

DÍVIDA PÚBLICA E FEDERALISMO (II)

Garantias, contragarantias e vinculações de receitas

Luis Felipe Vidal Arellano

7.1 Introdução

A concessão de garantias pelo setor público é um tema com múltiplas dimensões. A concessão de garantias permite ao Poder Público alavancar recursos para projetos públicos e privados, mobilizando capitais para a sua estratégia de desenvolvimento. Por outro lado, a exposição do patrimônio público com garantias prestadas aos credores, às vezes de forma pouco transparente, pode representar contingência fiscal grave, comprometendo a sustentabilidade fiscal do Estado no longo prazo.

É normal que os credores do Estado, assim como qualquer credor, a fim de reduzir o risco de não recebimento do seu crédito, solicitem alguma forma de garantia. Historicamente, a vinculação de receitas foi um meio preferencial de garantia prestado pelo Estado, considerando a sua facilidade de implementação e a segurança para os credores, em especial em um contexto de receitas aduaneiras ou decorrentes da cobrança de “direitos de passagem”. Exemplo histórico da vinculação de receitas ao pagamento de dívidas pode ser observado na troca e no reescalonamento das dívidas dos estados americanos, propostos por Alexander Hamilton e assumidos pela União após a guerra de independência¹, ou mesmo na vinculação de receitas específicas

1 “Para honrar os pagamentos, Hamilton sabia que teria que contrair um empréstimo substancial no exterior e aumentar os impostos domésticos além dos impostos de

à Caixa de Amortização, criada no Império do Brasil em 1827 para “pagar os capitais, e juros de qualquer dívida pública, fundada por lei”².

No presente capítulo, vamos analisar em mais detalhes o tema das garantias e contragarantias, sobretudo mediante vinculação de receitas, bem como as suas implicações dentro do desenho institucional do Federalismo brasileiro.

7.2 Motivação das garantias públicas

O Estado é sem dúvida um devedor privilegiado. Ele raramente desaparece, se extingue ou vai à falência, ao contrário das empresas e pessoas naturais. Além disso, o Estado possui duas características fundamentais e que contribuem para o seu *status* especial: a capacidade de tributar e a capacidade de emitir moeda. Nenhum outro tipo de devedor jamais apresentará condições tão favoráveis para o seu financiamento, em especial em moeda própria.

Se por um lado o Estado é um credor de baixo risco pelos motivos acima apresentados, por outro, deve-se reconhecer que o Estado, por se dedicar ao atendimento das necessidades de ordem pública e interesse geral, não pode, via de regra, ficar à mercê de cobranças que poderiam ser feitas de maneira desorganizada, comprometendo o planejamento público e orçamentário. É nesse contexto que se justifica o procedimento especial de execução judicial de dívidas do Estado, por meio do regime de precatórios, previsto no artigo 100 da CRFB/1988.

Assim, temos dois elementos contraditórios: o Estado é considerado, em geral, o credor de menor risco de uma economia, mas a cobrança de suas dívidas na Justiça se faz de modo distinto da forma de cobrança e execução das dívidas privadas, para as quais se admite a execução forçada, com agressão direta ao patrimônio privado por meio de institutos como a penhora e o leilão em hasta pública. Este segundo aspecto confere a justificativa

importação que agora lhe eram devidos. Ele propôs impostos sobre vinhos e bebidas destiladas nos Estados Unidos, bem como sobre chá e café. Sobre esses primeiros ‘impostos sobre o pecado’, o secretário observou que os produtos taxados são ‘todos eles, na realidade, luxos, a maior parte deles luxos estrangeiros; alguns deles, no excesso com que são usados, luxos perniciosos’. Tal tributação poderia reduzir o consumo e as receitas, reconheceu Hamilton, mas duvidava que isso acontecesse, porque ‘luxos de todos os tipos são os que mais apegam aos apegos da humanidade, os quais, especialmente quando confirmados pelo hábito, não são facilmente alienados deles’” (CHERNOW, Ron. *Alexander Hamilton*. USA: Penguin Books, 2005. p. 301. Tradução livre).

- 2 Conforme arts. 67 e 68 da Lei de 15 de novembro de 1827, que dispôs sobre o “reconhecimento e legalização da dívida pública, fundação da dívida interna e estabelecimento da Caixa de Amortização”.

econômica para a exigência de garantia pelos credores contratuais do Estado³, sobretudo em contratos de longo prazo como são os contratos de financiamento e os contratos de parcerias público-privadas.

A dificuldade na constituição de garantias públicas tem sido, inclusive, apontada como um dos obstáculos à implantação de projetos de infraestrutura pública por meio de parcerias público-privadas (PPPs) no país. O desafio da constituição de garantias pelo Poder Público em projetos de PPPs, mesmo em face do artigo 8º da Lei n. 11.079/2004 (Lei de PPPs), consiste na necessidade “comercial” de que as garantias possam ser executadas sem necessidade de recurso ao Poder Judiciário, o que tornaria inevitável o regime de precatórios⁴.

Com relação a esse ponto, é interessante observar que há polêmica sobre a constitucionalidade formal do artigo 8º da Lei de PPPs, considerando o previsto no artigo 163, III, da Constituição, que estabelece caber à lei complementar a competência para a fixação de normas relativas à concessão de garantias pelas entidades públicas. Parte da doutrina entende, porém, que essa competência teria sido exercida por meio do artigo 40 da LRF que, ao não vedar a concessão de garantias em contratos alheios a contratos de operações de crédito, teria permitido ao legislador ordinário a fixação de formas de garantia em outras espécies de contratos, como no caso da Lei n. 11.079/2004.

Parte dos autores sustenta, ainda, que o artigo 163, III, se referiria apenas às garantias fidejussórias prestadas em operações de crédito, não havendo reserva de lei complementar às demais formas de garantia⁵. Não

3 Esse raciocínio é igualmente válido para as dívidas de natureza internacional, considerando a aceitação, no cenário internacional, da chamada “Doutrina Drago”, que afasta a utilização de meios violentos para a cobrança de dívidas por estados soberanos. Ver DRAGO, Luis María. *Les emprunts d'état et leurs rapports avec la politique internationale*. Paris: Pedone, 1907.

4 “Mas, de regra, o penhor, a fiança, a alienação fiduciária, a hipoteca, não permitem o adimplemento imediato do parceiro privado, devendo o credor promover a execução da garantia em juízo (exceto em casos específicos, como a venda pública ou privada no penhor). Nesse caso de acesso ao Judiciário para tornar eficaz a garantia, percebe-se que a utilidade prática da garantia estará desfeita se o agente garantidor for pessoa jurídica sujeita ao regime de precatório, tanto quanto o parceiro público” (OLIVEIRA, Fernão Justen. *Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal*. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 461).

5 “Ao versar sobre ‘a concessão de garantias pelas entidades públicas’, refere-se o inciso III do artigo 163 da Constituição Federal às garantias concedidas em operações de crédito, ou seja, em operações que envolvem a contratação de dívida pela Administração Pública, tendo impacto sobre as metas de equilíbrio fiscal. É dizer,

podemos concordar com essa doutrina, porém, em razão do fato de o dispositivo em questão não fazer qualquer ressalva quanto ao tipo de garantia que será tratada em lei complementar, sendo certo que mesmo garantias em projetos de PPPs têm potencial de comprometer as finanças públicas. Assim, há total compatibilidade para a inclusão desse dispositivo em capítulo referente às finanças públicas na Constituição.

7.3 Formas de garantias públicas: garantias pessoais e reais

O Estado pode estruturar todas as formas de garantia existentes no direito civil, respeitando-se algumas particularidades do regime de direito público. Assim, podem ser apresentadas nos contratos com o Estado garantias pessoais, tais como a fiança e o aval, bem como garantias reais, tais como a hipoteca ou o penhor.

Esse fato não conflita com o chamado princípio da legalidade estrita, do direito administrativo, segundo o qual apenas seria autorizado à Administração Pública fazer aquilo que expressamente autorizado pela lei, pois a origem de tal construção teórica, o chamado “princípio da legalidade” (art. 5º, II, da CRFB/1988), apenas exige expressa autorização em lei para que o Poder Público atue em prejuízo ou restrição das liberdades individuais. Nos demais casos, entende-se que o Poder Público estaria autorizado a agir, mesmo que sem autorização expressa, simplesmente em razão da missão a ele constitucionalmente atribuída⁶.

Nesse cenário, alguém poderia se perguntar: mas a concessão de garantias em contratos públicos de dívida não poderia consistir em uma burla ao regime de precatórios?

A resposta a essa questão passa por compreender que o regime de precatórios é tão somente um regime dedicado à execução judicial das dívidas do Estado decorrentes de decisões judiciais. Não se trata, portanto, de forma obrigatória de pagamento de todo e qualquer débito do Estado, mas apenas

as garantias mencionadas no artigo 163 referem-se, a nosso ver, àquelas garantias fidejussórias prestadas pelas entidades públicas em operações de crédito, sobretudo àquelas que importem em garantia soberana da União Federal a operações contratadas por entidades a ela vinculadas ou por Estados e Municípios” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).

6 Em linha com a chamada “teoria dos poderes implícitos”. Sobre o assunto ver MIKHAIL, John. The original federalist theory of implied powers. *SSRN Electronic Journal*, 2022. Disponível em: <https://www.ssrn.com/abstract=4305135>. Acesso em: 6 ago. 2024.

daqueles débitos cuja execução judicial tenha sido solicitada pelo credor, nos termos do Código de Processo Civil. Nessa ordem de considerações, não há qualquer incompatibilidade entre o regime de precatórios e a concessão de garantias pelo Poder Público⁷.

Também não pode o artigo 100 da CRFB/1988, em nossa opinião, ser utilizado de maneira a obstar a constituição de garantias reais sobre bens imóveis por parte do ente público, desde que a garantia ocorra em modalidade que prescindida de sentença judiciária para a sua execução. Não se deve, nesse contexto, considerar a impenhorabilidade dos bens públicos um óbice intransponível.

Embora os bens públicos, em regra, sejam impenhoráveis e inalienáveis, o que impediria o seu gravame por meio de penhor ou hipoteca, essa regra pode ser afastada pela expressa desafetação do bem público, autorizando-se em lei a sua destinação como forma de garantia⁸. Isso, pois, se se

7 Com entendimento semelhante, mas no caso de garantias concedidas em contratos de PPPs, ver SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011: “A nosso ver, não há inconstitucionalidade na constituição de garantias diretamente por entidades públicas em favor do parceiro privado em contratos de PPP. A igualdade entre os credores do Poder Público prevista no artigo 100 da Constituição Federal refere-se a credores que estejam na mesma situação, isto é, uma mesma categoria de credores detentores de títulos judiciais transitados em julgado em desfavor da Administração Pública”. No mesmo sentido, CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 152: “Outrossim, não há, no indigitado dispositivo, acoite ao regime de precatórios, pois este pressupõe a existência de crédito controvertido em face da Fazenda Pública: há o direito de crédito pelo particular contra a Administração que não é prontamente reconhecido por ela, de forma que se faz mister a existência de uma sentença judicial transitada em julgado para que haja a obrigação de pagamento ao credor”. E continua na p. 153: “E não há nada de inconstitucional nisto. Se assim o fosse, a Administração Pública nunca poderia contratar com particulares, pois o mero adimplemento contratual feriria o regime de precatórios, afinal, esse ato acarretaria a preterição da ordem de pagamento dos créditos”.

8 “[...] seria legítimo ao Poder Público desafetar determinado bem imóvel de seu patrimônio e dá-lo em garantia de um contrato. A desafetação do bem importa a possibilidade de disposição do bem, o que se pode fazer mediante as formas contratuais admitidas pelo direito. A constituição de uma hipoteca, por exemplo, seria uma forma válida de garantir um contrato de que o Poder Público fosse parte” (BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia das obrigações do poder público. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias público privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 480, n. 12). Exceção

conclui que, desafetados, os bens públicos podem ser alienados, então é necessário aceitar que também poderão servir de garantia⁹. Nessa ordem, o procedimento judicial de alienação de bens em hasta pública¹⁰ atenderia integralmente à exigência de licitação para a alienação de bens públicos, sempre que assegurada nesse procedimento a possibilidade de ampla participação de interessados na aquisição do bem¹¹.

deve ser feita às terras tradicionalmente ocupadas por índios, em função do que prevê o artigo 231, § 4º, da Constituição Federal de 1988: “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”.

- 9 “Nesta toada, poderá haver a constituição de penhor sobre um determinado bem público, caso tenha sido desconstituída sua afetação para um fim público e tenha sido sua gravação autorizada por lei. É evidente que a simples constituição de penhor não implica em alienação do bem como já observamos acima, a constituição de penhor não importa em transferência de propriedade. Contudo, é praticamente ineficaz o penhor cuja excussão fique condicionada a uma aprovação legislativa. Ainda que fosse mecanismo juridicamente possível, não seria comercialmente aceitável” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011). E em seguida, tratando especificamente sobre a hipoteca: “Em linhas gerais, os comentários apresentados acima com relação ao penhor também são aplicáveis à hipoteca, inclusive naquilo que concerne ao tema da necessidade de autorização legislativa para a gravação e possível alienação do bem. A maior distinção refere-se ao processo de alienação, visto que os bens imóveis hipotecados somente podem ser alienados por meio de venda pública, o que satisfaria o requisito de licitação. Segundo entendemos, o bem imóvel público poderá ser hipotecado e alienado, caso seja desafetado (melhor dizendo: tenha sido afetado para a finalidade de constituição de garantia) por meio da autorização legislativa competente” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).
- 10 “No caso da venda judicial em hasta pública, parece-nos não haver qualquer contrariedade ao artigo 17 da Lei n. 8.666/93, visto que o processo de alienação do bem empenhado por meio de venda pública é uma forma de processo licitatório. Não obstante não ser exatamente o processo formal previsto na Lei n. 8.666/93, é processo público que assegura igualdade de chances a todos os interessados e procura assegurar o recebimento da melhor proposta financeira, em estrita consonância com a finalidade da licitação” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).
- 11 “Destarte, segundo entendemos, a excussão do penhor sobre um dado bem público poderá ser realizada sem maiores questionamentos por meio de venda judicial em

Pelos mesmos motivos, não há óbice à utilização da alienação fiduciária em garantia, desde que desafetados os bens e autorizada legislativamente (no caso de bens imóveis) a transferência resolúvel da propriedade do bem, como forma de garantir contrato de que faça parte o Poder Público. Contudo, considerando-se que a principal vantagem da alienação fiduciária em relação ao penhor é a exclusão dos bens dados em garantia da “massa falida”, em caso de concurso de credores, e dada a condição peculiar de não sujeição à falência dos órgãos públicos, do ponto de vista prático, obtém-se por meio da alienação fiduciária garantia muito semelhante à obtida na forma do penhor ou da hipoteca¹².

7.4 Vinculação de receitas orçamentárias

Embora historicamente frequente, a vinculação de receitas vem sendo deixada de lado por países que gozam de maior crédito internacionalmente¹³. Em parte, isso se deve ao reconhecimento de que a vinculação de receitas limita o exercício da soberania por parte do Estado, impedindo ou pelo menos constringendo a realização de reformas fiscais que possam reduzir a garantia¹⁴.

hasta pública, bem como por meio de venda amigável, desde que neste último caso seja realizada a alienação em processo que assegure a todos os potenciais interessados o direito de participar da disputa e arrematar o bem excutido, em consonância com as determinações do artigo 17 da Lei n. 8.666/93” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).

- 12 “Do ponto de vista do credor (beneficiário da garantia), a grande distinção entre se adotar penhor ou alienação fiduciária como forma de garantia de obrigações pecuniárias refere-se à hipótese de falência do devedor. Isto ocorre, pois, no caso de alienação fiduciária, o bem alienado não fará parte da massa falida e, portanto, não será arrecadado para liquidação do ativo, ao contrário do que ocorre com relação ao penhor, em que o bem empenhado integrará a massa falida por não ter sua propriedade sido transferida ao credor. No caso específico das garantias constituídas para aumento da segurança dos contratos de PPP, essa vantagem acaba por não fazer muito sentido, uma vez que os órgãos, entes e entidades que poderão figurar como poder concedente em contratos de PPP e, via de consequência, que serão os constituintes de garantia não estão sujeitos à falência, fazendo com que, em termos práticos, não haja distinções relevantes entre penhor e alienação fiduciária como forma de garantia dos contratos de PPP” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).
- 13 CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 132-134.
- 14 “No âmbito internacional, não há como negar a existência de agravamento da soberania de uma nação, além de prejudicar qualquer tentativa de reforma fiscal” (CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 135).

A vinculação de receitas como forma de garantia se distingue das demais formas por não ser exatamente uma garantia da satisfação do crédito, mas uma mera segregação de parcela dos recursos do Estado, de forma temporária, para um contrato específico. A vinculação de receitas não garante exatamente a liquidação da dívida, apenas reduz a chance de não liquidação por falta de recursos para o pagamento. Assim, a vinculação de receitas, por si só, não autoriza a autossatisfação do credor sem a prévia execução orçamentária do recurso vinculado¹⁵.

Em outras palavras, a vinculação de receitas não constitui necessariamente uma garantia propriamente dita, mas sim um “reforço de crédito”, no sentido de que assegura os recursos necessários ao pagamento dos compromissos contratuais assumidos¹⁶. Não se autoriza, contudo, pela simples vinculação das receitas orçamentárias a sua execução forçada para pagamento das obrigações contratuais pecuniárias eventualmente inadimplidas pelo Poder Público¹⁷. Daí porque se afirma que o grande risco dessa forma

15 “Com isto, conclui-se que a vinculação de receitas, na função de garantia (vinculação-garantia), traduz-se no comprometimento orçamentário de que os recursos deverão ser utilizados para o adimplemento da obrigação contraída, sendo vedadas a dupla vinculação e autossatisfação do débito por meio das receitas garantidas” (CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 132).

16 “A vinculação de receitas é um mecanismo orçamentário e, conforme a estruturação no negócio, contratual. A sistemática de vinculação de receitas não permite a constituição de um direito real de garantia em favor do particular. Apenas acena com a existência de uma receita específica que servirá para garantir o integral e pontual pagamento das obrigações do parceiro público nos termos do contrato de PPP celebrado. Haverá uma obrigação (legal e, dependendo do arranjo do projeto, contratual) de o parceiro público utilizar os recursos vinculados para o pagamento dos valores devidos. Todavia, não é assegurado ao particular o direito de tomar os recursos para si e proceder à sua excussão, conforme mecanismo assegurado ao credor contemplado com direito real de garantia” (SCHIRATO, Vitor Rhein. **Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).

17 “[...] A vinculação de receitas constitui uma garantia de ordem orçamentária, pela qual se afeta determinada receita a uma finalidade específica. Não é, pois, uma segurança especial a que o credor terá direito em caso de inadimplemento da dívida, um contrato acessório cujo objetivo é permitir a execução da obrigação principal, em caso de inadimplemento, sem a necessidade de se ajuizar uma ação de conhecimento. Antes, trata-se de um indicador de que o contrato principal será cumprido espontaneamente, e de que as obrigações pecuniárias contraídas pelo Poder Concedente serão adimplidas sem contratempus” (BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia**

de garantia consiste justamente no fato de não permitir a execução forçada dos recursos públicos, tornando necessário o recurso ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, tornando inevitável que a execução se dê por meio do regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal¹⁸.

Como forma de contornar relevante limitação, que sujeita o credor à adoção de providências orçamentárias pelo Poder Público, adotam-se frequentemente estruturas de contas vinculadas (*escrow account*), administradas por agentes fiduciários contratados e com autorização para a realização de pagamentos em condições predefinidas. Argumenta-se que isso evitaria a necessidade de execução orçamentária para a satisfação do crédito, pois o recurso seria pago antes mesmo do ingresso em conta do Poder Público e, conseqüentemente, antes de se tornar receita pública.

Essa conclusão parte da tese sustentada por Vitor Rhein Schirato, para quem deve-se fazer distinção entre bens públicos e receitas públicas, sobre as quais defende que não se aplicam os mesmos privilégios daqueles (inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade) ao menos até a sua efetiva arrecadação¹⁹.

das obrigações do poder público. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias público privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 477).

- 18 “Entretanto, essa sistemática apresenta alguns riscos para o parceiro privado, pois não é mais concreta, sólida e líquida das formas de garantia em operações dessa natureza. Os riscos decorrentes da inexistência de direito real de garantia são, ainda, agravados pela impossibilidade de ação de execução patrimonial direta com vistas à penhora dos recursos vinculados contra a Administração Pública, com fundamento no artigo 100 da Constituição Federal, o que dificulta ainda mais o acesso do parceiro privado aos recursos vinculados” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).
- 19 “[...] Desde há muito existe no Brasil o entendimento de que receitas públicas não seriam passíveis de qualquer gravame, em razão das características especiais de que gozam os bens públicos (*inter alia*, inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade). Preliminarmente, acerca deste tema, um esclarecimento faz-se necessário: as receitas públicas são direitos de crédito constituídos por lei ou outro mecanismo juridicamente apto em favor do Poder Público. As receitas, *de per se*, não são bens públicos, mas sim direitos de crédito do Poder Público. Os recursos advindos da realização de tal direito de crédito, se e quanto realizados, serão bens públicos. Há, portanto, uma distinção fundamental: ao se falar em receitas, fala-se em direitos (de natureza jurídica obrigacional) e não em bens (de natureza jurídica real). Destarte, não há como se falar que sobre o conceito de receita possa recair o regime jurídico dos bens públicos. Nada obstante, os recursos provenientes das receitas, quando

Data venia, pensamos que não se pode concordar integralmente com essa visão sem efetuar um pequeno adendo. Entendemos que ou o direito de crédito é efetivo (no caso, por exemplo, em que já existe uma relação jurídica obrigacional – tributária ou não) e, então, se aplica o regime de bens públicos, pois o artigo 83 do Código Civil (CC/02) expressamente inclui os direitos pessoais de caráter patrimonial e as respectivas ações no conceito de bens móveis para fins legais; ou o direito de crédito é eventual e se refere apenas à expectativa, sobre a qual não podem realmente pesar as mesmas restrições jurídicas aplicáveis aos bens públicos. Para que possamos concordar com a distinção apresentada pelo professor Schirato, portanto, é preciso que se trate especificamente do segundo caso.

É preciso observar que todas as receitas públicas, exceto os impostos, por força do artigo 167, IV, da Constituição, podem ser vinculadas por lei²⁰. A vinculação por lei, mais do que uma exigência jurídica, é uma exigência prática, de maneira a realmente conferir eficácia à vinculação, pois qualquer vinculação que ocorra por ato infralegal poderá ser modificada por ato de vontade do próprio governante, não representando, por consequência, verdadeira vinculação²¹.

Com relação à proibição de vinculação de receitas de impostos, é preciso ressaltar que essa vedação não se aplica, em nossa opinião, à receita para

de sua realização, tornar-se-ão bens públicos e, portanto, terão sobre si incidente o regime de bens públicos” (SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 109, p. 29-55, jan. 2011).

20 Deve-se observar, porém, que algumas receitas públicas já possuem vinculação na legislação, de maneira que a sua utilização como meio de garantia deve respeitar essas vinculações. Por exemplo, taxas, contribuições de melhoria, transferências fundo a fundo na Saúde e Assistência Social, entre outras.

21 “Diante disto, o artigo 8º, I, mais do que meramente declaratório, é prescindível no ordenamento, visto que toda vinculação de receitas que não a de impostos ocorrerá por força de lei – em obediência ao caráter jurídico das vinculações, o que poderia ser feito sem a existência do referido comando na Lei das PPPs. Isto porque, conforme ventilado, qualquer vinculação por ato normativo que não seja legal ou constitucional é perfeitamente mutável por ato de mesmo grau do Poder Executivo, o que, na prática, não constituirá vinculação alguma. Isto porque ela poderá ser extinta a qualquer momento, não configurando, destarte, a concessão da segurança financeira que é o mote do estabelecimento de uma vinculação-garantia. Outra opção, ainda, seria a constituição de garantia por dotação orçamentária *ad hoc*, a ser definida em edital ou no contrato de concessão, mas tal técnica também não constituirá a vinculação de receitas como garantia” (CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 148).

estados e municípios oriunda de transferência de impostos de competência de outros entes da federação²², visto que essa receita, para o ente recebedor, não consiste em receita oriunda de impostos, mas sim em receita de transferências, conforme determina o artigo 11, § 1º, *in fine*, da Lei n. 4.320/1964²³. Reconhecemos, porém, a existência de precedente do STF que parece caminhar em sentido contrário²⁴, pelo menos no que se refere à vinculação de receitas para a constituição de fundos públicos.

22 “Percebe-se, assim, que o esquema de vinculação dos recursos financeiros repassados pela União aos Estados e aos Municípios, por via do FPE e do FPM, em contratos de PPP, não contraria o art. 167, IV, da CF, que enuncia o princípio da não vinculação, sendo perfeitamente possível, do ponto de vista jurídico, a sua previsão por legisladores locais, estaduais ou municipais” (BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia das obrigações do poder público. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 488).

23 “Em contraposição a esse argumento [do artigo 167, IV, da CRFB/1988] é possível alegar que, com o repasse do montante da União aos municípios e estados, o recurso perde a natureza de imposto, assumindo a natureza de transferência constitucional, não se sujeitando, portanto, à vedação constitucional” (BOPP DIETERICH, Frederico. **Mitigação de risco para projetos de parcerias público-privadas no Brasil: a estruturação de garantias públicas**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Monografia. BID: [sl], 2015. p. 31).

24 ADI 553/RJ, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 13.6.2018. (ADI-553): “Com esse entendimento, o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 226, § 1º (2) (renumeração do art. 223), da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico e a ele destina recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados.

O Colegiado julgou, ainda, prejudicada a ação quanto ao art. 56 (3) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual por se tratar de norma cuja eficácia se exauriu há dezoito anos.

(1) CF: ‘Art. 167. São vedados: [...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo’.

(2) Constituição do Estado do Rio de Janeiro: ‘Art. 226. Fica criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico, voltado para o apoio e estímulo de projetos de investimentos industriais prioritários do Estado. § 1º Ao Fundo de Desenvolvimento

Ainda no tema das garantias por meio da vinculação de receitas, vale observar a decisão proferida pelo STF nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 405/RJ:

EMENTA: [...] 1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, *caput*, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

2. A efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Constituição Federal supõe a observância dos princípios e regras do sistema orçamentário (arts. 167, VI e X, da CF), do regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (art. 100, da CF). Expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da destinação orçamentária de recursos públicos e remanejamento de recursos entre categorias de programação sem prévia autorização legislativa, o que não se concilia com o art. 167, VI e X, da Constituição da República. A usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo – exercer a direção da Administração – e ao Poder Legislativo – autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para

Econômico serão destinados recursos de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total anualmente transferido para o Estado, proveniente do Fundo de Participação dos Estados, previsto no artigo 159, inciso I, letra ‘a’, da Constituição da República, dos quais 20% (vinte por cento) se destinarão a projetos de microempresas e de empresas de pequeno porte’.

(3) Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro: ‘Art. 56. Durante dez anos o Estado aplicará, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento de que trata o artigo 226 nos projetos de infraestrutura para industrialização, assegurando o desenvolvimento econômico das regiões norte e noroeste fluminenses, de acordo com os planos municipais e regionais de desenvolvimento, ficando assegurada aos Municípios do noroeste fluminense a metade dos recursos destinados às regiões.’”

outra ou de um órgão para outro – afronta os arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. Precedentes.

3. Procedência apenas parcial para declarar inconstitucionais as decisões judiciais impugnadas, exclusivamente nos casos em que as medidas constritivas nelas determinadas tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, em afronta aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Constituição da República. [...]

Conforme se verifica, o STF reconheceu no importante precedente citado a eficácia das vinculações orçamentárias, inclusive em relação aos contratos de operação de crédito, na medida em que decidiu que não se permite a satisfação, nem mesmo judicial, de outras dívidas com a expropriação de recursos vinculados orçamentariamente, por convênio ou por contrato, por representarem tais decisões judiciais violação à separação de poderes, com invasão tanto às competências exclusivas do Poder Executivo quanto às competências do Poder Legislativo.

7.5 Prestação de garantias e contragarantias entre entes da federação

O Federalismo brasileiro se caracteriza por seu modelo cooperativo (ou de integração). Nas palavras de Ricardo Lewandowski²⁵:

Tanto o federalismo dos Estados Unidos, quanto o de outros países, transitou de um federalismo dual para um federalismo cooperativo ou de integração, caracterizando-se o primeiro pela existência de uma distribuição vertical de competências e uma previsão de tributos exclusivos para cada um dos níveis político-administrativos, e o segundo pelo entrelaçamento das esferas de poder central e local, pela distribuição mais equitativa da renda nacional, por meio da técnica das receitas compartilhadas, e ainda pela outorga de competências concorrentes ou comuns em determinados assuntos, sempre, porém, sob a hegemonia da União.

Os diferentes objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º da CRFB/1988), portanto, devem ser perseguidos ativamente por todas as esferas da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) de forma coordenada, conforme divisão constitucional de competências exclusivas, comuns e concorrentes.

25 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Evolução do estado federal no Brasil. Superior Tribunal De Justiça – Doutrina – Edição Comemorativa – 20 Anos, p. 319-331, 2008.

Nesse cenário, é possível que o aproveitamento de uma oportunidade de financiamento por um ente da Federação dependa da concessão de garantia concedida por outro ente da Federação. O caso mais comum dessa garantia interfederativa é o de contratos de abertura de crédito assinados por entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) com garantia da União. Isso é especialmente frequente em contratos assinados com instituições multilaterais em moeda estrangeira (p. ex., BID, BIRD, CAF, AFD, KfW, entre outras).

A possibilidade de concessão de tais garantias entre entes da Federação consta expressamente do texto constitucional, no seu art. 167, XIII, que veda tal garantia na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. Assim, *a contrario sensu*, a Constituição reconhece que, fora dessa situação específica, a garantia interfederativa é permitida.

O dispositivo citado foi introduzido no texto constitucional apenas em 2019 pela Emenda Constitucional n. 103. Contudo, os contratos de garantia e contragarantia entre entes da Federação são muito anteriores a essa emenda. Nesse contexto, importante marco para o desenvolvimento do instrumento foi introduzido em 1993 pela Emenda Constitucional n. 3, que dispôs sobre a possibilidade de vinculação de receitas próprias e transferidas para a concessão de garantias e de contragarantias à União²⁶ (art. 167, § 4º).

Em âmbito infraconstitucional, a expressa autorização legal encontra-se no art. 40 da Lei Complementar n. 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ao contrário do dispositivo constitucional, que menciona apenas a vinculação de receitas, e não a liquidação do crédito, a LRF vai além e prevê a possibilidade de “outorga de poderes ao garantidor para retê-las [as receitas vinculadas] e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida”.

Para José Mauricio Conti, a possibilidade constitucional de condicionar a entrega de recursos do Fundo de Participações dos Estados ou dos Municípios à inexistência de dívidas em aberto com estados e com a União não implica a possibilidade de autossatisfação desses entes por meio dos recursos

26 Esse mecanismo foi inclusive de grande importância para viabilizar o refinanciamento, na década de 1990, pela União, das dívidas de responsabilidade dos estados e municípios, com garantia de retenção de repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de receitas próprias dos entes devedores. Ver GIAMBIAGI, Fábio; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. **Textos para Discussão 157**: política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica.

represados, o que representaria violação ao federalismo fiscal²⁷. Assim, conclui o autor pela inconstitucionalidade do artigo 40, II, *in fine*, da LRF quando permite o emprego dos recursos retidos para liquidação da dívida em aberto²⁸.

Ao mesmo tempo em que concordamos com a colocação de José Mauricio Conti, chamamos a atenção para o fato de que a prática dos contratos de dívida e garantias acessórias, em especial os decorrentes de refinanciamentos de dívidas realizados no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000 e vigentes até hoje, é ainda mais violadora do pacto federativo do que a hipótese apresentada na LRF e combatida pelo argumento descrito. Isso, pois não é incomum que contratos de dívida entre entes federativos, sobretudo os assinados com a União Federal, prevejam a possibilidade de autossatisfação do credor por meio de mandato conferido ao agente financeiro do ente subnacional para que esse retenha os recursos eventualmente existentes em contas-correntes do ente devedor e os aplique na quitação da dívida existente em caso de inadimplência²⁹.

27 “O ato de condicionar a entrega de recursos não autoriza, em momento algum, a utilização destes recursos. Qualquer interpretação neste sentido é extensiva e, por conseguinte, inadmissível neste caso, em face das razões já anteriormente apontadas. Portanto, a permissão do parágrafo único do art. 60 é para que os recursos a serem transferidos sejam mantidos depositados na conta respectiva, em favor das unidades beneficiárias sem que estas possam retirá-los, até que se salde as dívidas que deram origem à autorização para a retenção” (CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 121). E novamente: “Em sendo restritiva a única interpretação, admissível na hipótese, não se é possível estender, de modo algum, o conteúdo da disposição constitucional. Logo, não se pode atribuir ao verbo vincular significado que não lhe é próprio, qual seja, o significado de entregar, ou dar. Assim, quando a Constituição autoriza Estados, Distrito Federal e Municípios a vincular receitas próprias e transferidas ao pagamento de débitos federais, não está autorizando a União a se apropriar dos referidos recursos quando entender cabível, sem anuência dos devedores, efetivos proprietários destes recursos. A vinculação, neste caso, restringe-se à obrigação das unidades devedoras de estabelecerem que os recursos fiquem reservados para o pagamento das dívidas assumidas com a União” (CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 123).

28 CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 124.

29 Ver, por exemplo, Cláusula Décima do “Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas” entre o Município de São Paulo e a União Federal, assinado em 3 de maio de 2000, e confirmado por diversos termos aditivos ao longo dos anos seguintes: “CLÁUSULA DÉCIMA. O MUNICÍPIO se obriga, durante toda a vigência deste Contrato, a manter conta de depósitos no AGENTE, suprindo-a com recursos suficientes à cobertura dos

Esse tema está atualmente em debate no STF na Ação Cível Originária n. 2.972, em que se discutem bloqueios realizados em contas do Estado do Rio de Janeiro por força de execução de cláusulas de garantia contidas nos contratos de dívida com a União e na qual foi proferida decisão liminar, pela qual ficou

“suspensa a execução das cláusulas de contragarantia dos contratos em questão (docs. 1 e 2), sem observância do direito à notificação e defesa prévias, devidamente sopesadas e apreciadas, bem assim, a suspensão de todos os efeitos que lhe seriam imputados na condição de devedor, inclusive os reflexos em restrições legais que impedem o acesso e a obtenção a novos financiamentos...” até a reapreciação desta decisão pelo Ministro Relator ou a sua submissão por ele dessa decisão ao Colegiado para o seu *referendum*³⁰.

Não acreditamos, porém, que o STF, nesse caso em particular, decidirá de forma definitiva a questão. Isso em razão dos argumentos apresentados no processo pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro terem se concentrado na situação de calamidade financeira e no confronto de prioridades públicas e de atendimento à população, e não na discussão relativa à validade das cláusulas em face do que prevê a Constituição Federal. Como o juiz não está vinculado às razões jurídicas apresentadas pelas partes, porém, é possível que o Tribunal adentre no mérito da discussão, ainda que isso seja improvável.

compromissos decorrentes deste Contrato em seus vencimentos, e, neste ato, autoriza o AGENTE, em caráter irrevogável e irretratável, independentemente de qualquer aviso ou notificação, a efetuar débitos na conta n. 451.127-1, agência São João, prefixo n. 1893-7, e, caso esses recursos não satisfaçam a totalidade do débito, o MUNICÍPIO autoriza o DEPOSITÁRIO, em caráter irrevogável e irretratável, a transferir ao AGENTE, mediante débito à conta de centralização de receitas próprias do MUNICÍPIO, Agência CENTRAL, n. 001, Cidade de São Paulo, conta corrente n. 0001-45-000391, titular PMSP – Secretaria de Finanças – Arrecadação, quantias suficientes à liquidação das obrigações financeiras ora pactuadas. PARÁGRAFO ÚNICO. O MUNICÍPIO se compromete a manter a conta de centralização de receitas próprias referida no *caput* e a somente substituir a instituição depositária após comunicação à UNIÃO, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, e ciência ao AGENTE, e desde que a nova instituição depositária se manifeste formalmente de acordo com os termos deste Contrato, no que se refere às obrigações do DEPOSITÁRIO”.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Cível Originária 2.972**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311027313&ext=.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2024.

Em âmbito federal, a concessão de garantias pela União está regulamentada pela Resolução n. 48, de 2007, do Senado Federal. Essa resolução define como concessão de garantia “as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual”. Em relação a elas, a resolução impõe o respeito ao limite máximo de 60% da receita corrente líquida da União, apurado ao final de cada exercício financeiro, com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas (art. 9º).

Outra exigência feita pela Resolução n. 48 do Senado Federal, em linha com o art. 40, § 1º, da LRF, corresponde à condição de oferecimento, pelo ente beneficiário da garantia, de contragarantia que abranja o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura do eventual inadimplemento. A chamada “contragarantia” corresponde a uma garantia em sentido contrário, isto é, uma garantia à União de que, na hipótese de ela vir a ser obrigada a pagar a dívida do ente subnacional, terá ela condições de vir a ser ressarcida pelo ente devedor que deu causa à execução da garantia. Nessa linha, a contragarantia mais comumente utilizada corresponde à vinculação de receitas próprias e de transferências constitucionais devidas pela própria União ao ente devedor.

Considerando os riscos envolvidos na concessão de garantias pela União a entes subnacionais, assim como a igualdade jurídica entre os diferentes entes da Federação, sem hierarquias, não é permitido à União de forma discricionária selecionar o ente A ou B para ser beneficiário de garantia federal em detrimento de outro ente. Por essa razão, existem normas administrativas que estabelecem de forma objetiva os critérios de priorização entre entes da Federação para a concessão de garantias pela União³¹, levando em consideração elementos concretos e justos de discriminação entre os possíveis beneficiários.

31 Atualmente a Portaria Normativa MF n. 808, de 26/07/2023, que estabelece condição para a concessão de garantia pela União nas operações de crédito interno e externo contratadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo suas entidades da administração indireta, e dá outras providências; a Portaria Normativa MF n. 1.583, de 13/12/2023, que estabelece os critérios para análise da capacidade de pagamento, da suficiência das contragarantias, do custo das operações de crédito e para a concessão de garantias da União; e a Portaria MF n. 45, de 11/1/2024, que estabelece os procedimentos a serem adotados para a concessão de garantia da União em operações de crédito a serem contratadas por empresas estatais federais ou controladas por ente subnacional.

A validade desses normativos se encontra na parte final do *caput* do art. 40 da LRF, o qual dispõe que “os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados [...] e as *normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários*”. Embora a norma introduzida no texto legal em 2021 pela Lei Complementar n. 178 mencione Ministério da Economia, tal dispositivo deve ser lido atualmente como Ministério da Fazenda, considerando a reorganização da Administração Pública federal implementada no início de 2023.

Vale ainda observar que, segundo estabelece o Decreto n. 93.872/1986, a competência para a assinatura dos contratos de garantia e contragarantia em nome da União cabe ao Ministro da Fazenda privativamente (art. 97). No caso dos estados, Distrito Federal e municípios, a competência para a assinatura dos contratos dependerá das normas de organização administrativa de cada ente.

7.6 Conclusões

Como se pode notar, a possibilidade de concessão de garantias pelo Estado em operações de crédito e outros contratos abre espaço tanto para oportunidades como para descontrole e riscos fiscais³². A possibilidade de concessão de garantias é central para a efetiva materialização do crédito público, visando o atingimento de objetivos estratégicos, tais como o desenvolvimento econômico e social do país. Contudo, a concessão de garantias pode representar a origem de contingências fiscais nem sempre adequadamente mapeadas e que podem, se realizadas, comprometer o planejamento financeiro e orçamentário do Estado.

A partir desse diagnóstico, justifica-se a atenção que vem sendo dada ao tema, tanto do ponto de vista do direito administrativo, quanto do direito financeiro. Entretanto, é preciso afastar alguns mitos que se implantaram ao longo do tempo e que procuramos apresentar neste capítulo, em especial o mito da inconstitucionalidade da concessão de garantias públicas em face do artigo 100 da CRFB/1988.

Os entes da Federação são livres para estruturar todas as formas de garantia previstas no ordenamento jurídico, o que inclui tanto garantias pessoais, quanto garantias reais. Devem, contudo, observar as peculiaridades do regime jurídico de direito público, conforme apontadas no presente capítulo,

32 Para um estudo mais aprofundado do tema, inclusive em relação aos contratos de PPPs, ver ARELLANO, Luis Felipe Vidal. *Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas*: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro. São Paulo: Open Access, 2020.

sobretudo as normas que regem o orçamento público e as características típicas dos bens públicos não dominiais.

Em relação às garantias interfederativas, vimos que se trata de um instrumento previsto constitucionalmente e de grande importância para a mobilização de recursos via operações de crédito por entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). Vimos também que, em que pese a sua extensa utilização prática, ainda pairam algumas dúvidas sobre a validade jurídica de algumas das práticas adotadas contratualmente, dúvidas que conferem insegurança aos credores na contratação, resultando em piores condições financeiras na oferta de crédito aos entes públicos.

