociedade moderna é marcada pela complexidade de atores sociais e dos interesses, por vezes contrapostos. Necessário se faz dar voz às diferenças, incluir elementos, sujeitos e culturas que costumam ser desprezados pelo pensamento liberal tradicional para a promoção de sociedades democráticas. [...] esforço em possibilitar a democracia a partir do empoderamento de parcela da população historicamente marginalizada, como índios, mulheres, camponeses, negros, em países de constitucionalismo excludente e com histórico de golpes de Estado. (BARBOSA; TEIXEIRA, 2017, p. 1136).

Este novo modelo de Estado, consagra o princípio da dignidade humana como um dos princípios fundamentais trazidos pelo novo constitucionalismo e o surgimento da era dos direitos sociais. Nesta seara, os direitos fundamentais superam garantias individuais, para alcançar a conjuntura de normas que garantam os valores básicos da sociedade, guiados pela participação cidadã e pela democracia.

Pelo pensamento de Habermas:

A participação social na política não se pode restringir àquela manifestada por meio de referendos e plebiscitos, que limitam a ação dos cidadãos a dizer “sim” ou “não” para as decisões que, comumente, já são adotadas longe de sua voz, nem às impraticáveis propostas de iniciativa popular para leis, sobre cuja discussão e votação os indivíduos nem sequer podem exercer influência. Na verdade, a construção de regras, para que seja legítima, deveria ser operada por um processo democrático no qual haja o tratamento racionalizado e deliberado dos problemas reais da sociedade. (HABERMAS, 1997, p. 47).

Considerado pela maioria doutrinária como a maior inovação promovida pela Carta de 1988, o rol de direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, consagra no artigo 5º, XXXV, a inafastabilidade da tutela jurisdicional ao referendar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988), contempla a prestação da tutela jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, através dos diversos remédios constitucionais para a efetivação desses direitos e garantias por parte do Estado.

Mendes (2014, p. 162), pondera, que, “a escassez de recursos econômicos implica na necessidade de o Estado realizar opções de alocação de verbas, sopesando todas as possibilidades econômicas.”

Já para Barroso (2006, p. 36-37), no Brasil, a constitucionalização dos direitos e garantias significou, “um aumento na demanda por justiça por parte da sociedade e a ascensão institucional do Poder Judiciário que passou a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Executivo e o Legislativo”.

Para o autor, o fato de haver uma expressiva judicialização de questões políticas e sociais, tem despertado, na atualidade, um profundo interesse por parte da doutrina, ao estudo acerca da legitimidade democrática da função Judiciária.

Depreende-se deste capítulo que o Federalismo constitui-se num sistema político onde as organizações políticas se unem para formar uma organização mais ampla, sendo que os estados que a integram, conservam sua autonomia estabelecida através de uma Constituição, figurando na atualidade como uma das principais doutrinas políticas, dos países democráticos.

O Estado atua através da Administração Pública e de seus órgãos e agentes. O capítulo seguinte permite um entendimento sobre a organização e a atividade financeira do Estado.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Da Importância à Reforma

Ao Estado cumpre atender às necessidades públicas, atuando através da Administração, modernamente, abrange os órgãos da Administração Direta e Indireta, e, para desenvolver suas atividades e alcançar os fins a que se destina, necessita de uma estrutura organizada, ao qual se efetiva por meio das entidades, órgãos e agentes e, para tanto, adota duas formas de organização administrativas: a centralização e a descentralização.

Para Kelsen, a atividade administrativa do Estado está ligada aos órgãos e seus deveres funcionais:

Aqui deve salientar-se que esta atividade, que é pensada como atividade administrativa do Estado, constitui conteúdo de deveres funcionais específicos. [...] quer dizer, no cumprimento de deveres funcionais através de órgãos funcionalizados, se se atribui, portanto, ao “Estado” [...], mas também a função de um indivíduo determinado, para o efeito da ordem jurídica, qualificado na sua posição jurídica como “funcionário” [...]. (KELSEN, 2011, p. 293).

Outrossim, a Constituição de 1988, além das normas constitucionais relativas à Administração Pública, estabeleceria um elenco de princípios norteadores fundamentais no âmbito federal, estadual e municipal, dentre os quais, figura o da finalidade, de forma que sua atuação, em qualquer ato que lhe exteriorize a vontade só pode ser lícitamente praticado se destinado ao seu precípuo objetivo, representado pela supremacia do interesse público. (BRASIL, 1988).

Assim, para todos os atos e ações que emanam da Administração Pública, concretizadas através de seus órgãos, entidades e agentes públicos, deverão, obrigatoriamente, respeitar os mandamentos constitucionais elencados no artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988).

O processo de redemocratização que o Brasil passaria, no final da década de 1980, juntamente com a globalização, forçariam a redefinição do papel do Estado na sociedade, com necessidade em diminuir custos e aumentar a eficiência, esta

passaria a ser a nova ordem perseguida, diante das grandes demandas sociais que ao Estado estariam confiadas. Com o Estado democrático de direitos, a sociedade despertaria para sentimentos de cidadania, emanados de um texto constitucional que lhes assegurava direitos e garantias.

Essa relevância da aplicação do princípio do Estado de Direito, no âmbito da Administração Pública, estabelecido com a Constituição Federal de 1988, estão nas lições de Pereira:

No século XX, a cidadania adquiriu um novo conteúdo: o social. Ser cidadão hoje é ter direito a receber educação e assistência, serviços sociais diversos, serviços públicos subvencionados, salário regulamentar, proteção trabalhista etc. Em suma, podemos chama-los como direitos humanos econômicos, sociais e culturais. (PEREIRA, 1999, p. 365).

Dentre os muitos e complexos desafios da reforma do Estado, um vem se destacando por estar relacionado diretamente aos fins do Estado: a capacidade dos administradores em responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia do serviço público em meio a escassez de recursos.

A eficiência da Administração Pública pressupõe a necessidade de reduzir custos, aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Pelos ensinamentos de Pereira (2017), é possível compreender todo esse processo de modernização e busca por mais eficiência, alcançando um Estado gerencial para a gestão dos recursos públicos:

Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional — é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência — é tornar o Estado, estado gerencial. (PEREIRA, 2017, p. 149).

Deste conceito, depreende-se que governar com eficiência, demandaria duas importantes capacidades: a financeira e a administrativa. A primeira seria atribuída à

disponibilidade de recursos para realizar investimentos, propiciar a manutenção das políticas em curso e inserindo novas, ao passo que a capacidade administrativa, estaria voltada à própria capacidade gerencial, ao modo de gestão eficiente.

Desse modo, o legislador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, parece ter tido a preocupação com o bom desempenho das funções administrativas, que, sem desviar das finalidades a que o Estado busca alcançar, pretendeu-se enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, com a devida necessidade de controle sobre esses resultados.

A própria Constituição Federal (1988), através do artigo 74, II, corrobora com essa afirmação:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
[...]
II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (BRASIL, 1988).

Para Pereira (2017, p. 153), “O Estado social é a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e aumentar a segurança dos cidadãos e suas famílias.” Se os objetivos do Estado social passariam a ser a redução das desigualdades, era preciso implantar uma rede de proteção que garantissem previdência social, educação e saúde pública.

Todavia, a gestão pública contemporânea encontraria grandes desafios decorrentes do processo de globalização. Seria praticamente impossível permanecer inerte às transformações tecnológicas, organizacionais, políticas, econômico-financeiras, culturais, sociais e ambientais. Diante desses novos paradigmas, a Administração Pública brasileira necessitaria ser capaz de responder adequadamente, como organização, às demandas e aos desafios dessa nova realidade.

Em contrapartida, a sociedade exigiria cada vez mais do poder público uma atuação cada vez mais voltada para o alcance de resultados, além da eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental. A Administração Pública necessitava se adequar àquela realidade, os serviços demandariam recursos que precisavam ser administrados de forma eficiente, com custos baixos, de abrangência e qualidade dos serviços.

Dos estudos feitos por Reis (2014), pode-se compreender o processo de mudanças que se estabeleceu à Administração Pública, objetivando atingir um melhor desempenho através da Reforma:

A Reforma do Aparelho do Estado foi concebida em três dimensões: a primeira, institucional legal, trata do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada de uma cultura burocrática para uma gerencial; a terceira dimensão, considerada a mais difícil pelos arquitetos do Plano, aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da gestão burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. (REIS, 2014, p. 126).

Por outro lado, Mendes (2014, p. 862), ao abordar a temática, pondera, que, no Brasil, a redefinição do papel do Estado e sua reconstrução tem importância decisiva, “em razão do Estado ser incapaz em absorver e administrar com eficiência todas as demandas que lhe são dirigidas, principalmente na área social.”

Por fim, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) pôde dar maior efetividade aos princípios voltados à Administração Pública estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal (1988), principalmente no que tange à legalidade, ao estabelecer a responsabilidade sobre os atos de gestores e servidores.

Em obediência a estes dois dispositivos jurídicos, administradores necessitam submeter suas finanças aos respectivos Tribunais de Contas nos três níveis de atuação, União, Estados e dos Municípios, tornando-se um dos principais mecanismos relacionados à transparência na gestão pública.

3.2 Divisão de Competências Tributárias

A ideia de federação, pode ser vista como uma solução intermediária entre a centralização dos modelos unitários e a descentralização característica dos arranjos confederativos, definindo, de modo particular, a distribuição territorial do poder político, da autonomia aos entes estatais na capacidade de autodeterminação dentro do espaço que lhe estabelece a Constituição.

Esta forma organizacional de Estado repousa num conceito fundamental de repartição de competências, um importante requisito próprio da forma federalista, determinado pelo grau de centralização e descentralização do poder.

Pelas lições de Silva:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2014, p. 483).

Um dos princípios que norteiam a repartição de competências entre as entidades da federação reside na predominância do interesse, pelo qual, caberá à União aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, e aos Estados, as matérias de interesse regional, assim como, aos Municípios as matérias de interesse local.

Faz-se de suma importância este princípio, por vincular a atuação administrativa, tanto no momento de elaboração da lei como no momento de execução em concreto pela Administração Pública.

A predominância do interesse geral como princípio norteador da repartição de competências é descrita nas lições de Moraes:

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se às matérias de predominante interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional, acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição. (MORAES, 2006, p. 270).

Para Silva (2014, p. 482), no Estado moderno, “torna-se cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local”.

Dessa forma, a distribuição de competências, quais sejam, administrativa, ligada a atos políticos-administrativos, legislativa, de atos normativos ou de ordem tributária entre os entes federados atende a critérios de organização estabelecidos pela Constituição Federal visando os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e extensão dos serviços, bem como a capacidade de executá-los de forma vantajosa para a própria Administração.

Salienta, Oliveira (2014, p. 105) que, “Não se pode falar em hierarquia entre União, Estados e Municípios. Cada qual é autônomo, dentro das atribuições que lhes estão afetas. Descabe qualquer ato de superioridade.”

Cabe à União arrecadar, privativamente, os impostos previstos no art. 153 da Constituição, IR, II, IE, IPI, IOF, ITR, IGF, os empréstimos compulsórios do art. 148 e

as contribuições especiais do art. 149, caput, quais sejam, CIDE, contribuições sociais e contribuições previdenciárias.

Aos Estados compete a arrecadação exclusiva dos impostos descritos no art. 155 da Constituição, IPVA, ITCMD e ICMS. Aos Municípios a competência privativa para arrecadar os impostos do art. 156 da Constituição, IPTU, ISS e ITBI e a COSIP art. 149-A.

Pertence à União a competência residual para instituir imposto e contribuições de seguridade social não abrangidas por sua competência privativa artigos 154, I e 195, § 4º da CF e competência extraordinária para instituir impostos em caso de guerra externa art. 154, II.

Percebe-se que a maior parte dos tributos, seriam administrados pelo poder central. Verifica-se, portanto, uma concentração dos principais tributos nas mãos da União.

Ademais, com tantas limitações e obstáculos ao exercício legislativo estadual expressos nas diversas divisões de competência entre os entes da Federação, restariam, tão somente os campos não proibidos pela Constituição, como os do art. 25 § 1º.

3.3 Atividade Financeira do Estado: Necessidade de Recursos

Se, em tempos remotos, os Estados utilizavam suas conquistas como meio de transferência de recursos, através de guerras, invasões, saques, exercendo o domínio sobre os povos conquistados, extorquindo seus bens, riquezas e criando tributos, parece não haver muita discrepância com a modernidade.

Jund (2007, p. 12), ensina, que “Quando o Estado necessitava de dinheiro, em vez de avaliar as suas possibilidades de geração de riqueza, atacava e escravizava o vizinho rico”.

Modernamente, o Estado desenvolve inúmeras atividades objetivando a realização do bem comum, caracterizado pelas necessidades públicas, e sua atividade financeira, será pautada por um conjunto de ações para a obtenção de receitas para concretizar o fim a que se destina.

A atividade tributária e o pagamento em moeda, caracteriza a atividade financeira que Estados e Municípios exercem para obter recursos e aplicá-los, deslocando do setor privado para o público. Torna-se importante, entender o Estado

enquanto arrecadador de impostos e provedor de serviços para a sociedade para que se possa compreender os aspectos que conduziram o Brasil a sancionar uma lei constituída por instrumentos explícitos de controle público em uma única peça.

Nas lições de Torres, temos:

Os fins e os objetivos políticos e econômicos do Estado só podem ser financiados pelos ingressos na receita pública. A arrecadação dos tributos – impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios – constitui o principal item da receita. Com os recursos assim obtidos, o Estado suporta a despesa necessária para a consecução dos seus objetivos. (TORRES, 2013, p. 3).

A Constituição Federal (1988), estabelece uma repartição de rendas, pelas quais os Estados-membros desempenham as suas competências, garantindo sua autonomia financeira e, no capítulo II, do artigo 163, diz que, “Lei Complementar disporá sobre as normas gerais que vão reger toda a atividade financeira dos entes da federação”, enumerando em sete incisos o teor que essa norma deverá abranger regulamentado as finanças públicas.

Martins e Nascimento, trazem um conceito para a atividade financeira:

Massa de dinheiro de crédito que o governo federal e os órgãos a ele subordinados movimentam em um país. Abrange não só as operações relacionadas com o processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica. (MARTINS; NASCIMENTO apud SANDRONI, 2014, p. 54).

Nesta seara, a capacidade tributária das pessoas políticas, afirma-se com a atividade fiscal tributária, como necessidade dos governos, baseados na capacidade contributiva dos indivíduos em arrecadar recursos para a própria subsistência dos Estados, um meio que permita equilíbrio.

Desse modo, pode-se falar que tudo aquilo que incumbe ao Estado prover é necessidade pública, aquela de interesse geral satisfeita através da prestação do serviço público, ao passo de que toda aplicação de dinheiro para o funcionamento dos serviços públicos e das várias atribuições funções governamentais chamamos de despesa pública, que, por sua vez, é parte da atividade financeira do Estado.

Como bem salienta, Harada:

Pode-se dizer, que, entre nós, atualmente, a atividade financeira do Estado está vinculada à satisfação de três necessidades públicas básicas, inseridas

na ordem jurídico-constitucional: a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico. (HARADA, 2014, p. 5).

As normas gerais direcionadas às finanças públicas se encontram previstas no artigo 163, CF, dispendo, dentre outras, sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização de um conjunto de instrumentos, dentro da gestão financeira e patrimonial da Administração Pública como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

3.4 Receita Pública como fonte de financiamento do Estado

Segundo o art. 1.º da Constituição, o Brasil constitui-se em uma República Federativa cujo fundamento básico estabelece que todo poder emana do povo e, por consequência, o Estado deve atender as necessidades e demandas sociais.

O art. 3º da estabelece os objetivos fundamentais da República brasileira, a saber:

Art. 3º [...]

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. (BRASIL, 1988).

A implementação desses objetivos e de outros que estão inseridos ao longo do texto constitucional requer o dispêndio de recursos, tornando o exercício da tributação um meio essencial para auferir as receitas necessárias.

Segundo o conceito de Baleeiro (2012, p. 152), “receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.”

No que se refere à atividade do Estado constitutiva pelo recebimento de dinheiro ou de outras verbas provenientes de rendas diversas que possam ingressar no erário, a receita pública representa grande importância para a Administração Pública na elaboração do orçamento.

Jund define um conceito para receita pública:

A receita pública, portanto, deve ser entendida como o conjunto de ingressos financeiros, como fontes e fatos geradores próprios e permanentes, originados da ação e de atributos inerentes à instituição. (JUND, 2007, p. 89).

Montesquieu, assim descreve em sua obra:

Quando, num Estado, todos os particulares são cidadãos e cada qual possui por suas terras o que o príncipe possui por seu império, podem-se cobrar impostos sobre as pessoas, sobre as terras, ou sobre as mercadorias; sobre duas dessas coisas ou sobre as três juntas. (MONTESQUIEU, 2010, p. 226).

O artigo 3º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), define tributo como, “toda prestação pecuniária compulsória,” decorrente da atividade financeira exercida pelo Estado. Os recursos necessários para cumprir suas finalidades seria coativamente subtraído dos particulares.

Bastos, seria o Estado no exercício do poder de *imperium*:

Os indivíduos não colaboram voluntariamente para o Estado. Embora compreendam que este não pode subsistir sem a contribuição financeira dos seus súditos, a verdade é que cada um procura evadir-se a cumprir a sua parte nessa tarefa, ou, ao menos, reduzi-la no mínimo. Daí surgir a inexorabilidade de vencer-se a essa resistência, e só a força jurídica emanada das prerrogativas de *imperium* do Estado pode fazê-lo. (BASTOS, 202, p. 218).

De acordo com o Sistema Tributário Nacional, haveria uma maior concentração de tributos arrecadados com a União, seguida pelos Estados e os Municípios, possuindo cada um a competência para arrecadar tributos próprios.

Nas lições de Conti, toda a importância dos entes federados em obterem receitas próprias:

As repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois assegura a independência financeira das entidades que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia dessas entidades. (CONTI, 2004, p. 38).

As desigualdades econômicas entre os entes da federação dificultam a distribuição das receitas decorrentes tão somente da atribuição constitucional de competências.

Desta forma, visando atenuar as disparidades, especialmente pela notória concentração das receitas aos cofres da União, o legislador fez por bem estabelecer uma repartição indireta, conforme a determinação constitucional do artigo 159, I, a, b, c, Estados, Distrito Federal e Municípios recebem repasses de recursos por parte da União através de fundos de participação, pelos quais se realiza a divisão do produto da arrecadação, segundo critérios previamente estabelecidos pela lei. (BRASIL, 1988).

3.5 Orçamento Público: Instrumento dos Estados Democráticos

O Orçamento tem sido entendido, por grande parte da doutrina contemporânea, como um importante instrumento que dispõem os Estados democráticos. A doutrina de HARADA (2014, p. 66), conceitua como “uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita de um determinado período”.

Dada a sua importância, a Constituição Federal (1988) dedicou um capítulo ao tema, na Seção II – Dos Orçamentos, artigo 165, conferindo natureza jurídica a este recurso de planejamento da ação governamental, com previsão de receitas e despesas, sendo devidamente examinadas, discutidas e aprovadas pelo Legislativo através do qual, o Executivo poderá executá-las.

Ao afirmar que o orçamento público precisa levar em conta os interesses da sociedade, percebe-se, que o planejamento se apresenta como uma estratégia da gestão pública, que, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e primando pelo princípio da eficiência, administradores públicos têm se utilizado uso da Contabilidade, como meio de obter informações que possibilitem a tomada de decisões e dar maior segurança ao cumprimento das obrigações fiscais.

Na doutrina de Conti (2004), extraímos um conceito para o Orçamento:

O orçamento é uma peça de governo complexa, pois é um processo e conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos do governo, com estimativa de receita e de despesas de cada exercício financeiro. (CONTI, 2004, p. 167).

As políticas públicas de infraestrutura podem ser um indicativo importante para a construção da imagem de um bom governo na sociedade, pela responsabilidade na gestão dos recursos, capacidade de desenvolvimento

econômico, gerando empregos, conforme as lições de Baleeiro (2012, p. 524), “o Orçamento é como um documento que expressa a vida financeira de uma circunscrição política em determinado período.”

Neste sentido, o Orçamento apresenta-se como instrumento de trabalho utilizado pelos gestores no âmbito público, objetivando um controle sobre a atividade financeira dos governos, permitindo planejar as ações e metas estabelecidas para um determinado período. Sendo um processo de planejamento contínuo, a Constituição estabelece que os orçamentos e suas leis sejam iniciativas do poder Executivo, devidamente apreciadas pelo Legislativo.

Sobre a necessidade de autorização de despesas e das receitas do Estado pelo Parlamento acerca do Orçamento, Baleeiro, assim dispõe:

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEIRO, 2012, p. 525).

Dessa forma, a Constituição Federal (1988), em seu artigo 165, prescreve que “a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”, conferiu ao Orçamento a natureza de lei, selando a exigência de os governos desenvolverem seu planejamento através do Orçamento Público, compreendendo a elaboração e execução de três importantes leis: o plano plurianual (PPA), a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei de orçamento anual (LOA) que, conjuntamente, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas.

Diante de um constante crescimento do papel do Estado na efetivação dos direitos sociais, e estes demandam recursos, assume o Orçamento tamanha importância para os governos pela necessidade de elaborar políticas públicas com responsabilidade e, muitas vezes, na escassez de recursos, obriga a fazer escolhas, demandando preferências.

De forma a coroar o entendimento doutrinário sobre a importância do Orçamento Público e a responsabilidade na sua gestão, da obra de Martins e Nascimento, extraímos o seguinte:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas [...]. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 47).

Ainda, dentre os princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 (BRASIL, 1988), que devem ser observados pela Administração Pública, encontra-se o princípio da publicidade, visto como forma de transparência e controle social. E, se a doutrina é divergente quanto a democracia moderna sustentar-se na teoria de Montesquieu, dos freios e contrapesos, de fiscalização recíproca entre os Poderes, a mesma democracia legitima o cidadão para uma participação, acerca das decisões sobre a melhor alocação dos recursos públicos.

Torna-se indispensável a repartição de rendas entre os entes federados de forma cooperativa, ou seja, a distribuição tributária para que cada um possa realizar suas funções sem dependência financeira.

O Orçamento do governo compõem-se por receitas públicas e por despesas públicas. As receitas públicas, provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhorias. As despesas públicas estão relacionadas aos gastos com a manutenção da máquina pública e com gastos sociais

Nesta senda, o Orçamento configura como um importante instrumento para os gestores públicos planejarem de forma eficiente a alocação dos recursos. O desequilíbrio orçamentário obriga os governos a obter empréstimos para cobrir as diferenças.

Uma compreensão sobre o conjunto desses empréstimos que a doutrina chama de dívida pública, conceito e as consequências ao Estado decorrentes do financiamento desta, estarão presentes no capítulo seguinte.

4 DÍVIDA PÚBLICA

Entre os séculos XV e XVI, o filósofo Nicolau Maquiavel (2013, p. 88), em observações feitas a governos de sua época, numa importante obra chamada O Príncipe, afirmava que “o príncipe deve fazer por onde alcançar e sustentar o seu poder: os meios serão sempre julgados honrosos e por todos elogiados”.

Os empréstimos públicos se faziam presentes na antiguidade, a doutrina de Harada (2014, p. 131), aponta, que, “As cartas de Cícero revelam que altas autoridades romanas emprestavam dinheiro a monarcas.” Durante a Idade Média, o empréstimo público era intensamente utilizado, porém, até o surgimento da Idade Moderna, seria tratado como negócio pessoal dos monarcas, com muitas críticas pelas doutrinas morais e religiosas, da época, condenavam também o uso dos juros e toda a dívida contraída pelo soberano.

Encontramos entendimento ao exposto, com Harada:

Personalidades ilustres da França como Montesquieu e Quesnay, Hume e Adam Smith da Inglaterra, não só condenavam o empréstimo público como meio financeiro, como também chegavam a aconselhar ou justificar o repúdio das obrigações dele advindas. (HARADA, 2014, p. 132).

Com o surgimento da época moderna, a separação dos bens pessoais do monarca com os do Estado, ocorre uma redefinição do papel do Estado para com a sociedade moderna, o empréstimo público passaria a ter uma enorme importância na vida financeira dos Estados, constituindo-se numa fonte de obtenção de recursos para a consecução das necessidades públicas.

De acordo com Giambiagi e Além (2001, p. 210-211), “Nos anos 1980, era comum ler nos jornais manchetes como “Dívida externa brasileira atinge US\$ 100 bilhões” ou “Dívida externa aumentou US\$ 10 bilhões no último ano”.

Os governos passaram a ter uma participação efetiva na economia passando a alocação de certos bens e serviços à sociedade, o fazendo, sem quaisquer planejamentos aumentando consideravelmente o percentual de endividamento.

Antes do surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), não havia um controle fiscal sobre os gastos e endividamento e por força dessa liberdade, governos assumiam dívidas através de empréstimos.

Se pode entender a situação de Estados e Municípios, anteriormente ao surgimento da Lei de Responsabilidades, de acordo com Mendes:

Em meados dos anos 90 do século passado a grande maioria dos estados e dos municípios de grande porte estavam insolventes, curvados por uma dívida excessiva e pelo fato de o fim da hiperinflação ter esgotado o mecanismo de corrosão do valor real de suas despesas. Este sobre endividamento era um indicador de que o controle prévio de endividamento exercido pelo Senado não estava funcionando a contento, e que deveria ser mais rígido na limitação de autorizações para contratação de empréstimos. (MENDES, 2010, p. 174).

Ao abordar o termo dívida pública, os doutrinadores parecem convergir para um mesmo sentido, ou seja, de que está se falando de obrigação contratual e voluntária assumida pelo poder público através de empréstimos obtidos, no exterior ou internamente, mediante contratos em que o governo recebe dinheiro de instituições financeiras ou o consegue através da venda de títulos ao público, com a obrigação de devolvê-lo, acrescido de juros.

Conforme Mendes (2014, p. 1385), “A dívida pública está certamente entre os temas mais sensíveis da Constituição financeira.”

A dívida dos governos subnacionais em Estados federativos sempre foi uma questão complexa. Governar implica alocar da melhor maneira possível os recursos cada vez mais escassos, o endividamento surge como uma oportunidade de relativizar a restrição orçamentária com a qual os governantes se defrontam.

A dívida pública pode ser entendida, também, como empréstimos públicos feitos a longo ou em curto prazo. Ou seja, o reembolso pode se dar no mesmo exercício financeiro ao que foi contraído, ou no exercício subsequente. Dessa forma, a doutrina, quanto a extensão da obrigação, classifica a dívida pública em dívida pública flutuante, advinda de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária e dívida pública fundada, contraída a prazos muito longos ou até sem prazo definido.

Para Baleeiro:

[...] a dívida flutuante se caracteriza pelos vencimentos em termos brevíssimos, como meses ou um ano no máximo [...]. A dívida fundada caracteriza-se por sua estabilidade. Não varia ao sabor da cadência das receitas e despesas, a cada mês, como a dívida flutuante, que, por efeito dessa contínua oscilação do *quantum*, recebeu esse nome. (BALEIRO, 2012, p. 644-645).

A Lei 4.320/64, dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, no artigo 98, trata da dívida fundada e descreve, sendo aquela que, “compreende os compromissos de exigibilidade superiores a doze meses, para atender desequilíbrio do orçamento ou para financiar obras e serviços públicos”.

A descrição da Dívida e do Endividamento, constante no Capítulo VII da LRF, em seu art. 29, item I, conceitua a dívida pública consolidada ou fundada:

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. (BRASIL, 2000).

A Constituição Federal (1988), recepcionando o modelo herdado da Constituição anterior, outorgou grande importância ao Senado Federal ao determinar a competência de autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios Ainda, 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.

Atendendo ao mandamento constitucional, que reconhece a importância do Senado em zelar pelo equilíbrio da Federação, este edita uma Resolução de nº 40, publicada no Diário Oficial em dezembro de 2001, sendo que, em seu artigo 1º, § 1º, item III, discrimina a Dívida Pública Consolidada (DPC), assim dispondo:

Dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento. (BRASIL, 2001).

Algumas doutrinas demonstram, que no atual sistema federativo, as entidades estatais não são autossustentáveis, estariam numa situação de dependência contínua, por concentrar um volume maior de recursos provenientes de tributos na União, resultando num conjunto de distorções de natureza política e fiscal.

Entre os doutrinadores que acreditam que, Estados e Municípios desenvolveram uma crônica dependência de recursos, Barroso assim se manifesta:

A ávida busca por tais recursos incluiu: a obtenção de financiamentos externos; disputa por recursos federais, sob a forma de créditos de órgãos e entidades oficiais, convênios, fundos, programas, repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nas unidades federadas; gastos por intermédio de empresas estatais que permitia acesso a fontes diversificadas de financiamento; a utilização de bancos estaduais na alavancagem de recursos e no financiamento do tesouro estadual (com recursos próprios, repasses federais, e empréstimos externos. (BARROSO, 2006, p. 146).

Devido ao excessivo endividamento dos estados da federação, a União cria um mecanismo de refinanciamento das dívidas sob a Lei nº 9.496/1997, responsável pelo refinanciamento de uma parcela expressiva da dívida estadual.

Os governos estaduais comprometeram-se a promover uma ampla reforma do Estado, mediante a privatização de empresas estatais estaduais, saneamento e a venda dos Bancos públicos estaduais e a reorganização dos processos internos com a finalidade de obter ganhos de eficiência.

De acordo com o entendimento de Barroso (2006, p. 149), “vive-se, portanto, um momento crítico na Federação brasileira e um gravíssimo problema de natureza fiscal, comprometendo o funcionamento adequado das instituições e serviços estaduais e municipais.”

4.1 O Caso do Estado do Rio Grande do Sul

Durante a década de 1990, o Brasil apresentaria um longo processo inflacionário, obrigando o governo central a promover reformas econômicas objetivando ao controle da inflação e estabilização de preços, resultando um Plano econômico de controle inflacionário e a instituição de uma nova moeda.

Essa reforma econômica viria a impactar consideravelmente sobre o endividamento, a grande maioria dos Estados e dos Municípios estavam insolventes com dívida excessiva e pelo fato da queda da inflação ter esgotado o mecanismo de corrosão do valor real de suas despesas.

Segundo Josué Pellegrini, a política de estabilização da moeda seria o fator para o aumento da dívida dos Estados:

A adoção do Plano Real contribuiu decisivamente para essa tendência. O controle da inflação acabou com a possibilidade de corroer o valor real das despesas públicas, de forma a acomodá-las às receitas disponíveis. É possível também que o valor real tenha ficado acima da média do período inflacionário. Entretanto, o fator derradeiro para agravar a situação financeira dos Estados foram as elevadas taxas de juros requeridas para manter a inflação sob controle nos primeiros anos de vigência do Plano Real. (PELLEGRINI, 2011, p. 07-08).

Um estudo feito e divulgado pelo Senado Federal (2013), aponta como uma das causas do endividamento dos Estados, as políticas centralizadoras do regime militar e os empréstimos externos:

As dívidas dos estados e dos municípios começaram a se cristalizar na década de 70, quando a gestão tributária centralizadora da União no regime militar comprometia a capacidade de gerar receita dos governos subnacionais. Os empréstimos externos se destacavam como principal fonte de financiamento dos estados, mas, naquele ambiente político e econômico, não prevaleciam as atuais normas de transparência e responsabilidade fiscal. (BRASIL, 2013).

Antes de 1994, a inflação permitia aos estados financiarem parte de seus déficits nominais na mesma forma ao que era feito pela União, os Estados beneficiavam-se do fato de que as receitas tributárias eram corrigidas pela inflação de forma muito mais eficaz do que as despesas. Assim, enquanto a receita mantinha boa parte de seu valor real, a despesa, por sua vez, sofria uma desvalorização real maior.

Durante muitos anos, o Estado do Rio Grande do Sul usaria o endividamento público para financiar seus déficits orçamentários. Segundo Giambiagi e Além (2001, p. 189), “o atraso no pagamento de despesas públicas permitia redução do gasto real em um ambiente de inflação elevada, enquanto as receitas tributárias eram razoavelmente corrigidas.” A utilização desse recurso, no entanto, fez com que a dívida pública do Estado se tornasse um grande desafio para o equilíbrio fiscal.

Um estudo, elaborado através da Comissão Especial da Dívida criada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul em 2012, apontaria que a Dívida Mobiliária do Estado, teria se originado nos sucessivos déficits fiscais ocorridos entre as décadas de 1970 até meados dos anos 1990.

A existência de déficits primários foi determinante para que a administração buscasse recursos em outras fontes para reduzir esses déficits, ou seja, o

endividamento público serviria para financiar os constantes desequilíbrios fiscais existentes.

Pela Comissão Especial da Dívida, temos:

Os títulos emitidos, entre março de 1991 e dezembro de 1997, foram exclusivamente para substituir os papéis que venceram. O estoque da dívida mobiliária, na época, cresceu em função dos elevados custos de financiamento, quando as taxas reais foram bastante elevadas. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Ainda na década de 1990, a crise fiscal dos estados brasileiros estaria associada a outros fatores como, o aumento do gasto com o funcionalismo e ao peso crescente dos inativos, pelos altos custos de rolagem de suas dívidas mobiliárias, decorrente das altas taxas de juros, e pelo fim da receita inflacionária com a implantação do Plano Real em 1994.

É o que apontam os estudos de Pellegrini:

A adoção do Plano Real contribuiu decisivamente para essa tendência. O controle da inflação acabou com a possibilidade de corroer o valor real das despesas públicas, de forma a acomodá-las às receitas disponíveis. Entretanto, o fator derradeiro para agravar a situação dos estados foram as elevadas taxas de juros requeridas para manter a inflação sob controle nos primeiros anos de vigência do Plano Real. (PELLEGRINI, 2012, p. 07-08).

A fragilidade financeira dos Estados e o crescimento do estoque da dívida levaram o governo federal a criar um programa que permitisse a repactuação da dívida entre os estados e a União. Essa repactuação seria formalizada por meio da Lei no 9.496/1997, na exigência de metas ou compromissos.

Se a repactuação das dívidas exigia uma nova postura na gestão fiscal dos estados, a Lei Complementar nº 101/2000 viria consolidar esse ambiente de disciplina fiscal.

Em 15 de abril de 1988 o Estado do Rio Grande do Sul e a União firmaram o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação Refinanciamento de Dívidas, estabelecido através do Contrato nº 014/98/STN/COAFI, ao amparo da Lei 9.496 e da Resolução nº 106/96 do Senado Federal.

Este instrumento de socorro às finanças dos Estados vinculou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial, conforme Relatório da Comissão da Dívida Estadual. Vejamos:

Assim, os Estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas e ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotar medidas de controle de gastos com pessoal, alienação de ativos (privatização), concessão de serviços públicos e obterem a aprovação à implementação do programa. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Os valores da dívida negociados pelo Estado no primeiro contrato, assim como sua origem, são encontrados através da análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE):

No primeiro contrato, o valor original pactuado foi de R\$ 9.427.324.980,43 correspondente ao somatório da dívida mobiliária existente em 31/03/1996 (R\$ 8.761.477.178,00), e os saldos devedores dos contratos com a Caixa econômica Federal (R\$ 665.847.802,43). Sob o valor de R\$ 9.427.324.980,43, a União concedeu um subsídio inicial de R\$ 1.644.901.532,15, restando um saldo total refinanciado de R\$ 7.782.423.448,28. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Com o amparo da Lei nº 9.496/97, o Estado substituiu sua dívida mobiliária em mercado por uma única dívida por contrato, feita com o governo federal, passando a assumir compromissos decorrentes do contrato, entre eles, o pagamento mensal da dívida renegociada com base na Tabela Price, com encargos de juros de 6% ao ano, capitalizados mensalmente, e a correção monetária da dívida através do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas.

Como garantias do pagamento das parcelas ajustadas, em caso de inadimplência, o Estado autoriza a União, a reter as parcelas referentes ao Fundo de Participação dos Estados. Algumas das condições impostas na submissão do Programa, tais como esforço fiscal, com aumento da arrecadação, cortes de despesas, restrições a novas operações de crédito, deram início a um processo de desestatização do setor público.

De acordo com o Relatório da Comissão da Dívida Pública:

Além de impor o ajuste fiscal, era necessário eliminar os focos possíveis de expansão fiscal e de descontrole das despesas, através da redução da atuação no setor público. Nesse aspecto, o processo de privatização dos bancos e empresas estaduais representava a busca do Governo Central em redefinir a ação estatal retirando das unidades federadas o domínio das fontes de financiamento e de possível expansão de seus gastos. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Restariam muitas críticas à forma como foi negociado o acordo, entre eles, CASAROTTO (2011, p. 06), apontando várias inconsistências legais e morais para que o contrato pudesse ser efetivado, entre elas, “a elevada cobrança de juros, muito acima das praticadas pelo BNDES, por exemplo, colocando o Estado no mesmo patamar dos empréstimos concedidos pelos bancos a seus clientes.”

Outra incongruência no contrato que o Estado do Rio Grande do Sul firmou com a União estaria relacionado a adoção da Tabela Price, conforme os estudos de Casarotto:

Aqui é importante informar que, neste caso, a adoção da Tabela Price é totalmente ilegal. Ilegalidade, aliás, já sumulada pelo Supremo Tribunal Federal. [...] mas é importante registrar o estabelecido na Súmula 121 do STF: “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”. (CASAROTTO, 2011, p. 26).

O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna, calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas é uma medida de inflação em nível nacional. O Índice começaria a ser divulgado em 1947, sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, conforme a disponibilidade de novos dados e a ampliação da abrangência na coleta de preços.

Em que pese as críticas realizadas à utilização do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado mensalmente através de instituição privada, no caso, Fundação Getúlio Vargas (FGV), como índice de composição dos juros da dívida ser muito superior ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), índice oficial, a totalidade dos contratos foram negociados sob esse índice.

Do Relatório Anual da Dívida Pública Estadual, divulgado pela Secretaria da Fazenda entende-se:

A dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul é constituída atualmente por cinquenta e três contratos e subcontratos de empréstimos, além de parcelamentos de débitos previdenciários e de outras contribuições sociais. A dívida em contratos é composta por empréstimos nacionais – dívida interna – e por contratos internacionais dívida externa. Atualmente o Estado não possui dívida constituída pela emissão de títulos públicos, denominada de dívida mobiliária. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 10).

O Relatório aponta as dificuldades de manter o pagamento das parcelas da dívida com a União:

Os pagamentos das parcelas iniciais de 2016 da dívida da Lei nº 9.496/97, devido as dificuldades financeiras enfrentadas, continuaram a acontecer

com atraso, a exemplo de 2015, o que acarretou em notificação de parcela vencida, retenção de transferências federais e bloqueio por parte da União nas contas do Estado, para garantir os respectivos pagamentos. (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 18).

Devido às dificuldades em refinar a dívida e assim obter recursos, saldando os débitos com a União, o governo do Estado do Rio Grande do Sul enfrenta grandes dificuldades em manter a folha de pagamento, adotando o regime de parcelamento.

Dada à crise instaurada com a União pelo bloqueio de recursos, em 2016 impetrou junto ao Supremo Tribunal Federal mandado de Segurança de nº 34.110 pedindo o direito de aplicar o critério de correção pela SELIC, obtendo liminar para a suspensão do pagamento, e, desde então, tem tentado negociar o refinanciamento da dívida.

Na Petição, o Estado requereu a suspensão dos pagamentos da dívida à União e a abstenção de qualquer medida punitiva, alegando a piora na crise financeira existente, apesar de todos os esforços realizados e detalhados, com possibilidade de efeitos irreparáveis à continuidade dos serviços públicos essenciais, e insuficiência de recursos para pagamento da folha do funcionalismo.

Conforme o Mandado de Segurança nº 34.110 impetrado pelo Estado do Rio Grande do Sul, o Supremo Tribunal Federal, na data de 11 de abril de 2016, assim decidiu:

DECISAO: O Estado do Rio Grande do Sul impetra mandado de segurança em face de ato praticado pelo Presidente da República, pelo Ministro de Estado da Fazenda, pelo Secretário do Tesouro Nacional e pelo Gerente-Geral da Agência do Setor Público de Porto Alegre do Banco do Brasil no Estado do Rio Grande do Sul, consubstanciado no Decreto 8.616/15, que regulamenta o disposto na Lei Complementar 148, de 25 de novembro de 2014, e no art. 2º da Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997. Assim, com fulcro na decisão do Plenário, defiro, parcialmente, de forma provisória e vigente até a definição do mérito neste feito ou em outro de sentido análogo, o pedido de liminar, para determinar às autoridades coatoras que se abstenham de impor quaisquer sanções ou penalidades ao ente público gaúcho, especialmente aquelas constantes da cláusula DÉCIMA OITAVA do contrato n. 014/98/STN/COAFI e o bloqueio de recursos de transferências federais, tendo em vista as disposições do artigo 4º, parágrafo único, da LC nº 148/14 assegurarem ao Estado o cálculo e o pagamento da dívida pública com base nos novos parâmetros legais em face da não promoção do aditivo contratual. (Origem: MS - 34110 - Supremo Tribunal Federal. Brasília DF. 15 fev. 2018. Rel. Min. Edson Fachin). (BRASIL, 2016).

A Medida Cautelar, deferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal concedeu liminar favorável ao Estado, com a suspensão dos pagamentos da dívida refinanciada com a União. O Ministro argumentou que se mostra verdadeiro contrassenso permitir à União a adoção das medidas punitivas previstas no Contrato nº 14/98/STN/COAFI, uma vez que está em vias de celebrar com o Estado, justamente por reconhecer o agravamento da condição financeira, um novo contrato de refinanciamento da dívida pública.

4.2 As negociações com o Governo Federal

Ao final de 2016, o governo federal sanciona a Lei Complementar nº 156 estabelecendo o Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal. Todavia, a questão da criação do Regime de Recuperação Fiscal permaneceu em discussão, sobretudo em função do agravamento da crise fiscal em alguns Estados.

No ano de 2017 prosseguiram as frentes de entendimentos com o governo federal, bem como ações no campo do Legislativo e na esfera judicial, em busca de avanços em relação à situação da dívida estadual. Os objetivos do Estado foram principalmente no sentido de adequar as condições contratuais e de obter um alívio nos pagamentos, como forma de enfrentamento da grave crise financeira e fiscal.

Conforme informações do Relatório da Dívida Pública emitido através da Secretaria da Fazenda:

Em 17 de novembro de 2017 foram publicadas três leis estaduais que autorizaram a repactuação de dívidas com base nas LC 148 e 156. A Lei nº 15.036 autorizou a celebração de termos aditivos aos contratos firmados com a União com base na Lei Federal 9.496/97 e na MP 2.192-70/01, para adoção das condições estabelecidas pela Lei Complementar nº 148/14 e pela Lei Complementar nº 156/16. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 29).

Empreendendo esforços necessários, ao final do ano o Estado conseguiu obter pôr fim a pactuação dos aditivos contratuais que materializaram benefícios trazidos pelas LC 148/14 e 156/16, e representam a primeira grande revisão das cláusulas da dívida gaúcha, desde a assinatura do refinanciamento com o governo federal no ano de 1998.

Segundo Josué Pellegrini (2012, p. 26), “o refinanciamento da dívida estadual junto à União requer, primeiramente, a modificação da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Sobre as possíveis alterações nas mudanças nas condições de pagamento relativos aos contratos da dívida estadual com a União com base na Lei 9496 de 1997, e das cláusulas contrato de refinanciamento da dívida, existe um óbice legal pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. (BRASIL, 2000).

Cumprе ressaltar, o advento da LRF, no ordenamento pátrio, surgiria como um importante instrumento, em termos de disciplinamento da gestão das finanças públicas e de defesa contra os desequilíbrios fiscais.

Enquanto esse impasse não se define, ao final de dezembro de 2016 foi apresentada a Lei Complementar nº 156, estabelecendo um Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal.

Este projeto não restaria exitoso, de acordo com o Relatório da Dívida:

A Presidência da República, por contrariedade à retirada das exigências de contrapartidas que existiam no projeto original, para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, acabou por vetar na Lei todo o Capítulo que instituía e tratava do Regime. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 27).

Todavia, em virtude de alguns estados apresentarem um agravamento da crise fiscal, a questão da criação de um novo Regime de Recuperação permaneceria em discussão no Congresso Nacional, sobremaneira a atenuar às exigências do projeto.

Com poucas alterações em relação ao seu projeto de origem, na data de 19 de maio seria sancionada uma nova Lei Complementar de nº 159, regulamentando um novo Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

De acordo com as informações do Relatório da Dívida, são algumas das disposições contidas no projeto da Lei:

O prazo de vigência do Regime de Recuperação Fiscal será limitado a 36 meses, admitida uma prorrogação por período não superior ao originalmente fixado; os valores não pagos à União durante esse período

serão controlados em conta gráfica e capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos nos contratos; durante a vigência do Regime, na hipótese de inadimplência em empréstimos com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidos pela União, a União ficará impedida de executar as contra garantias ofertadas. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 28).

Conforme as informações obtidas do 9º Relatório Anual da Dívida Pública do Rio Grande do Sul, na data de 21 de Dezembro de 2017 o Estado conseguiu obter a pactuação dos aditivos contratuais que materializaram benefícios trazidos pelas LC 148/14 e 156/16, e representariam a primeira grande revisão das cláusulas da dívida gaúcha, desde a assinatura do refinanciamento com o governo federal em 1998.

A Tabela apresenta a relação das principais dívidas do Estado, os saldos devedores e a participação no total, na posição final dos últimos três exercícios financeiros.

TABELA 1 – DÍVIDA FUNDADA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO – 2015-2017

DISCRIMINAÇÃO	2015	%	2016	%	2017	%
Lei 9.496/97 e PROES LC 156	51.617.362	83,5	57.421.425	86,7	58.572.792	86,6
Lei 8.727/93	183.321	0,3	150.956	0,2	116.992	0,2
BNDDES	918.789	1,5	916.308	1,4	850.090	1,3
Banco do Brasil e CEF	760.379	1,2	719.518	1,1	679.193	1,0
Parcelamento INSS e PASEP	256.262	0,4	233.969	0,4	191.525	0,3
Outras	20.171	0,0	20.171	0,0	20.171	0,0
TOTAL DÍVIDA INTERNA	53.756.284	8,0	59.462.347	89,8	60.430.763	89,3
Banco Mundial – BIRD	5.978.594	9,7	5.140.221	7,8	5.540.625	8,2
Banco Interamericano - BID	2.022.750	3,3	1.631.143	2,5	1.688.454	2,5
Japan Bank Intl Cooperation	42.096	0,1	19.284	0,0	-	0,0
TOTAL DÍVIDA EXTERNA	8.043.441	13,0	6.790.648	10,2	7.229.079	10,7
TOTAL GERAL DA DÍVIDA	61.799.724	100,0	66.252.995	100,0	67.659.842	100,0

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2017.

OBS: não inclui a dívida de Precatórios Judiciais.

Em 2017, a dívida fundada da administração direta do Estado, exceto Precatórios Judiciais, apresentou estoque total de R\$ 67,660 bilhões, o que representou um acréscimo nominal de R\$ 1,407 bilhão, e percentual de 2,1%, em relação ao valor do ano anterior. Deste total, R\$ 60,431 bilhões referem-se à dívida interna, e R\$ 7,229 bilhões à dívida externa.

De acordo com Josué Pellegrini (2000, p. 151), o caráter da renegociação da dívida estadual, “só pode ser entendido quando se discute o seu papel como instrumento de transformação do Estado.”

Por conseguinte, os estados limitados financeiramente, sem a capacidade de contratarem novos empréstimos e pressionados pelo ajuste fiscal definido nos contratos de refinanciamento, perdem capacidade de atuação por estarem ligados a uma política constante de cortes nos gastos, com atrasos ou parcelamento nos salários, sem reunir recursos para implementar políticas de desenvolvimento, ficam compelidos a buscar a revisão dos acordos e na disputa da distribuição tributária.

Parte essencial do debate se concentra, justamente, na efetiva capacidade dos entes federados de seguirem destinando tantos recursos para o abatimento da dívida renegociada com a União.

Para Casarotto, a dependência que os Estados desenvolveram pelos recursos da União, é forma de supressão de autonomia:

[...], a União transformou a sua imprescindível decisão de política econômica em uma lucrativa aplicação financeira que exacerbou a dependência dos Estados Federados; parte de um astuto plano de aprofundamento de seu poder hegemônico, pois dívida impagável é dívida supressora de autonomia. (CASAROTTO, 2010, p. 15).

Neste mesmo sentido, Lopreato (2000, p. 156), parece concordar com a perda da autonomia, ao afirmar que: “As implicações dessa política interferem no pacto federativo, nesse sentido, os estados perderam autonomia.”

E, se o debate dos problemas enfrentados pelos estados estava na sociedade organizada, em torno de mudanças nos termos dos contratos, ganharia força com um ato promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em Brasília reivindicando a revisão das cláusulas do contrato entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União. Pelas disposições do Senado Federal a importância das reivindicações entregues pela OAB:

O manifesto pela revisão da dívida, assinado pela OAB e outras 120 entidades, lembra que, pela Constituição, todas as esferas políticas União, estados e municípios, devem respeitar mutuamente os seus limites de autonomia, em harmonia. Esse princípio constitucional está sendo colocado em xeque devido às condições onerosas de acordos de refinanciamento das dívidas. Caso tivesse sido cobrada pela União a mesma remuneração nominal que o BNDES tem cobrado de empresas privadas (de 6% ao ano em média), essa dívida de R\$ 369 bilhões seria, na realidade, de apenas R\$ 2 bilhões em 2011 e já estaria completamente quitada em 2012. (BRASIL, 2013, p. 10).

Em que pese essas informações, para que um Estado consiga recuperar altas e sustentáveis taxas de crescimento, necessariamente precisa de investimentos sendo que, o comprometimento de suas receitas com pagamento de juros restringe a sua capacidade de financia desenvolvimento da economia, inviabilizando a construção de um orçamento que contemple aos anseios da sociedade

4.3 Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados - Lei Federal 9.496/97

A década de 1990 seria de muitas mudanças para o Brasil com a adoção do Plano Real e o esforço para o controle da inflação, que até então, atingiria índices elevados, grande parte dos Estados da federação estavam mergulhados por uma dívida excessiva, e, conforme um estudo elaborado pelo Senado Federal (BRASIL, 2013), “o mercado era credor da maior parte da dívida estadual, o que aconteceu foi que a União assumiu o pagamento do passivo, a juros de mercado, tornando-se, assim, credora dos estados.”

A estabilidade da moeda acabou com os ganhos inflacionários, forçando Estados e Municípios a uma abrupta e acentuada redução de receitas.

É o que demonstram os estudos de Pellegrini:

O controle da inflação acabou com a possibilidade de corroer o valor real das despesas públicas, de forma a acomodá-las às receitas disponíveis. O fator derradeiro para agravar a situação financeira dos estados foram as elevadas taxas de juros requeridas para manter a inflação sob controle nos primeiros anos de vigência do Plano Real, taxas que incidiram sobre os títulos de dívida pública. (PELLEGRINI, 2013, p. 7).

Antes de 1994, a inflação permitia aos estados financiarem parte de seus déficits nominais da mesma forma como era feito pela União, os Estados beneficiavam-se do fato de que as receitas tributárias eram corrigidas pela inflação de forma muito mais eficaz do que as despesas, mas a partir de 1994, com a queda da inflação, estados apresentavam um elevado volume de endividamento.

Para Barroso (2006), o processo de endividamento dos estados deu-se por vários fatores:

Além da insuficiência de arrecadação; a evolução dos gastos com pessoal, inclusive com pagamentos de inativos; a pouca responsabilidade no

endividamento dos bancos públicos; por fim, o plano Real e a política de estabilização da moeda. (BARROSO, 2006, p. 148).

Os governos eram favorecidos pela inflação, com a estabilidade da moeda cessavam os ganhos inflacionários com a demora na efetivação dos pagamentos, quer de salários, obrigações em geral, inclusive pela demora no pagamento de precatórios. Para Barroso (2006, p. 148), “a generalizada inadimplência de praticamente todos os Estados da Federação, quanto as dívidas judiciais, é fator de desmoralização.”

Dentro deste contexto, em 1997 foi promulgada a Lei 9.496, que estabeleceu critérios e condições para a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras de específica responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Dentre as quais, a necessidade de firmar Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

Para Casarotto, a situação dos Estados tornou a medida necessária:

O programa criado pela Lei Federal nº 9.496/97 foi uma medida econômica que se tornou necessária, obrigatória e urgente para evitar que a crítica situação dos Estados Federados pudesse vir a comprometer os resultados do plano de estabilização econômico posto em andamento na segunda metade dos anos 90. (CASAROTTO, 2011, p. 10).

A partir da situação fiscal, em que se verificou a vulnerabilidade das finanças dos Estados, o Governo Federal encaminhou o programa onde foram definidas as condições para o refinanciamento, por parte da União, das dívidas existentes, mediante a assinatura de contrato, onde estariam estabelecidas as premissas para um ajuste fiscal duradouro.

A União entenderia que, sem sanear as finanças dos estados, a estabilização econômica conquistada pelo Plano Real estava fadada ao fracasso, conforme Giambiagi (2001, p. 183), “o governo federal se convenceu de que teria de assumir um papel ativo na reforma fiscal dos estados para impedir uma crise sistêmica”

Nas palavras, do então Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso, ao referir-se à Lei criada, assim manifestou-se:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º. Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados autorizada, até 31 de março de 1998 a:

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de

natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;
 II - assumir os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal;
 III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;
 IV - refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o inciso I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda. (BRASIL, 1997).

Publicada no Diário Oficial da União na data de 12 de setembro de 1997, esta Lei é o instrumento jurídico através do qual, se estabelecem critérios para a assunção e consolidação, exigindo dos estados rigoroso controle sobre seus gastos, ao ajuste fiscal, objetivando a contenção dos desequilíbrios fiscais.

Segundo o estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (2015), a partir desse dispositivo jurídico, estabeleciam-se critérios decorrentes do contrato:

Os Estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotarem medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e obterem a aprovação da Assembleia Legislativa à implementação do programa. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 6).

Entre 1997 e 1998, a maioria dos estados da federação renegociaria suas dívidas, passando para o governo federal um montante expressivo de dívidas mobiliárias, tendo como contrapartida, mudanças nas práticas tributárias e fiscais. Os contratos firmados com base na Lei nº 9.496, de 1997, foram planejados para que ao longo de 360 prestações os débitos fossem pagos, com juros e amortização, e, ao término do prazo, todo o montante estivesse quitado.

Para Pelegrini, era preciso a combinação de outros fatores para o pleno adimplemento:

Supunha-se também um cenário macroeconômico favorável. Mediante crescimento econômico adequado, as receitas estaduais subiriam em ritmo suficiente para que, dado o limite para os desembolsos, os pagamentos pudessem cobrir juros e amortizações. (PELEGRINI, 2011, p. 9).

Os contratos estariam também compostos com cláusulas que estabeleceram a adoção do IGP-DI, como índice de reajuste e composição da taxa de juros, representando à época, uma ótima opção, pois as taxas de juros eram baixas, como

consequência do Plano Real em vigor, vindo a sofrer mudanças posteriormente, conforme Pellegrini (2011, p. 25), “os fortes aumentos do IGP-DI em 1999 e 2002 se deram justamente por conta da acentuada desvalorização do real ocorrida nesses dois anos.”

Considerando que o Governo Federal se utiliza de índice diverso para estabelecer índices de inflação, Casarotto assim se pronuncia:

Ao adotar o IGP-DI a Lei cometeu além da ofensa ao princípio da impessoalidade cometeu um desrespeito a própria estrutura do Governo Federal na medida em que este dispõe do IBGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, e que calcula o IPCA, índice que o Governo Federal se utiliza para o cálculo da variação do poder aquisitivo da moeda nacional. (CASAROTTO, 2011, p. 49).

As mudanças nas cláusulas dos contratos firmados com base na Lei nº 9.496, preterida pelos Estados, encontra alguns obstáculos, entre eles, um de natureza legal, encontrado na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. As mudanças relacionadas às condições de pagamento da dívida do Estado com a União, configurariam refinanciamento entre entes federados, sendo tal procedimento vedado pelo dispositivo legal:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. (BRASIL, 2000).

Outro obstáculo encontrado é de natureza jurídica, estabelecido pela Constituição Federal (1988), ao afirmar no art. 5º, XXXVI, que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, de formas que, os contratos firmados entre os estados e a União, segundo a lei vigente à época, configuraria como tal.

Diante da imprevisibilidade dos governos acerca das mudanças passíveis de ocorrerem no cenário econômico, as condições e cláusulas dos contratos têm sido apontadas como responsáveis pela sobrecarga nas finanças dos entes federativos, resultando em elevado saldo devedor, a representatividade dos Estados tem apresentado demandas no Senado federal e na Câmara dos Deputados, por alterações nas cláusulas dos contratos, o que pode demandar tempo, pela sensibilidade do tema.

Na visão de Casarotto (2011, p. 45), “Nem renegociar, nem repactuar. Refazer!”

4.4 Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

Segundo Kelsen (2011, p. 156), responsabilidade é “algo ligado ao dever jurídico e que o descumprimento por parte do indivíduo, resultaria numa reação coercitiva de reparação dessa conduta contrária à prescrição legal”, seria, portanto, um resultado de natureza eminentemente sancionatória.

A Lei Complementar 101, promulgada em de 04 de maio de 2000, surge objetivando o equilíbrio entre as despesas e receitas dos três entes governamentais, promovendo a transparência das contas públicas, voltada ao anseio da sociedade em exigir maior moralidade e responsabilidade dos governantes frente ao Estado endividado e contaminado pelo desequilíbrio fiscal.

Nesse sentido, a Lei editada introduziria os princípios da responsabilidade e a da transparência como elementos capazes de elevar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo, coibindo abusos que provocariam danos ou prejuízos ao patrimônio público.

Para Martins e Nascimento, a Lei surge para promover maior equilíbrio dos gastos públicos:

Minimizar os efeitos da dívida estatal com medidas saneadoras, atuando na prevenção de riscos fiscais, efetivando as devidas correções, afim de cumprir as metas perseguidas pelo interesse público, especialmente de resultados entre os recursos financeiros disponíveis e os gastos no setor público. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 21).

Todavia, é conveniente frisar, que o surgimento da Lei viria a contemplar o que determina a própria Constituição Federal (1988), trazendo efetividade aos artigos 163 a 169 do Título VI, completando o espaço que estava reservado para as questões orçamentárias e a excessiva capacidade dispenditiva das entidades federativas nas três esferas da federação, presente durante toda a década de 1990.

Sendo que, o parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição (1988) e a matéria versada nos incisos I e II, assim proclama:

Cabe à Lei Complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (BRASIL, 1988).

Ainda, conforme Cavalcanti, seriam cinco as razões que justificam a edição da Lei, a saber:

[...] a Constituição de 1988 ao descentralizar a receita sem a devida descentralização administrativa que forçaria o Governo Federal a gastar mais do que suas receitas podiam pagar, gerando pressões inflacionárias e desequilíbrios macroeconômicos. A segunda questão reside na multiplicação irracional de Municípios que têm por direito ao recebimento de recursos financeiros sem o devido cálculo de sua contribuição nas receitas. A terceira questão está na autonomia dos Estados-membros para conceder incentivos fiscais para beneficiar e atrair investimentos, definida na LRF como renúncia fiscal e divulgada pela imprensa como “guerra fiscal” entre os Estados. A quarta questão diz respeito aos governadores, que não satisfeitos com a prática da renúncia fiscal, passam a utilizar bancos estatais para refinar impostos estaduais devido pelas empresas, a juros favoráveis e em prazos longos. Por último, em consequência direta destas distorções, observa-se a criação de mecanismos artificiais nos orçamentos, como projetos de infraestrutura ou de desenvolvimento, responsáveis pelo aumento do déficit público dos Estados, obrigados a emitir títulos públicos ou tomar empréstimos financeiros, devido à postura irresponsável dos Governadores. (CAVALCANTI, 2001, p. 63).

Portanto, o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, seria inovadora, por apresentar uma série de diretrizes gerais e vedações para um controle das contas fiscais, voltada aos três níveis de governo, central, estadual e municipal, imputando a responsabilidade e a transparência dos atos, tanto da administração pública direta como indireta.

Conforme se extrai do art. 1º, § 1º, do dispositivo legal, a necessidade de buscar a responsabilidade e a transparência na gestão pública, seria o elemento principal para viabilizar uma gestão fiscal e orçamentária responsável:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (BRASIL, 2000).

A vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, abriria perspectivas para um novo ciclo dentro da administração pública brasileira, sobre a gestão dos recursos, com equilíbrio nas contas públicas, planejamento mais eficiente, objetivando o cumprimento de metas estabelecidos em seus orçamentos. Os valores de receita e despesa, despesas com pessoal, bem como comprometimento com dívida pública a partir de então, devem obediência a limites e condições estabelecidos pela Lei.

Este entendimento se encontra na doutrina de Martins e Nascimento:

Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para a expansão das despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no país [...]. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 40).

Ao aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador intencionava encontrar uma norma capaz de submeter a ação da Administração pública aos princípios constitucionais contidos no artigo 37, cuja efetivação está condicionada ao controle.

Com relação ao controle e aos princípios que o legislador estabeleceu, Di Pietro, conceitua:

A finalidade do controle é assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico [...], em determinadas circunstâncias, abrange também o controle do mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2000, p. 575).

Para que exista um controle mais objetivo, a Lei estimula a participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração dos orçamentos. Assim, parece não restar dúvidas sobre a importância que a responsabilidade pela gestão pública exerce na sociedade, no que tange ao limite para a assunção de dívidas que envolvam o comprometimento de receitas públicas. A ausência de limites nos gastos públicos pode proporcionar um endividamento excessivo aos governos que utilizavam empréstimos como meio de obter recursos.

Sob esta ótica de controle que a Lei objetiva, Giambiagi e Além (2001, p. 193), ensinam que, ao estabelecer limites para o endividamento, “preencheu uma lacuna que gerava uma antiga mazela fiscal do gasto no fim de cada governo”, de

formas que impossibilitou uma prática muito comum de governantes: a postergação de dívidas.

4.5 Lei Complementar nº 87/96 - Lei Kandir

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) delega aos Estados competência tributária e o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o principal tributo da competência dos estados, disposto no art. 155, II, da Constituição Federal:

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. (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar nº 87, surgiria dentro de um contexto inflacionário, em que o Brasil adotaria um novo Plano visando a contenção dos elevados índices de inflação, e a existência de dois fatores, que, segundo Giambiagi e Além (2001, p. 143), “uma combinação de baixos níveis de arrecadação, com um significativo aumento do gasto público,” seriam determinantes para que a Lei tivesse amplo debate para a sua aprovação, com longo período de negociações entre o governo federal e os estados pelos aspectos relacionados às finanças estaduais e às dívidas públicas.

Conforme Batista Júnior e Marinho, a Lei foi criada para resolver desequilíbrios econômicos e dar sustentabilidade ao Plano Real:

A Lei Kandir foi concebida no contexto das reformas centralizadoras do governo de FHC. Com o Plano Real e com a opção da equipe econômica pela valorização cambial, as exportações brasileiras foram prejudicadas e as importações de produtos estrangeiros, altamente beneficiadas. O resultante desequilíbrio da balança comercial brasileira fez com que o Governo Federal buscasse alternativas para a reversão desse quadro. (BATISTA JÚNIOR; MARINHO, 2017, p. 166).

Para o governo federal, a aprovação dessa lei seria de fundamental importância por propiciar um mecanismo de incentivos às exportações, resultando

na supressão dos impostos de produtos brasileiros destinados ao exterior. A retirada deste imposto possibilitaria um aumento de competitividade dos produtos primários e semielaborados brasileiros no mercado mundial, aumentando as exportações, proporcionando efeitos positivos sobre a balança comercial do país.

Seria uma estratégia do governo para estimular as exportações que passaram a ter um baixo crescimento pelo quadro de estabilidade e valorização da nova moeda no País.

De acordo com Giambiagi e Além:

Quando, com o plano Real, a moeda se apreciou e as exportações passaram a ter um crescimento medíocre, o governo federal procurou estimular as vendas ao exterior através de mecanismos não cambiais. [...] A ideia era isentar as exportações de bens primários e semielaborados do pagamento do ICMS. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 321).

A Lei traria significativas alterações na legislação do tributo, com perspectivas de perda na arrecadação dos Estados com maior vocação às exportações, haja visto a total desoneração das operações com mercadorias destinadas ao exterior, além da garantia de aproveitamento integral dos créditos relativos aos insumos utilizados pelos exportadores nas mercadorias com destino ao mercado externo.

De acordo com o economista Frizzo, a Lei Kandir tinha os seguintes objetivos:

A Lei, tal como foi concebida, tinha dois objetivos fundamentais. O primeiro objetivo era o de incentivar as exportações brasileiras, visando melhorar o saldo do Balanço de Pagamentos. A utilização do ICMS foi justificada, entre outras razões, como alternativa para não alterar a política cambial da paridade do real com o dólar americano. Acreditava-se que a adoção desta medida poderia minimizar os saldos negativos apresentados pela balança comercial do País. O segundo objetivo relacionava-se à necessidade de elevar os investimentos internos, a fim de promover o crescimento econômico. (FRIZZO, 2008, p. 10).

Em 2003 a Lei Kandir seria introduzida à Constituição, através da Emenda Constitucional de nº 42 que alterou o artigo 155, § 2º, X, “a”, para conceder imunidade do ICMS para toda e qualquer operação de exportação e garantir ao exportador o aproveitamento do respectivo crédito:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e

o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores. (BRASIL, 1988).

Ao entrar em vigor, a Lei nº 87 previa uma compensação financeira aos estados pela perda tributária, porém, ao longo dos anos, a Lei sofreria sucessivas alterações através da edição de Leis Complementares estabelecendo novos critérios para a distribuição mensal destas compensações, com percentuais de participação aos estados.

Uma compreensão maior sobre estes critérios de distribuição estabelecidos e alterados através de Lei Complementar é extraída dos estudos de Frizzo:

Criada em 11/07/2000, a Lei Complementar nº. 102, estabeleceu novos critérios para a distribuição mensal destas compensações, através de coeficientes de participação de cada Estado. Estes critérios foram adotados para os exercícios de 2000 a 2002. A partir de 2003 até 2006, os critérios foram estabelecidos pela Lei complementar nº. 115/2002. A Lei Complementar nº. 102 também trouxe outras modificações importantes na Lei Kandir, sendo que a principal delas foi a revogação do § 5º, do artigo 20 e do artigo 33, da Lei Kandir, que resultou na limitação do direito à compensação de créditos do ICMS. (FRIZZO, 2008, p. 10).

Afirmava-se, à época, que num período de cinco anos os ganhos com o desenvolvimento da indústria brasileira superariam o montante não tributado, o que nunca ocorreu, conforme as lições de Batista Júnior e Marinho:

Os alegados ganhos com o desenvolvimento da indústria, nos termos previstos (e prometidos) pelos especialistas, jamais se concretizaram, e nunca houve aumento de arrecadação sequer próximo do montante não tributado. Logo no ano seguinte à edição da Lei Kandir os governadores já reclamavam da insuficiência da compensação das perdas experimentadas. (BATISTA JÚNIOR; MARINHO, 2017, p. 169).

A situação piorou com a redução das transferências a partir de 1999. Em decorrência da insatisfação geral dos Estados-membros exportadores de produtos primários e semielaborados com a aprovação da Lei Complementar nº 102 no ano de 2000, alterando a Lei nº 87, adaptando as formas de compensação e repasses.

Entre os tributos, o ICMS, em termos de arrecadação, constitui uma representatividade muito significativa para os Estados e seus municípios, por toda relevância, governos e representantes do povo de cada unidade da federação se mobilizam para adquirir esse crédito tributário referente à Lei Kandir, atribuindo a

mesma, um expressivo desequilíbrio fiscal, considerando que os valores repassados pela União, seriam insuficientes para cobrir as perdas de receitas.

4.5.1 Importância da Lei Kandir para o Estado

Instituída em 1997 como mecanismo de fortalecer os estados com maior vocação para as exportações, em meio a uma conjuntura, onde o governo central buscava garantir maior estabilidade ao Plano Real, conforme visto anteriormente, obtendo números mais favoráveis na balança comercial, a Lei Complementar nº 87, instituiu as regras de desoneração do ICMS sobre produtos e serviços exportados.

O ICMS, em termos de arrecadação, representa significativa importância aos Estados, sendo o tributo de maior representatividade no bolo tributário nacional à frente do Imposto de Renda.

Segundo Frizzo:

Para alguns estados brasileiros. Principalmente os da região Sul e Sudeste, a importância do ICMS aumenta na medida que, para estas regiões, as transferências correntes da União têm uma importância relativa menor do que os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (FRIZZO, 2008, p. 8).

O nível de endividamento de alguns entes federativos com a União, serviria de motivação para que Estados fossem em busca do ressarcimento. Em 2015, um estudo desenvolvido pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria da Fazenda, demonstraria de forma objetiva, em percentuais, a evolução das perdas líquidas relativas às desonerações proporcionadas pela “Lei Kandir” para o Rio Grande do Sul.

Com o intuito de demonstrar, a fim de que se possa ter uma melhor compreensão sobre as perdas de valores líquidos, em percentuais, de ICMS relativos à Lei Kandir apresentados no estudo desenvolvido pela Secretaria da Fazenda, vamos nos valer dos seguintes gráficos:

Tabela 2

RS: PERDAS COM AS DESONERAÇÕES DAS EXPORTAÇÕES DE INDUSTRIALIZADOS X COMPENSAÇÕES DO FPEX				
ANO	PERDAS BRUTAS	COMPENSAÇÕES (FPEX)	PERDAS LÍQUIDAS	COMPENSADO
2015	4.200.237.406	529.255.264	3.670.982.142	12,6%

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2015.

Tabela 3

RS: PERDAS LEI KANDIR x COMPENSAÇÕES (LK+FEX) – VALORES NOMINAIS				
ANO	PERDAS BRUTAS	COMPENSAÇÕES TOTAIS	PERDAS LÍQUIDAS	COMPENSADO
2015	4.294.773.112	369.797.437	3.924.975.67	8,6%

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2015.

Tabela 4

RS: PERDAS TOTAIS X COMPENSAÇÕES TOTAIS				
ANO	PERDAS BRUTAS	COMPENSAÇÕES TOTAIS	PERDAS LÍQUIDAS	COMPENSADO
2015	8.495.010.518	899.052.701	7.595.957.817	10,6 %

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2015.

Tabela 5

RS: PERDAS LÍQUIDAS EM RELAÇÃO À RECEITA DO ICMS			
ANO	EXPORTAÇÕES DE INDUSTRIALIZADOS	LEI KANDIR	TOTAL DAS PERDAS LÍQUIDAS
2015	13,5 %	14,5 %	28,0 %

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2015.

Percebe-se, que as perdas reais de arrecadação de ICMS com a isenção das exportações no Rio Grande do Sul estariam sendo consideráveis, uma vez que as exportações gaúchas representam um percentual significativo na formação do PIB estadual.

Nesse sentido, em agosto de 2017 formou-se no Senado Federal, uma Comissão Mista Especial Sobre a Lei Kandir, formada pelos representantes dos principais Estados interessados no ressarcimento desses valores referentes às perdas do tributo.

São trechos iniciais do Relatório:

A presente Comissão tem como objetivo oferecer propostas de alteração da Lei Complementar (LCP) nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação [ICMS], e dá outras providências, conhecida como “Lei Kandir”, no que se refere à compensação devida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios pela perda de receita resultante da não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados e sobre as aquisições destinadas ao ativo permanente. (BRASIL, 2017, p. 3).

Esta Comissão foi constituída a partir da decisão de um julgado do Supremo Tribunal Federal (STF), que, na data de 30 de novembro de 2016, julgou procedente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) de nº 25, por reconhecer a mora Legislativa em atender a dispositivo constitucional que regulamentaria os créditos referentes ao ICMS, contidos no artigo 91 e seus incisos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), fixando um prazo para que o Congresso Nacional edite Lei Complementar regulamentando os repasses da União para os entes subnacionais em decorrência da desoneração do ICMS, e, ainda, na omissão deste, a possibilidade de outorga ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Como resultado da propositura da Ação, o Supremo Tribunal Federal, assim se manifestou:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão, vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio. Na hipótese de transcorrer in albis o mencionado prazo, o Tribunal, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a, do texto constitucional; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ; e que se comunique ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Fazenda, para os fins do disposto no § 4º do art. 91 do ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o cumprimento da presente decisão, notadamente no que se refere à oportuna inclusão dos montes definidos pelo TCU na proposta de lei orçamentária anual da União. Plenário, 30.11.2016. (BRASIL, 2016).

Não se deve desconsiderar que o art. 91, § 2º do ADCT da Constituição Federal, impôs um marco temporal para os repasses e, sobretudo, em seu § 3º, estabeleceu o dever de o Congresso Nacional legislar. O dispositivo deixa claro que a efetiva compensação deveria ser estabelecida em lei complementar a ser elaborada e que os repasses na forma da Lei Kandir.

Ademais, dentro de um sistema federativo de repartição de competências, o crédito ao ICMS seria de elevada importância por este representar um dos principais tributos dos Estados na composição de suas receitas. Neste sentido, o ministro Celso Mello, um dos integrantes da Corte a analisar o mérito da Ação, reconheceu que a existência de uma deturpação no sistema de repartição de receitas compromete a saúde das relações federativas, enfraquecendo os estados e o Distrito Federal. Segundo o ministro, as competências constitucionais desses entes federados ficam esvaziadas pela falta de condições materiais necessárias para que sejam exercidas.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade e Omissão (ADO) nº 25, ajuizada junto ao Supremo Tribunal Federal pelo Estado do Pará, contou com a participação de outros quinze Estados interessados, entre eles, o Rio Grande do Sul.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso analisou o modelo de Federalismo cooperativo adotado com a Constituição de 1988, relacionado ao fato de que a dívida pública acarretaria a perda da autonomia do Estado através do contrato de financiamento do passivo estabelecido pela União.

A Constituição de 1988 restaura a democracia no Brasil, trazendo os Municípios como Entes federativos, reconstruindo o federalismo cooperativo, onde todos os membros devem colaborar mutuamente para cumprir os objetivos da República, reconhecendo a autonomia dos Estados que a compõem, distribuindo competências, dotando de capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, nos limites por ela impostos.

O Estado surge em função da sociedade, o fim do Estado é a sociedade de formas que o Estado na contemporaneidade, consagra os direitos fundamentais e sociais do homem, um grande desafio a ser enfrentado pelos governantes, pelo constante crescimento das necessidades dessa sociedade moderna.

A efetivação dos direitos sociais através de políticas públicas requer recursos impondo à Administração Pública uma gestão eficiente dos gastos, equilibrando receitas e despesas. O Orçamento Público se consagra como um grande instrumento que a Constituição colocou à disposição dos administradores para realizar um planejamento equilibrado na execução das finanças públicas.

O estudo acerca da repartição de competências estabelecido pela Constituição demonstra uma maior concentração de tributos com a União

A década de 1990 foi de grandes mudanças na economia brasileira, havia um processo inflacionário muito elevado, entre as medidas econômicas adotadas o Plano Real, trazendo estabilização da moeda e uma nova realidade: a maioria dos Estados da federação estavam em desequilíbrio fiscal.

A dívida dos Estados representava uma ameaça à estabilização da economia e, portanto, a União editaria a Lei 9.496, através da qual Estados, Municípios e o Distrito Federal refinanciaram suas dívidas seguindo uma cartilha de restrição fiscal sob a forma de contrato.

Como resultado desse processo de renegociação, os estados comprometeram parte de suas receitas para o pagamento de suas dívidas, além de iniciarem a privatização de seus ativos.

A falta de responsabilidade em contrair empréstimos, associado ao momento econômico vivenciado pelo Brasil foram determinantes para o elevado grau de endividamento dos Estados. Como uma forma de promover transparência à gestão dos recursos públicos e impor aos administradores à responsabilidade por seus atos, surgiria em 2000 a Lei Complementar nº 101, designada Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente aos princípios consagrados pela Constituição elencados no artigo 37, viria a nortear a atuação da Administração Pública dos três poderes.

Com o estudo que se fez a cerca do endividamento do Estado do Rio Grande do Sul, se pode observar que suas origens estariam relacionadas com a falta de responsabilidade da gestão com a contratação de créditos para o financiamento conjuntamente ao período inflacionário que o Brasil viveu na década de 1990.

O Mandado de Segurança impetrado pelo Estado junto ao Supremo Tribunal Federal, deu-se em virtude da impossibilidade de o Estado cumprir com o pagamento dos juros. As cláusulas do contrato da dívida do Estado com a União, têm sido objeto de muitos movimentos objetivando promover algumas alterações.

Alterações no contrato encontrariam muitos obstáculos um deles seria de natureza jurídica, conforme corrente doutrinária, por tratar-se de um contrato, mantém características de ato jurídico perfeito, legitimaria, portanto, a União em executá-lo, diante da inadimplência do Estado.

O corte nos gastos do Estado apresenta um custo alto para a sociedade pelo excessivo comprometimento de receitas com o pagamento da dívida, inviabilizando investimentos nos serviços essenciais de saúde, educação e segurança, com parcelamento de salários ao quadro de servidores públicos.

Além do comprometimento de receitas com o pagamento da dívida, outra causa encontrada para a diminuição de recursos dos estados, estaria relacionada a prática de alguns governos em incentivos variados concedidos através de isenção de impostos, infraestrutura das empresas financiadas com dinheiro público denominada guerra fiscal.

Torna-se prudente mencionar também o fato de que, passados vinte anos do primeiro contrato assinado pelo Estado com a União para a renegociação da dívida, as medidas restritivas de ajuste fiscal parecem não surtir efeitos e uma possível causa poderia ser os juros excessivos e a adoção do índice de correção.

Feita a análise da Lei Complementar 87 de 1996, Lei Kandir, sobre os objetivos que o governo federal almejava ao sancionar a norma, percebeu-se que a redação inicial do dispositivo previa uma compensação financeira aos Estados e Municípios pelas perdas de receitas sobre o ICMS. A desoneração de uma série de produtos destinados à exportação acarretaria muitas perdas para os Estados com maior participação econômica como seria o caso do Rio Grande do Sul.

A partir dos dados apresentados pela tabela sobre os valores deixados de arrecadar pelo Estado do Rio Grande do Sul com a desoneração do ICMS, é possível constatar a significativa importância em termos de aumento da receita.

Observa-se, pelo exposto, um processo de enfraquecimento fiscal e financeiro do Estado do Rio Grande do Sul, com reflexos nos investimentos, desenvolvimento social do Estado com aumento do grau de endividamento.

Diante da vasta problemática abordada neste trabalho, conclui-se, que as implicações do endividamento público interferem na autonomia do Estado na medida que o pacto federativo de cooperação mostra-se inexistente quando o Estado, com as contas bloqueadas pela União e na iminência de ser executado por inadimplemento, precisou recorrer ao Judiciário para obter uma liminar favorável, possibilitando a interrupção do pagamento.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de Britto Alvares. **A crise da federação no Brasil**. Ensaios FEE, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1704/2071>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BARBOSA, Maria Lúcia; ALLAIN TEIXEIRA, João Paulo. **Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação**. Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 1113-1142, jun. 2017. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/23083>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- BARROSO, Luiz Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>>. Acesso em: 28 fev. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BRASIL. Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF, 1964. Seção 1, p. 3921.
- BRASIL. Lei nº 5.176, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, 1966.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. **Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)**. Brasília, DF, 1997. Seção 1, p. 18261.
- BRASIL, Resolução nº 104, de 20 de dezembro de 1996. **Autoriza o Estado do Rio Grande do Sul a contratar operação de crédito sob o amparo do "Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados"**. Brasília, DF, 1996. Seção 1, p. 27749.
- BRASIL, Lei Ordinária nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. **Critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal**. Brasília, DF, 1997. Seção 1, p. 20249.
- BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF, 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL, Resolução nº 40, de 21 de dezembro de 2001. **Limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.** Brasília, DF, 2001. Seção 1, p. 06.

BRASIL. **Comissão Mista Especial Sobre a Lei Kandir.** Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

BRASIL, Senado Federal. **Dívida Pública Uma Equação Difícil.** Revista de audiências Públicas do Senado Federal. Ano 4 Nº 16 julho de 2013. Brasília, DF. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496200>. Acesso em: 12 set. 2018

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.110.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial e legitimação do estado social.** Revista de Administração Pública 2017. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65932>. Acesso em 23 ago. 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CASAROTTO, João Pedro. A Dívida Pública dos Estados com a União. **Revista da FEBRAFITE.** 2. ed. Brasília, DF, 2011.

CAVALCANTI, Marcio Novaes. **Fundamentos da lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Dialética, 2001.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal.** 1. ed. São Paulo: Manole, 2004.

COSTA, Jean Mario Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Barauna de. **Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal.** Jornal de Políticas Educacionais, [S.l.], v. 4, n. 8, dez. 2010. ISSN 1981-1969. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21828>>. Acesso em: 03 set. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32. ed. São Paulo: Saraiva 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FRIZZO, Miguel Ângelo. **Os Efeitos da Lei Kandir na Arrecadação do Estado do Rio Grande do Sul no Período de 1998 a 2005.** Trabalho de conclusão do Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas na Universidade de Caxias do Sul. 2008. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/4-encontro-economia-gaucha/trabalhos/macro-financas-sessao1-2.doc>>. Acesso em: 17 maio. 2018.

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio. MOREIRA, Maurício Mesquita. **A Economia Brasileira nos Anos 90.** Biblioteca Digital. Rio de Janeiro. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 1ª edição 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>>. Acesso em: 17 maio. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** 1. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUND, Sergio. **Direito Financeiro e Orçamento Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 10. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**: Economia e Sociedade, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 117-158, jan. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114/10665>>. Acesso em: 07 maio. 2018.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramento de Municípios**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília, DF, Jul. 2003. Disponível em: <www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e.../305317.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Vol. 110. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo. Saraiva. 2014.

MENDES, Marcos. **O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198701/000897827>>. Acesso em: 04 set. 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do Espírito das Leis**. 9. ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida Estadual**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, nº 110 mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242295/TD110>>. Acesso em: 05 set. 2018.

REIS, Marcelo Loureiro. **REFORMA DO ESTADO**: da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: o caso brasileiro. Revista Foco, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 104-137, jul. 2014. ISSN 1981-223X. Disponível em: <<http://www.revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/91/67>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Comissão Especial da Dívida Pública**. Porto Alegre, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública**. 8ª edição. Porto Alegre. 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 maio. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública**. 9ª edição. Porto Alegre. 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.rs.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul com a União**. Porto Alegre, 2015.

SANCHÍS, Luis Prieto. **El Constitucionalismo de Los Derechos**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

SILVA, Anderson Caputo. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. 1. ed. Brasília: Estação Gráfica Ltda, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo. Malheiros. 2009.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL: O Perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Biblioteca da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.