

# DÍVIDA PÚBLICA E FEDERALISMO (I)

## O controle do endividamento e a autonomia dos entes federados

---

Cesar Augusto Seijas de Andrade

### 6.1 Introdução

O Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (CRFB/88, art. 1º, *caput*). A organização político-administrativa da Federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (CRFB/88, art. 18). Para a manutenção do modelo federativo, é imprescindível que os entes subnacionais sejam dotados de autonomia financeira para cumprir as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas.

O endividamento é um importante mecanismo de gestão de recursos e instrumento de política financeira. Assim, a Constituição Federal de 1988 permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios endividem-se para o cumprimento das suas atribuições.

No entanto, o crédito público não é a única forma pela qual se viabiliza a autonomia financeira, pois os entes podem arrecadar recursos de diversas outras fontes (como as receitas tributárias). Igualmente, o endividamento desmedido causa impacto na estabilidade econômica do País e obriga o ente central a assumir a dívida dos entes subnacionais, como já ocorreu no Brasil em algumas oportunidades.

Admite-se, dessa forma, a imposição de limites para o endividamento, como forma de assegurar a estabilidade econômica.

## 6.2 A dívida pública como mecanismo de gestão de recursos e instrumento de política financeira

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

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

Além disso, há gastos públicos cujos encargos devam ser equitativamente distribuídos ao longo de gerações, como investimentos ou despesas de capital, que, por corresponderem à aquisição de um ativo ao patrimônio público, podem gerar recursos, utilidades e benefícios para o futuro. O endividamento permite a distribuição no tempo dos encargos relativos a tais gastos para que concorram para a despesa pública todos aqueles que dela irão se beneficiar<sup>1</sup>.

Os financistas clássicos condenavam utilizar a dívida pública para despesas correntes, cuja utilidade se esgota de imediato e não gera benefícios para as próximas gerações<sup>2</sup>. A dívida deveria, portanto, ser utilizada para investimentos, concretizados em bens de capital que produzirão utilidades vindouras. Isso significa que as gerações futuras serão oneradas com as despesas dos juros e da amortização da dívida. Em contrapartida, receberiam a utilidade oriunda de estradas, ferrovias, portos, entre outros ativos, que se conservariam no patrimônio público até a época em que o ônus da dívida seria suportado, o que compensaria o sacrifício<sup>3</sup>.

A dívida pública também é um instrumento de política financeira. Há momentos em que as finanças públicas deixam de ser *neutras* e têm por fim intervir na vida econômica e social, fomentar determinada atividade ou setor, ou estimular o crescimento econômico em períodos de recessão.

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

---

1 Cf. MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley. Local debt management. *In*: SHAH, Anwar (ed.). **Local public financial management**. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. p. 109-155.

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

3 Cf. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Revista e atualizada por Dejalma de Campos. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 565.

De acordo com James M. Buchanan e Richard E. Wagner, os princípios clássicos podem ser resumidos por uma analogia entre as finanças do Estado e as finanças dos particulares. A conduta financeira prudente do Estado era concebida como se fosse equivalente à conduta de uma família ou de uma empresa privada. A virtude residia na frugalidade, não na prodigalidade. Déficits constantes e elevados eram tidos como loucura fiscal e o princípio reinante era o de que o orçamento público deveria estar equilibrado, com superávits continuados ou com déficits tolerados somente em circunstâncias extraordinárias. Igualmente, se uma despesa é financiada por meio de dívida, devem-se manter os fundos compatíveis para sua amortização<sup>4</sup>.

A teoria keynesiana da gestão da dívida pública faz parte de uma teoria do processo econômico, que em sua aplicação concede ao financiamento das despesas públicas por meio de déficit um papel importante para se atingir os objetivos macroeconômicos mais importantes como o aumento da renda e do emprego<sup>5</sup>. Em síntese, os keynesianos defendem a utilização dos empréstimos públicos como medida para combater a depressão econômica<sup>6</sup>.

Nesse cenário, a teoria de Keynes para a superação do fenômeno das crises pode ser resumida na atribuição ao Estado do papel de aumentar e suplementar o incentivo a investir, bem como estimular a propensão a consumir<sup>7</sup>.

O uso da dívida pública não pode ser considerado certo ou errado como um fim em si mesmo, e deve ser analisado como um instrumento da ação governamental em determinada conjuntura econômica. Não cabe ao direito impor ideologias e obrigar o administrador público a seguir determinada orientação econômica. Isso não significa que a dívida pública não possa ser limitada por normas jurídicas. Contudo, não pode o direito restringir o endividamento a ponto de impedir o administrador de contrair dívida.

### **6.3 Razões para o controle do endividamento dos entes subnacionais**

O endividamento dos entes subnacionais impacta a política econômica, monetária e fiscal. Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War e Raju Singh

---

4 Cf. BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Deficit del sector publico y democracia*. Madrid: Ediciones RIALP, 1983. p. 25.

5 Cf. BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Deficit del sector publico y democracia*. Madrid: Ediciones RIALP, 1983. p. 42.

6 Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Revista e atualizada por Dejalma de Campos. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 560.

7 Cf. KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1982. p. 284-291.

explicam que a estabilidade macroeconômica depende da exposição agregada a riscos, e um dos elementos críticos é o endividamento de todos os entes públicos que compõem esse país<sup>8</sup>.

Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além explicam que, para se medir se o nível da dívida é muito elevado, não é recomendável que se analise apenas o seu valor nominal. Isso, porque a dívida pública no patamar de, por exemplo, US\$ 10 bilhões, pode ser importante para determinado país, mas pode não ser muito em um país cujo PIB chegue à casa dos trilhões de dólares. Em razão disso, um termômetro mais adequado para se medir o patamar da dívida pública é a relação dívida/PIB. Do mesmo modo, para concluir que determinado nível da dívida é elevado, não se pode apenas analisar isoladamente a relação dívida/PIB. Também devem ser examinados a composição e o custo da dívida pública<sup>9</sup>.

Em relação à composição da dívida, alguns países desenvolvidos têm um mercado de títulos públicos tradicional e estável, o que lhes permite uma proporção elevada da dívida na forma de títulos com longo prazo de vencimento e taxas de juros prefixadas. Se um desses países passar por dificuldades conjunturais e se vir obrigado a aumentar os juros, primeiramente haverá uma necessidade de rolagem relativamente confortável. Além disso, a elevação dos juros afetará apenas uma fração pequena da dívida, representada pelos novos títulos emitidos. Por outro lado, se a dívida for de curto prazo, o país ficaria à mercê das oscilações do mercado e poderia ter de resgatar fração considerável de sua dívida. E caso a taxa de juros aumente, essa elevação surtirá efeitos sobre parte substancial da dívida<sup>10</sup>.

Quanto ao custo da dívida, se a taxa nominal de juros não for elevada, seu impacto sobre as contas públicas será bem menor. Ou seja, não basta analisar o montante da dívida, pois o seu peso no orçamento dependerá também da taxa de juros<sup>11</sup>. Logo, tão importante quanto avaliar a relação da

---

8 Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. **Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations**. IMF Working Paper WP/05/108. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 2005. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Subnational-Public-Financial-Management-Institutions-and-Macroeconomic-Considerations-18225>. Acesso em: 26 out. 2024.

9 Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 218.

10 Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 218.

11 Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 219.

dívida/PIB é o exame da estrutura da dívida em relação ao seu prazo de vencimento (composição) e ao seu custo (taxa de juros).

No Brasil, o zelo pela macroeconomia e o estabelecimento das políticas monetárias e de crédito cabem à União, segundo a Constituição. Compete à União emitir moeda (art. 21, VII), administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguro e de previdência privada (art. 21, VIII). Além disso, cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX).

Os entes subnacionais, assim como as instituições financeiras e os particulares, devem se submeter aos ditames da política monetária e de crédito determinada pelo ente central, pois, se assim não ocorrer, torná-la-ão inócua<sup>12</sup>. Não faria sentido a União fixar a política monetária e de crédito apenas para as instituições financeiras e os particulares. Se estiverem em desacordo com a política do ente central, as finanças dos entes subnacionais prejudicarão a estabilidade econômica e poderão tornar ineficazes os objetivos da política fiscal do País.

A distribuição da competência legislativa na Constituição ratifica o afirmado. O art. 22, VI, VII e VIII, da Constituição atribui à União a competência privativa para legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; e comércio exterior e interestadual. Na competência legislativa concorrente (art. 24), compete à União estabelecer normas gerais em matéria de direito tributário, financeiro e econômico. Ademais, o art. 174 da Constituição atribui ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, atuação que, diante dos incisos dos arts. 21 e 22 e do art. 24 da Constituição, será exercida em sua maior parte pela União.

O plexo de competências constitucionais permite concluir que a gestão macroeconômica é centralizada pela União. Outrossim, o comportamento e as diretrizes adotadas pelos entes subnacionais interferem no alcance dos objetivos fixados pelo ente central, em virtude de seu gasto agregado e do nível de sua dívida<sup>13</sup>.

Na ausência de limites para controlar o endividamento, o governo central encara o risco de que os entes subnacionais poderão tentar se aproveitar

---

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

13 Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 437-460.

dos esforços daquele para estabilizar a economia e repassar os custos do endividamento excessivo para outros entes ou para gerações futuras. Entes subnacionais com poder econômico podem usar sua condição para manter o ente central como refém e barganhar por repasses da dívida ou outras vantagens fiscais<sup>14</sup>.

Sobre o tema, Francisco Rigolon e Fabio Giambiagi asseveram o seguinte<sup>15</sup>:

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

Primeiro, porque os governos subnacionais são incentivados a produzir déficit e a transferir o seu financiamento para o governo central. Quando os recursos não estão disponíveis *ex-ante* no governo nacional, eles podem ficar disponíveis *ex-post*, depois da realização do gasto e da acumulação da dívida. O poder político de muitos governos subnacionais e as implicações sistêmicas e políticas da eventual deterioração de suas contas diminuem a capacidade de o governo central resistir às pressões por mais recursos.

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

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

Para Joel de Jesus Macedo e Ely Célia Corbari, com a descentralização implementada pela Constituição de 1988, a União abdicou de parte do controle da política fiscal, o que gerou incompatibilidade entre a provisão de

---

14 Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. **Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations**. IMF Working Paper WP/05/108. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 2005. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Subnational-Public-Financial-Management-Institutions-and-Macroeconomic-Considerations-18225>. Acesso em: 26 out. 2024.

15 GIAMBIAGI, Fabio; RIGOLON, Francisco José Zagari. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, Fabio; MESQUITA MOREIRA, Maurício (org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 111-144. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10676/1/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090\\_A%20Renegocia%20das%20D%20%20e%20o%20Regime%20Fiscal%20dos%20Estados\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10676/1/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090_A%20Renegocia%20das%20D%20%20e%20o%20Regime%20Fiscal%20dos%20Estados_P_BD.pdf). Acesso em: 30 abr. 2025.

bens e serviços públicos pelos entes subnacionais e a política de estabilização econômica pelo ente central<sup>16</sup>. Uma alternativa para contornar o *trade-off* entre o aumento da eficiência decorrente da descentralização financeira e as consequentes dificuldades criadas para manter a estabilidade econômica seria a redução proporcional dos gastos do ente central para compensar o aumento dos gastos dos entes subnacionais. Porém, no Brasil essa alternativa se mostra discutível, tendo em vista a rigidez das despesas da União.

Igualmente, o crédito público não é a única forma pela qual se viabiliza a autonomia financeira dos entes públicos, que possuem outras fontes de recursos à sua disposição. Para atender os objetivos econômico-fiscais estabelecidos pelo ente central, admite-se a imposição de limites na autonomia financeira dos entes subnacionais para controlar a dívida<sup>17</sup>.

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

Não se pode perder de vista, por outro lado, que o Brasil é uma Federação e os entes subnacionais são dotados de autonomia, inclusive a financeira. O endividamento, tomado como instrumento de política financeira e mecanismo de gestão de recursos, configura uma das formas pelas quais as entidades subnacionais exercem essa autonomia.

Lili Liu e Michael Waibel apontam que o acesso dos entes subnacionais ao mercado financeiro traz uma série de benefícios. Em primeiro lugar, permite que os entes subnacionais expandam espaço fiscal para infraestrutura. Em segundo lugar, permite o financiamento mais eficiente e equitativo de gastos com infraestrutura, na medida em que tais gastos beneficiarão gerações futuras, as quais, por conta disso, também devem suportar o seu ônus. Em terceiro lugar, expõe os entes subnacionais à disciplina dos mercados e às exigências de apresentar relatórios sobre sua dívida, com ganhos em transparência fiscal, orçamentos saudáveis, administração financeira e boa governança. Em quarto lugar, facilita o aprofundamento dos mercados financeiros, pois um mercado competitivo, com diversos tomadores, prestamistas

---

16 Cf. MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célia. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 20, n. 51, p. 44-60. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1519-70772009000300004>. Acesso em: 29 out. 2024.

17 Cf. SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo: s.n., 1968. p. 136-140.

e opções de financiamento, pode ajudar a diversificar o acesso dos entes subnacionais a recursos creditícios com custos reduzidos<sup>18</sup>.

Dessa forma, o controle do endividamento público deve ser desempenhado dentro das delimitações da Constituição, de forma razoável, para preservar a autonomia financeira das entidades subnacionais. O controle não pode ser rígido a ponto de impedir que os entes subnacionais contraíam obrigações financeiras para gerir seus recursos. A Constituição de 1988, ao atribuir competência ao Congresso Nacional e ao Senado Federal para estabelecer limites e condições nessa matéria, não lhes conferiu poderes para anular a capacidade dos entes públicos de administrar a dívida pública. Os limites fixados devem, pois, ser razoáveis, sem extrapolar o quanto disposto na Constituição<sup>19</sup>.

## 6.4 Métodos de controle do endividamento subnacional

### 6.4.1 Controle pelo mercado

Alguns países confiam apenas no mercado de capitais ou financeiro para restringir o crédito dos entes subnacionais. Nesse caso, não há imposição de limites pelo ente central na dívida dos governos locais, que têm liberdade para decidir o seu montante, suas fontes e sua finalidade<sup>20</sup>.

Para que o controle pelo mercado seja efetivo, a doutrina tem sugerido que quatro condições devam ser satisfeitas. A primeira é que o mercado seja aberto e livre, sem regras que coloquem o ente público em posição favorecida como tomador de empréstimos ou que estabeleçam algum tipo de reserva para títulos ou empréstimos públicos. A segunda é que haja adequado nível de informações para os prestamistas sobre a dívida consolidada, a capacidade de pagamento do ente público, garantias oferecidas para outras operações, a condição de solvência etc. A terceira é que não exista a possibilidade de reescalonamento da dívida ou socorro financeiro (*bailout*).

---

18 Cf. LIU, Lili; WAIBEL, Michael. Subnational Insolvency: Cross-Country Experiences and Lessons. *Policy Research Working Paper n. 4496*. 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/6384>. Acesso em: 29 out. 2024.

19 Cf. CONTI, José Mauricio. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003. v. II. p. 1077-1093.

20 Cf. AHMAD, Ehtisham; ALBINO-WAR, Maria; SINGH, Raju. *Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations*. IMF Working Paper WP/05/108. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 2005. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Subnational-Public-Financial-Management-Institutions-and-Macroeconomic-Considerations-18225>. Acesso em: 26 out. 2024.

A quarta é que haja estrutura institucional que garanta a adoção de políticas fiscais responsáveis ou de redução da dívida para evitar crises, caso o mercado sinalize que novas operações de crédito poderão não mais ser efetuadas com determinado ente<sup>21</sup>.

Teresa Ter-Minassian e Jon Craig afirmam que, mesmo em países desenvolvidos, em que o mercado financeiro é relativamente transparente, o controle pelo mercado não tem sido plenamente efetivo, na medida em que, embora a classificação do risco das operações com os governos subnacionais tenha piorado, sua dívida não tem diminuído – o que seria uma consequência natural –, e sim aumentado nos últimos anos<sup>22</sup>.

#### **6.4.2 Controle cooperativo**

No controle cooperativo, em vez de os limites da dívida dos entes subnacionais serem fixados em leis ou pelo ente central, há um processo de negociação entre os entes ou seus prepostos, como se verifica nos países escandinavos e na Austrália<sup>23</sup>.

O processo de negociação pode ser bilateral (na maioria dos casos) ou multilateral, por meio de um conselho em que todos os entes têm representação.

O controle cooperativo tem como vantagem a maior participação dos entes subnacionais na elaboração das políticas macroeconômicas do Estado e no estabelecimento das diretrizes fiscais para se concretizar tais políticas. Além de aumentar o diálogo e a troca de informações entre os entes, o controle cooperativo cria nos entes subnacionais a consciência das implicações macroeconômicas de suas políticas orçamentárias. Todavia, o controle cooperativo não será eficiente em países nos quais é fraca a liderança do ente central nas políticas econômica e fiscal. O método será mais eficiente onde a disciplina fiscal e o conservadorismo estão enraizados<sup>24</sup>.

---

21 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

22 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

23 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

24 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

### 6.4.3 Controle normativo

O endividamento subnacional também pode ser controlado por normas jurídicas.

O controle por meio de normas jurídicas é realizado tanto em Estados federados como unitários e apresenta como aspecto positivo a transparência, a segurança e a certeza. Evitam-se barganhas entre os entes subnacionais e o central para alterar os limites da dívida, que poderiam ser marcados por casuísmos e não por considerações sobre a estabilidade macroeconômica<sup>25</sup>.

Desse modo, o controle por meio de normas jurídicas lida com pelo menos três desafios. Em primeiro lugar, as normas não podem meramente proibir os entes subnacionais de contrair dívida. Em segundo lugar, devem conferir previsibilidade, clareza e confiança. Em terceiro lugar, devem reduzir o risco do endividamento imprudente ao coibir excessos e ao fornecer instruções sobre como os entes subnacionais podem lidar com crises fiscais<sup>26</sup>.

As normas jurídicas podem, por exemplo, estabelecer limites globais para o montante da dívida, fixar metas de resultado fiscal, determinar que as operações de crédito somente sejam realizadas para fins específicos, fixar limites para a taxa de juros de novas operações de crédito ou proibir operações que impliquem grandes riscos macroeconômicos. Tais medidas podem ser adotadas de forma isolada ou combinada<sup>27</sup>.

Lili Liu e Michael Waibel ensinam que, além de regras relativas ao controle *ex ante*, o controle também pode ser *ex post*, com normas referentes à reestruturação da dívida na hipótese do ente público tornar-se insolvente. Esses controles se complementam, pois os mecanismos referentes ao controle *ex post* aumentam o ônus para aqueles que contornaram as regras do controle *ex ante*, melhorando, assim, a efetividade das normas preventivas<sup>28</sup>.

---

25 TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

26 VULOVIC, Violeta. The effect of sub-national borrowing control on fiscal sustainability: How to regulate? **Working Papers 2010/36**. Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ieb/wpaper/doc2010-36.html>. Acesso em: 26 nov. 2024.

27 TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

28 LIU, Lili; WAIBEL, Michael. Subnational borrowing, insolvency and regulation. *In*: SHAH, Anwar (ed.). **Macro federalism and local finance**. Washington (DC): World Bank (WB), 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/699837>. Acesso em: 26 maio 2024.

Para ser efetivo, o controle por meio de normas jurídicas deve vir acompanhado por padrões claros e uniformes de contabilidade pública, por definições abrangentes das operações que compõem a dívida, pela inviabilização de operações realizadas fora do orçamento e pela instituição de moderno sistema informatizado de dados, capaz de fornecer dados imediatos e atualizados de todas as fases da dívida<sup>29</sup>.

#### **6.4.4 Controle administrativo**

Em alguns países, o governo central detém a competência para controlar diretamente as operações de crédito de governos locais. Tal controle pode referir-se à fixação anual de limites globais para o montante da dívida dos entes subnacionais, à revisão e à autorização específicas das operações de crédito e à centralização de todas as operações de crédito com posterior subempréstimo para os entes subnacionais, com fins previamente aprovados. Esse tipo de controle é mais comum em Estados unitários do que em Estados federais<sup>30</sup>.

O controle direto pelo ente central é importante principalmente para as operações de crédito externo, pois a política externa e a macroeconômica costumam ser da competência do ente central. Além disso, uniformizar o acesso a mercados estrangeiros permite melhores termos e condições de negociação do que um acesso fragmentado e não coeso. Ainda, prestamistas estrangeiros frequentemente exigem a concessão de garantias pelo ente central nas operações de crédito realizadas com entes subnacionais, pelo que o ente central pode vir a assumir a responsabilidade pela dívida dos demais entes<sup>31</sup>.

Todavia, os argumentos não são favoráveis ao controle direto nas operações de crédito interno. O ente central teria de tomar decisões cuja importância é apenas local, o que seria mais eficiente se fosse da responsabilidade dos entes subnacionais. Não obstante, na medida em que todas as operações de crédito interno dos entes nacionais estão submetidas à aprovação do ente central, torna-se mais difícil para este recusar reescalamentos ou

---

29 TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

30 TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

31 TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

refinanciamentos da dívida daqueles. Assim, mostra-se mais eficiente fixar e monitorar os limites globais do montante da dívida dos entes subnacionais<sup>32</sup>.

## **6.5 Métodos de controle no Brasil**

### **6.5.1 Controle por normas jurídicas**

#### **6.5.1.1 Normas constitucionais**

##### **6.5.1.1.a Art. 167, III: “regra de ouro”**

De acordo com o art. 167, III, da Constituição, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. É a chamada “regra de ouro”.

Para José Mauricio Conti, a “regra de ouro”, ao impedir que a dívida ultrapasse o montante das despesas de capital, tem por objetivo a proibição de se financiarem, por meio de endividamento, as despesas correntes, o que seria um indício claro de descontrole das contas públicas<sup>33</sup>. No mesmo passo, Sérgio Assoni Filho aponta o objetivo do constituinte de direcionar as operações de crédito a investimentos duradouros, e não a despesas correntes<sup>34</sup>.

As despesas correntes são definidas pelo art. 12 da Lei n. 4.320/1964 como as despesas de custeio e as transferências correntes<sup>35</sup>.

O art. 12, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal também veicula a “regra de ouro”, porém em termos mais estreitos do que o texto constitucional. Isso, porque o dispositivo determina que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. Todavia, o art. 12, § 2º,

---

32 TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF), 1997. p. 156-172.

33 Cf. CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 232-262.

34 Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2007. p. 86.

35 As despesas de custeio são as dotações orçamentárias para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis, enquanto as transferências correntes são as dotações orçamentárias para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

da LRF não excepciona do limite as despesas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, diferentemente do que ocorre com o art. 167, III, da Constituição<sup>36</sup>. O Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a ADI n. 2.238, para dar interpretação conforme ao § 2º do art. 12 da LRF, para explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta<sup>37</sup>.

Assim, foi explicitado que a limitação da “regra de ouro” não abrange operações de crédito autorizadas via créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa aprovados mediante maioria absoluta do Poder Legislativo.

#### **6.5.1.1.b Art. 166, § 3º, II, “b”: vedação de emendas no projeto de lei orçamentária que incidam sobre os juros da dívida**

O art. 166, § 3º, II, “b”, da Constituição estabelece que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, *excluídas as que incidam sobre o serviço da dívida*.

De um lado, o dispositivo resguarda os credores e assegura que os juros da dívida não serão objeto de emendas no trâmite de aprovação da proposta de lei orçamentária. De outro lado, impede que os juros da dívida não sejam pagos.

#### **6.5.1.1.c Art. 165, § 8º: autorização prevista em lei**

O art. 165, § 8º, da Constituição trata da exclusividade orçamentária, segundo a qual a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Assim, “a exclusividade significa que não pode o texto da lei orçamentária instituir tributo, por exemplo, nem qualquer outra determinação que fuja às finalidades específicas de previsão de receita e fixação de despesa”<sup>38</sup>.

---

36 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. O Supremo Tribunal Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (da inconstitucionalidade do § 2º do artigo 12 e dos §§ 1º e 2º do artigo 23). *In*: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 97-107.

37 STF. ADI n. 2238, Relator: Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 24.06.2020. Processo eletrônico DJe-218 Divulg 31.08.2020, Public 01.09.2020, Republicação: DJe-228 Divulg 14.09.2020, Public 15.09.2020.

38 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 326-327.

O texto constitucional estabeleceu exceções, pois o art. 165, § 8º, exclui do seu alcance a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária. Diante disso, entende parte da doutrina que é necessária a autorização pela lei orçamentária anual para essa contratação<sup>39</sup>. Entendemos que a autorização para a realização da operação de crédito pode também estar prevista em lei distinta da orçamentária. Tanto é que o art. 29, § 3º, da LRF prevê que integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. *A contrario sensu*, as operações de prazo inferior a doze meses que não constaram da lei orçamentária não integram a dívida consolidada, o que permite concluir que existem operações de crédito que, embora tenham sido validamente autorizadas pelo Poder Legislativo, não constaram do orçamento. Não obstante, parece haver consenso quanto à necessidade de autorização legislativa para a contratação de qualquer tipo de operação de crédito<sup>40</sup>, o que decorre, inclusive, da legalidade.

#### 6.5.1.1.d Art. 234: proibição de a União assumir a dívida na criação de novo Estado

De acordo com o art. 18, § 3º, da Constituição, os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional por lei complementar.

A esse respeito, prevê o art. 234 da Constituição o seguinte:

Art. 234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

O pressuposto da criação de um novo Estado é que ele seja economicamente viável. Assim, suas receitas devem ser suficientes para fazer frente às suas despesas.

Tal restrição aplica-se apenas à hipótese de criação de novo Estado prevista no art. 18, § 3º, da Constituição. Em se tratando de transformação de

---

39 Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 437-460.

40 Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 582-583.

território federal em Estado, conforme estabelecido no art. 18, § 2<sup>o</sup><sup>41</sup>, aplica-se o art. 235, IX<sup>42</sup>.

Em relação à extinção do território do Amapá, transformado em Estado na Assembleia Constituinte de 1988, o STF decidiu, com fundamento no art. 235, IX, da Constituição e no art. 14, § 2<sup>o</sup>, do ADCT, que é a União, e não o novo Estado, o responsável por encargos financeiros decorrentes de despesas com pessoal, até o final de cinco anos contados da sua instalação<sup>43</sup>. A partir do sexto ano, o Estado do Amapá passa a responder por tais encargos<sup>44</sup>, na progressão prevista nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso IX do art. 235 da Constituição.

#### 6.5.1.1.e Limites à realização de despesas

A Constituição também limita a realização de alguns gastos públicos. É o caso, por exemplo, das regras que limitam o total da despesa com vereadores (arts. 29, VII, e 29-A). A despeito desses limites, o art. 169 da Constituição prevê que lei complementar estabelecerá os limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O art. 38 do ADCT previa regra de transição até a promulgação dessa lei complementar (que é atualmente a LRF).

Além disso, o art. 235, XI, da Constituição prescreve que, nos dez primeiros anos da criação de Estado, as despesas orçamentárias com pessoal não poderão ultrapassar 50% da receita. Igualmente, o art. 195, § 5<sup>o</sup>, proíbe que benefícios ou serviços da Seguridade Social sejam criados, majorados ou estendidos sem a correspondente fonte de custeio total.

A Constituição veda, ainda, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II).

---

41 Assim prevê o art. 18, § 2<sup>o</sup>, da Constituição: “§ 2<sup>o</sup> Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar”.

42 O art. 235, IX, da Constituição tem o seguinte teor: “IX – se o novo Estado for resultado de transformação de Território Federal, a transferência de encargos financeiros da União para pagamento dos servidores optantes que pertenciam à Administração Federal ocorrerá da seguinte forma: a) no sexto ano de instalação, o Estado assumirá vinte por cento dos encargos financeiros para fazer face ao pagamento dos servidores públicos, ficando ainda o restante sob a responsabilidade da União; b) no sétimo ano, os encargos do Estado serão acrescidos de trinta por cento e, no oitavo, dos restantes cinquenta por cento”.

43 RE 396547, rel. min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 08-03-2005, DJ 01-04-2005.

44 RE 222332, rel. min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 08-06-2004, DJ 06-08-2004.

### 6.5.1.2 Normas infraconstitucionais

A Constituição atribuiu competência legislativa para regular a dívida pública tanto ao Congresso Nacional quanto ao Senado Federal. Nesse passo, é importante reiterar o art. 22, VII, da Constituição, de acordo com o qual a União tem competência privativa para legislar sobre *política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores*. Os entes subnacionais, como já afirmado anteriormente, submetem-se à política de crédito fixada pela União.

O art. 22, VII, da Constituição deve ser interpretado sistematicamente com os demais dispositivos constitucionais que tratam da competência da União para legislar sobre a dívida pública. A competência legislativa da União sobre a matéria é exercida por normas editadas pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal.

De acordo com o art. 48, II, da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre *operações de crédito e dívida pública*. Ao Congresso Nacional também compete, conforme determina o art. 48, XIV, da Constituição, dispor sobre o *montante da dívida mobiliária federal*.

O art. 52 da Constituição, por seu turno, elenca as competências do Senado Federal, e grande parte delas refere-se ao controle da dívida pública. Cabe ao Senado (sem a sanção do Presidente da República, a teor do art. 48, *caput*, da Constituição):

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

As razões dos limites serem da competência do Senado Federal são a igualdade do número de Senadores por Estado-membro e o fato, pelo menos teórico, de serem os senadores (e não os deputados) os representantes dos Estados-membros<sup>45</sup>.

---

45 Cf. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 1. p. 83.

Em relação à competência prevista no inciso VI do art. 52 da Constituição, relacionada à fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada de todos os entes federativos, o Senado somente delibera por proposta do Presidente da República. Dessa forma, cabe ao Presidente definir sobre a oportunidade da deliberação. Porém, uma vez feita a proposta, o Senado pode alterá-la. Isso, porque embora a proposta seja do Chefe do Executivo, é o Senado quem fixa os limites (e não meramente aprova a proposta que lhe foi encaminhada). Além disso, é o próprio Senado quem promulga a resolução contendo os limites globais para a dívida consolidada, sem sanção presidencial<sup>46</sup>.

Além da competência *normativa* acima referida, cabe ao Senado Federal *autorizar operações externas de natureza financeira* de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, V).

Por seu turno, a lei complementar disporá sobre *dívida pública externa e interna*, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público, sobre a *concessão de garantias* pelas entidades públicas e sobre a *emissão e o resgate de títulos da dívida pública* (art. 163, II, III e IV). Não se olvide que o direito financeiro é matéria da legislação concorrente (art. 24, I), pelo que compete à União apenas estabelecer normas gerais.

O constituinte demonstrou considerável preocupação com a regulação dos limites da dívida pública e do controle das operações de crédito e concessão de garantias. Embora a Constituição trate a matéria com profundidade, a delimitação do conteúdo dos atos normativos a serem editados deixa margem a dúvidas, razão pela qual as competências normativas do Congresso Nacional e do Senado Federal podem eventualmente sobrepor-se.

Cite-se, por exemplo, a fixação, por lei complementar, de condições para a realização de operações de crédito. Conforme prevê o art. 52, VII, da Constituição, compete ao Senado Federal dispor sobre condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes da Federação, o que será feito por meio de resolução. Não obstante, a LRF criou algumas condições não previstas nas resoluções do Senado para a realização de operações de crédito, cuja constitucionalidade pode ser discutida, quais sejam: (i) observar os limites relativos a gastos com despesas de pessoal (LRF, art. 23, § 3º, III)<sup>47</sup> e (ii) enviar suas contas para o Poder Executivo da União para

---

46 Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2. p. 38.

47 O STF afastou restrições impostas ao Governador do Estado pela União para a realização de operações de crédito, porque o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público locais estariam descumprindo o limite

publicação, bem como divulgar o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal (LRF, arts. 51, § 2º, 52, § 2º, e 55, § 3º).

Assim, a fim de evitar a sobreposição e/ou o conflito de normas, cabe ao intérprete fixar os contornos da competência do Congresso Nacional e do Senado Federal com relação à dívida pública. Segundo Miguel Reale Júnior, o conflito aparente entre, de um lado, os arts. 48, II, e 163, II, III e IV, e, de outro, o art. 52, VI a IX, da Constituição deve ser solucionado pelo critério da especialidade. Desse modo, a competência especial do Senado, elencada nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição, e que prescinde da sanção do Presidente da República, derroga a competência geral do Congresso Nacional relativa à dívida pública. Por conseguinte, a matéria discriminada nos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição não pode ser veiculada por meio de lei complementar<sup>48</sup>.

Destacam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins que o veículo normativo adequado para o exercício das competências privativas do Senado é a resolução. As resoluções possuem a mesma força da lei, mas não podem revogá-la, e nem por ela ser revogadas, porque têm campos próprios específicos de competência. Por não estarem sujeitas à sanção presidencial, as resoluções são promulgadas pelo próprio Senado Federal<sup>49</sup>.

Isso, porque o Senado é o órgão de representação dos Estados no Congresso Nacional, ao lado da Câmara dos Deputados (representantes da população), e cada Estado e o Distrito Federal elegerão 3 senadores com mandato de 8 anos (CF, arts. 44, 45 e 46). A dívida pública é matéria de grande relevância nas relações intergovernamentais, dada sua relação intrínseca com a autonomia financeira dos entes subnacionais e com a estabilidade econômica do País. Diante disso, é salutar que o Senado Federal, integrante do Poder Legislativo da União como órgão de representação dos Estados, desempenhe várias das competências relativas ao controle da dívida dos entes subnacionais.

---

individual a eles imposto pelo art. 20 da LRF. De acordo com o entendimento do STF, o Poder Executivo não pode sofrer tais sanções, pois não tem competência para intervir na esfera orgânica das citadas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a eles outorgada pela Constituição (STF. AC n. 2659 MC-Ref, rel. min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 12-08-2010, DJe-179; ACO 1431 AgR, Relator(a): Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17.06.2015, Public 22.09.2015).

48 Cf. REALE JUNIOR, Miguel. Inconstitucionalidade da lei da rolagem das dívidas. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 1, n. 1, out./dez. 1992. p. 282-286.

49 Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4. t. I. p. 153.

Posto isso, ao considerar os entes a que se destinam as resoluções, podemos fixar a competência do Senado Federal para dispor sobre dívida pública da seguinte forma:

- Em relação à União: *fixar*, por proposta do Presidente da República, *limites globais para o montante da dívida consolidada* (CRFB/88, art. 52, VI); *dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno* (CRFB/88, art. 52, VII); e *dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia em operações de crédito externo e interno* (CRFB/88, art. 52, VIII).
- Em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: *fixar*, por proposta do Presidente da República, *limites globais para o montante da dívida consolidada* (CRFB/88, art. 52, VI); *dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno* (CRFB/88, art. 52, VII); e *estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária* (CRFB/88, art. 52, IX).

O Senado Federal é competente ainda para *autorizar operações externas de natureza financeira de interesse de qualquer dos entes da Federação* (CF, art. 52, V).

Paralelamente, compete ao Congresso Nacional, mediante lei complementar (com sanção presidencial), a edição de normas gerais em relação à dívida pública externa e interna, à concessão de garantias, à emissão e ao resgate de títulos (CF, arts. 48, II, e 163, II, III e IV). O Congresso Nacional possui, ainda, competência específica para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (CF, art. 48, XIV).

#### 6.5.1.2.a Normas editadas pelo Congresso Nacional mediante lei complementar

A principal lei complementar que veicula normas de controle do endividamento público é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

A LRF contém regras sobre o gasto público e estabelece limites para a realização de despesas com pessoal, para despesas obrigatórias de caráter continuado e para despesas com a Seguridade Social. A LRF também contém regras sobre metas de resultados fiscais e regula a recondução da dívida aos limites. O § 1º do art. 31 da LRF proíbe o ente que houver ultrapassado o limite de realizar operações de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. No mesmo passo, o ente deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo,

entre outras medidas, a limitação de empenho. Não obstante, o § 2º do art. 31 da LRF estabelece a sanção para o ente que não reconduzir a dívida ao limite dentro do prazo. De acordo com o dispositivo, o ente que assim proceder estará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. Por fim, a LRF repisa a “regra de ouro”.

### **6.5.1.2.b Normas editadas pelo Senado Federal mediante resolução**

A Resolução SF n. 40/2001 dispõe, pela literalidade da sua ementa, sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

Por sua vez, a Resolução SF n. 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

## **6.5.2 Controle administrativo**

### **6.5.2.1 Autorização das operações externas de crédito pelo Senado Federal**

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

Como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, cumpre ao Senado, estruturalmente, o papel de representar os Estados na gestão do interesse nacional. Incumbe-lhe também a fiscalização dos Estados e dos Municípios no que tange às operações de crédito externo que estes desejem realizar (CF, art. 52, V), competência que deflui do seu caráter federal<sup>50</sup>.

Para Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, o art. 52, V, da Constituição está de acordo com o regime federativo, pois o que repercute internacionalmente deve ter o assentimento da União<sup>51</sup>.

Assim, todas as operações de crédito externo (como contratos de abertura de crédito em estabelecimentos estrangeiros ou internacionais, a emissão de títulos em praças sitas no exterior, a compra de bens ou serviços para pagamento a prazo etc. de entidades estrangeiras) praticadas pelos

---

50 Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 169-170.

51 Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4. t. I. p. 169-170.

Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e, inclusive, pela União dependem de prévia autorização do Senado<sup>52</sup>.

Regis Fernandes de Oliveira aponta a controvérsia acerca da compra externa, com pagamento à vista, submeter-se ou não à autorização do Senado. Na opinião do autor, com a qual concordamos, a compra e venda que se esgote imediatamente, com pagamento à vista, não necessita de autorização do Senado, pois não se trataria de operação de crédito. Se o ente federativo tiver disponibilidade de recursos, contar com a autorização prevista em lei do respectivo Poder Legislativo e quitar a operação à vista, dispensa-se a autorização<sup>53</sup>. Noutro viés, entende Manoel Gonçalves Ferreira Filho que mesmo as aplicações financeiras que os entes façam no mercado internacional pres-supõem a autorização do Senado<sup>54</sup>.

Enquanto as operações de crédito externo sujeitam-se à autorização do Senado, as operações de crédito interno estão na competência discricionária de cada ente federativo, desde que respeitadas os limites e condições previstos na legislação aplicável. A competência do Senado para dita autorização deve ser interpretada de forma restrita, por ser excepcional<sup>55</sup>.

Em sentido estrito, o ato do Senado prévio à contratação de operações de crédito externo pelos entes federativos refere-se a *aprovação*, e não a *autorização*.

Conforme Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, a *autorização* é ato administrativo discricionário, unilateral, que faculta a alguém o exercício de determinada atividade material, que sem ela seria proibida. A autorização se caracteriza pelo seu caráter precário, em razão do qual pode ser revogada a qualquer tempo, por motivo de interesse público, salvo se houver disposição de lei em contrário ou se foi dada a prazo certo. Exemplos de autorização citados pelo autor são o porte de armas e a pesquisa e lavra de jazidas<sup>56</sup>.

De outro lado, a *“aprovação* é o ato administrativo discricionário, unilateral, de controle de outro ato jurídico, pelo qual se faculta sua prática ou,

---

52 Cf. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 178.

53 Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 12, n. 57, p. 203-220, jul./ago. 2004.

54 Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 52.

55 Cf. CLÉVE, Clémerson Merlin; SEHN, Solon. Regime jurídico do crédito público municipal no direito brasileiro. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 9, n. 38, p. 135-147, maio/jun. 2001.

56 Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I: Introdução. p. 519-520 e 560-561.

se já emanado, se lhe dá eficácia. Aprecia a conveniência e a oportunidade da manifestação jurídica do ato controlado<sup>57</sup>.

A atribuição constitucional ao Senado de aprovar as operações de crédito externo dos entes federativos, por ser privativa (exclusiva), é indelegável e inderrogável. Dessa forma, a lei não pode ampliar, restringir ou modificar tal competência, nem o Senado pode dela abrir mão e delegá-la para outro órgão, seja ele qual for, total ou parcialmente, direta ou indiretamente, sob pena de afrontar o art. 52, V, da Constituição. A privatividade da competência do Senado para autorizar as operações de crédito externo não pode ser exercida por mais ninguém e o Senado, como titular dessa competência, pode opô-la *erga omnes*. Mesmo o seu não exercício não autoriza a outrem arrogar-se dessa competência<sup>58</sup>.

Regis Fernandes de Oliveira destaca que a autorização pelo Senado, por si só, não implica responsabilidade da União pela operação de crédito externa. Pode ocorrer de o prestamista exigir garantia fiduciária, como o aval do Estado brasileiro. Nessa hipótese, a garantia pode ser solicitada e concedida. Contudo, a formalidade da autorização do Senado, que integra o processo de contratação da dívida externa, não confere a responsabilidade da União pelas operações dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal<sup>59</sup>.

Geraldo Ataliba apresenta interessante questão acerca do caráter preempatório da eventual negação de autorização para a realização da operação de crédito externo por parte do Senado<sup>60</sup>. Vale dizer, se o Senado negar a autorização, podem os entes federativos, ainda assim, realizar a operação externa de crédito?

Para Ataliba, a resposta é afirmativa. Pondera o autor que as finalidades do controle pelo Senado das operações de crédito externo seriam duas: assegurar o prestígio do crédito nacional perante entidades estrangeiras ou internacionais e garantir a oportuna obtenção de divisas para saldar o débito assim constituído. A Federação, ao conceder, por intermédio do Senado, as autorizações, dará ao credor a garantia “moral” do Estado brasileiro, o penhor do prestígio do País, e a segurança da disponibilidade cambial oportuna, adequada e tempestiva. Assim, a autorização do Senado permite ao credor sentir-se seguro

---

57 MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I: Introdução. p. 562 (destaques do original).

58 Cf. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 192-193.

59 Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 12, n. 57, p. 203-220, jul./ago. 2004.

60 Cf. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 179-187.

quanto à plena solvabilidade do Estado ou Município e quanto à pontualidade condicionada pelas disponibilidades cambiais. A ausência de tal autorização retira essas garantias ao credor, que não encontraria obstáculo jurídico caso desejasse arriscar-se e, mesmo assim, realizar a operação de crédito.

Já Samantha Ribeiro Meyer-Pflug entende que, sem a autorização do Senado, as operações de crédito externo realizadas pelos entes federativos são nulas<sup>61</sup>. Pontes de Miranda, por sua vez, assevera que a sanção pela falta de autorização do Senado não é a nulidade da operação, nem a sua ineficácia. Sem a autorização, não se forma a relação jurídica, não existe dever, nem obrigação, nem direito, nem pretensão. Vale dizer, a operação de crédito externo sem a autorização do Senado inexistente e nenhuma responsabilidade por ela assume o ente subnacional<sup>62</sup>.

A nosso ver, a autorização do Senado para a realização da operação de crédito externo é formalidade intrínseca à celebração do negócio jurídico. A esse respeito, prescreve o art. 104, III, do Código Civil que a validade do negócio jurídico requer forma prescrita ou não proibida em lei. Se a Constituição de 1988 estabelece em seu art. 52, V, que as operações de crédito externo celebradas pelos entes federativos necessitam de autorização do Senado, sem tal autorização, o negócio jurídico não é válido. Contudo, não podemos concordar com a tese de que, se tal autorização inexistente, o ente federativo não assume nenhuma responsabilidade pela operação de crédito. Se comprovada a culpa do ente federativo e o prejuízo ao prestamista, o primeiro pode ser responsabilizado não apenas pela devolução do principal, mas também por eventuais perdas e danos.

### ***6.5.2.2 Intervenção federal e estadual em caso de inadimplemento da dívida consolidada***

Outra forma de controle administrativo do endividamento é a intervenção em caso de inadimplemento da dívida consolidada. Embora não seja um controle prévio, a Constituição positivou outro mecanismo para evitar que a dívida dos entes subnacionais alcance patamares indesejados, à custa dos prestamistas, em virtude de eventual inadimplemento sistemático da dívida consolidada.

Dessa forma, serve a intervenção para o pagamento da dívida consolidada inadimplida, o que assegura o direito dos prestamistas e evita o descontrole das contas públicas. Não se trata, outrossim, de procedimento tendente

---

61 Cf. MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Art. 52. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 925.

62 Cf. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 1. p. 84-85.

à falência do ente público. Porém, a intervenção serve como espécie de controle *ex post* para reestruturação das finanças públicas.

A intervenção é medida de caráter excepcional, que está autorizada apenas nas hipóteses taxativamente arroladas no texto constitucional<sup>63</sup>.

De acordo com o art. 34, V, “a”, da Constituição, a União não intervirá nos Estados ou no Distrito Federal, exceto para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior. Igualmente, o art. 35, I, da Constituição prevê que os Estados não intervirão nos Municípios, exceto quando deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.

Regis Fernandes de Oliveira trata das diferenças de cabimento da intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal e da intervenção estadual nos Municípios por conta do não pagamento da dívida fundada<sup>64</sup>:

As diferenças estão em que, no primeiro caso, basta a “suspensão” do pagamento; enquanto que no segundo, basta o “deixar de pagar” e, na intervenção nos Estados, é necessário o não pagamento “por mais” de dois anos consecutivos, bastando, na intervenção estadual, os “dois anos” consecutivos.

As diferenças são sutis, mas existem. No primeiro caso, está ocorrendo o pagamento, mas ele é suspenso. No segundo, basta que não o pague, nos primeiros dois anos. Na intervenção federal, já se ingressou no terceiro ano.

A primeira conclusão que se extrai dos dispositivos constitucionais acima citados é a de que as hipóteses de intervenção se aplicam à suspensão ou ao inadimplemento do pagamento da dívida *fundada* (ou *consolidada*), e não da dívida *flutuante*<sup>65</sup>.

Além disso, no que tange à possibilidade de intervenção federal nos Estados ou no Distrito Federal, o art. 34, V, “a”, da Constituição alude ao objetivo de “reorganização” das finanças da unidade da Federação, o que permite a interpretação de que, se as finanças do ente subnacional não estiverem desorganizadas, não caberia a intervenção, mesmo se houver a suspensão do pagamento da dívida fundada.

---

63 Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 84.

64 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Empréstimos públicos no Brasil. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 1: Direito tributário. p. 234-252.

65 Cf. nesse sentido ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 150-151.

Essa interpretação não nos parece a mais correta. Segundo pensamos, a configuração de qualquer das hipóteses previstas no art. 34, V, da Constituição já caracteriza a desorganização das finanças que a intervenção busca corrigir. De outro lado, caso não haja violação das duas hipóteses previstas no inciso V do art. 34 da Constituição, não há a configuração da desorganização prevista no Texto Supremo a ensejar a intervenção<sup>66</sup>.

A Constituição afasta a possibilidade de intervenção se houver *motivo de força maior*. De acordo com o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, a força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir. Para Ricardo Lewandowski, a força maior refere-se a uma causa exoneratória, que exclui a intervenção, e que consiste em evento externo à vontade do ente federativo, de caráter irresistível, inevitável e imprevisível<sup>67</sup>.

Francisco Bilac Pinto Filho pondera que, por ser de conceituação abstrata, a força maior é subjetiva. Porém, ela há de ser patente e pública, bem como deve atingir a capacidade de pagamento do ente federativo, independentemente do que venha a causar essa incapacidade (comoção interna, greve geral, catástrofe natural etc.). O autor cita, como balizadores da força maior, exemplos utilizados pela lei complementar (no caso, a LRF, em seu art. 30, § 6º), como *instabilidades econômicas e/ou alterações nas políticas monetárias ou cambial*<sup>68</sup>.

Na ADI n. 558<sup>69</sup>, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 355, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual flexibilizava as regras de intervenção estadual nos Municípios em caso de suspensão do pagamento da dívida fundada. De acordo com o dispositivo impugnado, o não pagamento da dívida fundada não ensejaria a intervenção quando o inadimplemento estivesse vinculado à gestão anterior.

---

66 Cf. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 152-153.

67 Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 99.

68 Cf. PINTO FILHO, Francisco Bilac. Arts. 34 a 36. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 664. O art. 30, § 6º, da LRF trata da possibilidade do Presidente da República encaminhar ao Senado ou à Câmara dos Deputados solicitação de revisão dos limites da dívida pública e das operações de crédito, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial.

69 ADI n. 558, Relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19-04-2021, Processo Eletrônico DJe-189 Divulg 21.09.2021 Public 22.09.2021.

Para concluir, concordamos com os métodos de controle do endividamento dos entes subnacionais vigentes no Brasil. Nosso modelo federativo ainda não evoluiu o suficiente para que seja possível implementar o controle cooperativo, pois as barganhas políticas tenderiam a prevalecer sobre a condução da política macroeconômica. Igualmente, o controle pelo mercado também não se mostraria eficaz, como comprova a experiência histórica brasileira de descontrole das contas públicas dos entes subnacionais ante a inexistência de regras fiscais rígidas.

O controle normativo, por ser transparente, seguro e certo, evita a influência de questões políticas na aplicação do controle, após a positivação da norma no sistema. Porém, o controle normativo apresenta uma externalidade que deve ser levada em consideração, a saber, o contorno das normas por meio de práticas contábeis que visem burlar as regras que determinam quais obrigações devam ser computadas como dívida, para efeito da aplicação dos limites. Uma das formas de se mitigar tal externalidade é a instauração do Conselho de Gestão Fiscal a que alude o art. 67 da LRF, órgão que seria responsável pela edição de normas de contabilidade pública e que contaria com a participação de representantes de todas as esferas federativas e de diversos Poderes, bem como de membros da sociedade. Infelizmente, porém, o Conselho de Gestão Fiscal ainda não passa de mero projeto.

A atribuição ao Senado Federal do controle administrativo, em relação às operações de crédito externo, e as hipóteses de intervenção em caso de inadimplência da dívida consolidada também nos parecem medidas acertadas do legislador constituinte, tendo em vista as implicações que as operações de crédito externo podem trazer para o País. Esse tipo de controle, porém, carece da definição, prevista em lei complementar, do conceito de dívida externa, não cabendo às resoluções do Senado Federal dispor sobre o assunto, pois, nessa hipótese, estar-se-ia admitindo que o Senado pudesse regular os lindes de sua própria competência.

Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil competências específicas relativas à verificação de condições e limites e à contratação das operações de crédito efetuadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (LRF, arts. 32 e 38, § 2º). Tais dispositivos são de constitucionalidade duvidosa e serão examinados com maior profundidade adiante.

### ***6.5.2.3 Competências atribuídas ao Ministério da Fazenda***

O art. 32 da LRF atribui ao Ministério da Fazenda competência para verificar o cumprimento dos limites e condições das operações de crédito dos entes da Federação. Além disso, o Ministério da Fazenda deve centralizar e atualizar o registro eletrônico das dívidas públicas interna e externa, que será de acesso público.

Para Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega<sup>70</sup>, a incumbência de centralizar o registro da dívida pública reforça o papel do Ministério da Fazenda no acompanhamento e no controle do endividamento de todo o setor público, função que antes era confiada ao Banco Central.

A manutenção do registro eletrônico atualizado das dívidas públicas interna e externa não tem causado controvérsias, por conta do princípio da publicidade, que rege a administração pública (CF, art. 37, *caput*). No entanto, a atribuição de competência ao Ministério da Fazenda para fiscalizar os limites e condições das operações de crédito dos Estados e dos Municípios tem causado discussões na doutrina.

Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega parecem favoráveis a esse controle. Segundo os autores, a análise do custo-benefício é uma regra lógica que deve ser sempre observada. Tal análise permitirá o exame dos benefícios da implantação e dos custos ou ônus relacionados para que se possa então decidir diante das alternativas existentes qual poderá ser a melhor<sup>71</sup>.

Em sentido diverso é o entendimento de Kiyoshi Harada<sup>72</sup>:

A atribuição conferida ao Ministério da Fazenda não tem matriz constitucional. O Ministério da Fazenda passa a exercer um controle interno *sui generis*, que extrapola do âmbito da Administração Federal. Passa a desempenhar um papel de super órgão nacional, destinado a exercer o controle externo, invadindo esferas próprias dos Legislativos estaduais e municipais e de seus respectivos Tribunais de Contas. Tal faculdade, outorgada ao Ministério da Fazenda, agride os arts. 1º e 18 da CF. Fere, também, o art. 24, § 1º, da CF, pois, no campo de legislação concorrente compete à União apenas estabelecer normas gerais. Cabe à Casa Legislativa de cada entidade política examinar o requisito do indispensável interesse público na contratação de operações creditícias, dentro dos limites e condições fixados pelo Senado Federal. Usurpa, pois, a competência privativa do Senado Federal, órgão legislativo equidistante dos entes componentes da Federação, que tem a missão de dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito

---

70 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 199.

71 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 199-200.

72 HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 156-157.

interno e externo, nos termos do art. 52, VII, da CF. Semelhante norma só poderia ter validade para a hipótese em que a União figurasse como parte da operação de crédito, direta ou indiretamente.

Para Regis Fernandes de Oliveira, o dispositivo não é inconstitucional, na medida em que o Ministério da Fazenda é apenas encarregado do processamento do pedido. Nesse contexto, cabe ao Ministério da Fazenda examinar o atendimento das exigências legais, podendo, para tanto, exigir os documentos respectivos<sup>73</sup>.

Por sua vez, Cesar A. Guimarães Pereira<sup>74</sup> entende que é inconstitucional atribuir ao Ministério da Fazenda competência para apurar o descumprimento das normas relativas à dívida pública e aplicar sanções. A função do Ministério da Fazenda seria meramente de centralização e divulgação de informações objetivas, pois seria inválido submeter as operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à prévia aprovação de órgão federal. Segundo o autor, “o Ministério da Fazenda apenas pode operar como órgão centralizador de informações e verificador de requisitos formais das operações”.

A nosso ver, o Ministério da Fazenda não tem competência para autorizar operações de crédito dos entes da Federação. Tal competência foi atribuída pela Constituição apenas ao Senado e especificamente às operações externas de crédito de interesse dos entes da Federação, inclusive da União (CF, art. 52, V). Contudo, submeter operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à prévia aprovação de órgão que compõe a administração direta federal configura ingerência indevida e excessiva na autonomia financeira dos entes subnacionais, e nos parece inconstitucional.

Assim, o Ministério da Fazenda não poderia analisar a *relação custo-benefício* ou o *interesse econômico e social da operação* como se pudesse vetar a realização das operações de crédito dos entes da Federação caso entendesse que esses elementos não estão presentes. A competência do Ministério da Fazenda é apenas para monitorar as operações de crédito dos entes subnacionais (inclusive para compilação e divulgação de dados), mediante análise formal dos limites e condições, os quais, uma vez comprovados, levam à “aprovação” imediata da operação. Se não forem observados os limites e condições pelo ente da Federação, deve ser negado seguimento à operação. Porém, o Ministério da Fazenda não pode imiscuir-se no mérito da contratação, pois tal transbordaria a sua competência.

---

73 Cf. **Responsabilidade fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 77.

74 Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 45-104.

#### 6.5.2.4 *Competências atribuídas ao Banco Central do Brasil*

O art. 38, § 2º, da LRF prevê que o Banco Central promoverá o processo competitivo para a contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária dos entes subnacionais.

A participação do Banco Central no processo busca garantir a oferta da melhor taxa de juros para a operação de crédito, mediante competição entre as diversas instituições financeiras que operam no mercado<sup>75</sup>.

A atribuição da competência prevista no art. 38, § 2º, da LRF não se nos afigura inconstitucional. Não há, a nosso ver, ingerência indevida do Banco Central na contratação de operações de crédito pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. O Banco Central apenas zelará para que prevaleça a melhor proposta dentre as apresentadas pelas instituições financeiras participantes do certame, a fim de coibir irregularidades, verificadas com frequência no passado. Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi asseveram ser saudável a exigência do leilão eletrônico, pois a experiência revelou enorme disparidade entre os encargos contratuais cobrados dos Municípios. O Banco Central não tem competência, no entanto, para autorizar ou proibir as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária<sup>76</sup>.

Tal competência justifica-se, ainda, por conta do § 3º do art. 38 da LRF, segundo o qual o Banco Central manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo de crédito aberto, para aplicar as sanções cabíveis às instituições financeiras, no caso de inobservância dos limites, conforme o disposto no art. 33 da LRF.

Além de promover o processo de contratação da operação de crédito por ARO, o Banco Central deve ainda verificar a execução do saldo da operação, para evitar o descumprimento dos termos aceitados, especialmente quanto ao valor, que não pode ser superior ao autorizado. O objetivo é controlar o valor financiado e impedir que o ente se endivide além do que foi autorizado e, de outra parte, que a instituição financeira aumente o valor de sua produção bancária pelo incremento do crédito concedido<sup>77</sup>.

---

75 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 212.

76 Cf. TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. 2. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002. p. 215.

77 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 212.

