

FEDERALISMO FISCAL E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO: AS RODADAS DE NEGOCIAÇÃO ENTRE A UNIÃO E OS ENTES SUBNACIONAIS

Luís Gustavo Faria Guimarães

Advogado. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestrando em Direito do Estado pela USP. Assessor parlamentar na Câmara dos Deputados (desde 2017), exercendo assessoria técnica para assuntos jurídicos e legislativos em gabinete parlamentar.

SUMÁRIO

Introdução – 1. Panorama dos últimos 30 anos – breve histórico do endividamento público subnacional e as sucessivas soluções acordadas com a União – 2. O novo regime de recuperação fiscal dos Estados e do Distrito Federal – Conclusão – Referências.

INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização do país, a partir da Constituição de 1988, adotou-se como modelo de organização político-administrativa, o Federalismo, que “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”, nos termos do caput do artigo 18 de nossa Carta Magna.

Para tanto, nossa Constituição Federal assegura entre seus princípios, a indissolubilidade da Federação e consagrando, conforme leciona José Mauricio Conti, a autonomia política, a autonomia administrativa e a autonomia financeira de todos os entes da Federação¹. Nas palavras de Alexandre de Moraes, no regime federativo brasileiro, consagrou-se “a autonomia dos Estados-membros (...) pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”².

Para modelar esse regime federativo, estabelecemos competências político-administrativas exclusivas e comuns, nos termos dos artigos 21, 23, 25, § 1º, e 30, incisos III ao IX, da Constituição Federal; e competências legislativas privativas e concorrentes, nos termos dos artigos 22, parágrafo único, 24, 25, § 1º, 30, incisos I e II, e 32, § 1º da Constituição Federal.

Nas lições de Rodrigo Oliveira de Faria, “a repartição de competências entre as diversas unidades federativas constitui-se na viga mestra sobre a qual se assenta o Estado Federal. Há uma distribuição das funções e, em consequência, do plexo de poderes entre as entidades da Federação, para que cada uma possa se desincumbir das tarefas que lhe foram atribuídas dentro da organização político-administrativa do Estado”³.

Nesse sentido, algumas matérias, por questão de interesse ou de necessidade estratégica, acabam sendo asseguradas como de competência exclusiva. É o caso, por exemplo, das disposições constitucionais que asseguram à União o papel de gestora da economia nacional e da condução da política macroeconômica, como a exclusividade na emissão de papel moeda (art. 21, VII), e na imposição de regras sobre o sistema monetário (art. 22, VI), na administração das reservas cambiais

¹ 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. 2, p. 1080.

² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28. ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 290.

³ 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. 441.

do País e na fiscalização das operações de natureza financeira, especialmente de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada (art. 21, VIII).

Entretanto, em que pese o papel central da União na gestão da política macroeconômica, não se pode ignorar o papel fundamental que os Estados e Municípios desempenham nesse contexto. Isso porque, com maior ou menor autonomia, os Estados e Municípios são agentes públicos que atuam e interferem direta e indiretamente na economia, por meio da promoção de políticas públicas, realização de investimentos em setores estratégicos, geração de riquezas e de endividamento, e também por meio de suas gestões fiscais que assegurem maior ou menor equilíbrio entre suas receitas e despesas.

Nas palavras de Rodrigo Oliveira de Faria, “muito embora a política macroeconômica seja de competência da União, o comportamento e as diretrizes adotadas pelos governos subnacionais interferem no alcance dos objetivos estabelecidos pelo governo central e, portanto, na condução daquela política, em virtude do gasto agregado de que se fazem portadores, bem como de seus níveis de endividamento”⁴.

No mesmo sentido, Cezar Andrade observa que “o controle da dívida pública é, (...), matéria de 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”⁵.

Nesse contexto de integração e interdependência entre o sucesso da política macroeconômica e a gestão fiscal dos entes subnacionais, entende-se a pertinência e a relevância da questão do endividamento dos entes subnacionais, os Estados e Municípios, no contexto do Federalismo Fiscal.

Com tal premissa, pretende-se analisar o histórico do endividamento e das sucessivas crises fiscais dos Estados no Brasil e as soluções de curto e longo prazo apresentadas pela União, ao longo das últimas décadas, para o enfrentamento dessa celeuma.

Por fim, analisaremos de forma mais detalhada a mais recente crise fiscal dos Estados brasileiros, para entendermos o contexto que levou ao socorro negociado entre União, os Estados e Congresso Nacional que culminou na Lei Complementar n. 159/2017, que instituiu o mais recente Regime de Recuperação Fis-

⁴ FARIA, *op. cit.*, p. 445.

⁵ ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. São Paulo: FDUSP (Dissertação de Mestrado), 2012, p. 65.

cal dos Estados e do Distrito Federal, inaugurando um novo capítulo na trajetória da relação entre o federalismo fiscal e o endividamento público em nosso país.

1. PANORAMA DOS ÚLTIMOS 30 ANOS – BREVE HISTÓRICO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO SUBNACIONAL E AS SUCESSIVAS SOLUÇÕES ACORDADAS COM A UNIÃO

A questão da responsabilidade fiscal, da gestão eficiente, do rigor das contas públicas, limites de endividamento, transparência e planejamento orçamentário são temas tão recentes quanto à ascensão do Direito Financeiro entre as grandes áreas do Direito no Brasil. Isso porque, durante muito tempo, essa disciplina e esses temas foram equivocadamente subjugados, sem que gestores públicos e teóricos percebessem a importância disso como forma de superação do nosso subdesenvolvimento, a partir do planejamento de longo prazo e da organização de nossas contas públicas.

Por tal razão, historicamente, o que se observa quanto à situação financeira e orçamentária dos entes públicos brasileiros, em especial os entes subnacionais, é a mais profunda desorganização das contas públicas e sucessivas crises fiscais, deflagradas em razão do alto volume de suas dívidas públicas perante a União e perante entidades financeiras nacionais e internacionais.

Nesse sentido, tradicionalmente em nossa Federação, tem sido usual que, em razão das graves crises fiscais pelas quais passam os entes subnacionais de tempos em tempos, busca-se o socorro da União, por meio da federalização das dívidas, reprogramação de parcelamentos e outras medidas emergenciais como o aporte de recursos e a remissão de dívidas desses entes.

Nas palavras de Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, trata-se, em última análise, de uma “socialização de perdas”⁶, na medida em que, a despeito da irresponsabilidade fiscal e do descontrole das contas públicas de determinado ente da Federação, a União – e por consequência todo o resto da Federação – acabam arcando com os prejuízos ao ter que socorrer aquele ente endividado.

A esse respeito, Francisco Lopreato relembra que “os favores fiscais e a renegociação das dívidas, mesmo contra os objetivos de política econômica, foram sempre a saída quando a crise não era possível de ser superada no âmbito dos próprios Estados”⁷.

⁶ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 333.

⁷ LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002, p. 198.

Contudo, esse histórico de endividamento descontrolado dos entes subnacionais passou a ser enfrentado pelo Governo Federal a partir da década de 80, na gestão do Ministro Delfim Netto, que passou a tratar a questão do controle do déficit público como uma das pautas prioritárias para a condução da política macroeconômica daquele período.

Nas palavras de Francisco Lopreato, “as metas macroeconômicas de contenção do déficit público e as mudanças nas condições de financiamento do setor público fizeram o governo dar ênfase ao *controle* do endividamento (...). A nova orientação de política econômica, ao definir o contingenciamento do crédito, colocou o problema de como manter os gastos públicos e o serviço da dívida. As decisões de investimentos ficaram condicionadas à renovação das operações de crédito e à obrigatoriedade de pagar parte do volume de juros, cujos valores dependiam das regras de rolagem da dívida e de acesso do setor público ao crédito definidas no plano federal. Os governos estaduais, presos a recursos de terceiros, foram então obrigados a ajustar o total de gastos em proporção equivalente à escassez de financiamento e ao custo do serviço da dívida”⁸.

Com base nessa nova orientação macroeconômica, a União passou a controlar o endividamento dos entes subnacionais e dificultar a captação de novos financiamentos, ao passo em que os Governos Estaduais resistiam às novas restrições, buscando flexibilizações para a rolagem e contratação de novas dívidas como forma de atender às pressões políticas locais que demandavam aumento dos gastos públicos.

Em outras palavras, a década de 80 destacou-se pela verdadeira queda de braço entre o Ministério da Fazenda e os Governos Estaduais, em razão dessa disputa entre o maior ou menor controle do endividamento dos entes subnacionais, “dados o processo de negociação, a resistência dos governadores e o grau de autonomia com que as autoridades lograram conduzir as medidas econômicas. As pressões políticas e o cuidado em não inviabilizar as condições de financiamento estadual obrigaram as autoridades, em vários momentos, a relaxar os limites de endividamento, a aceitar a desobediência e a esquecer as regras existentes, de acordo com as conveniências políticas e os interesses de Estados isolados ou do seu conjunto”⁹.

Em que pese o maior ou menor grau de rigor da União no controle do endividamento e da obtenção de novas operações de crédito pelos entes subnacionais, o que se verificou, ao longo dos anos, foi a significativa diminuição da participação das instituições federais na oferta de crédito aos Estados. Com isso, os entes federados se viram obrigados, para atender à demanda de aumento de gastos

⁸ LOPREATO, *op. cit.*, p. 147.

⁹ LOPREATO, *op. cit.*, p. 148.

públicos no período, a realizarem operações para obtenção de crédito junto a suas próprias instituições financeiras estaduais, além de buscarem operações de crédito junto às entidades financeiras do setor privado, nacionais e internacionais, o que agravou, de certa forma, o colapso das contas públicas estaduais.

É nesse contexto de gravíssima crise fiscal dos entes subnacionais que se iniciou, já na década de 80, o processo de renegociação das dívidas públicas dos Estados e dos Municípios perante a União. Para tanto, em que pese a imposição de medidas restritivas ao endividamento subnacional e à realização de novas operações de crédito, o Governo Federal, por sucessivas vezes, cedeu a pressão dos entes federativos para a assunção e refinanciamento das dívidas públicas subnacionais, estabelecendo novas condições de pagamento, novos parcelamentos, remissão de montantes em aberto, além do estabelecimento de condições mais favoráveis que possibilitassem aos entes da Federação uma ajuda federal para o efetivo ajuste de suas contas públicas.

Em 27 de dezembro de 1989, durante o Governo Sarney, foi aprovada a Lei n. 7.976, de 27 de dezembro de 1989, que estabeleceu o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive suas entidades de administração indireta.

Por meio desse programa de refinanciamento, o Banco do Brasil foi autorizado a refinarciar, por 20 anos, as dívidas estaduais relacionadas aos empréstimos que lhes tenham sido concedidos pela União, com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional.

Nesse sentido, embora tenha sido uma ajuda federal para o refinanciamento da dívida pública externa dos entes subnacionais, tratou-se de um programa bastante preliminar, pois deixou de lado a parte mais significativa do déficit público subnacional, composto pelo montante da dívida mobiliária, da dívida bancária e parte das dívidas derivadas de contratos privados dos entes subnacionais, razão pela qual, em que pese a ajuda momentânea oferecida aos Estados, por meio da federalização parcial de suas dívidas, teve pouco impacto nos graves quadros financeiro e orçamentário estaduais¹⁰.

Posteriormente, já na década de 90 e diante do agravamento da crise fiscal dos entes públicos e da deterioração da economia brasileira em razão da hiperinflação¹¹, a União ofereceu novo programa de renegociação das dívidas dos entes

¹⁰ LOPREATO, *op. cit.*, p. 169.

¹¹ MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*, pp 2-3. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2017.

subnacionais, por meio da Lei n. 8.727, de 5 de novembro de 1993, através da qual fixaram-se diretrizes para a consolidação e reescalonamento, pela União, das dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa renegociação da dívida dos entes subnacionais, oferecida por meio da Lei n. 8.727/1993, a União ofereceu a possibilidade de refinanciamento dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, ainda que tenham sido posteriormente repactuadas.

Entretanto, em que pese as condições mais favoráveis para a renegociação das dívidas dos Estados perante a União, o programa em si não foi suficiente para o enfrentamento do problema do déficit público dos Estados e Municípios, pois a renegociação em questão envolvia apenas os compromissos financeiros dos entes subnacionais perante à União, deixando de lado a delicada situação das entidades financeiras dos próprios Estados – os bancos públicos estaduais – e as dívidas em aberto junto aos agentes privados internos e externos.

É no contexto do Plano Real e do saneamento das contas públicas brasileiras que se passou a enfrentar o problema do déficit público subnacional sob outra perspectiva. Com o efetivo combate à hiperinflação a partir de 1994, e a implementação do tripé macroeconômico, com a significativa elevação dos juros, a situação fiscal dos Estados se deteriorou ainda mais rápido, exigindo atuação enérgica da União com o intuito de buscar uma solução – desta vez, de forma definitiva – para o déficit público dos entes subnacionais.

Diante da contínua crise fiscal dos Estados e Municípios, e da necessidade de impor freios de arrumação nas contas públicas desses entes subnacionais – sob o risco de comprometer toda a política macroeconômica que estava sendo implementada – ofereceu-se aos entes da Federação um complexo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, pro meio da Lei n. 9.496/1997.

Por meio do referido Programa, a União ofereceu aos Estados e ao Distrito Federal a possibilidade de consolidar, assumir e refinar a dívida pública mobiliária estadual, que, por meio da Medida Provisória n. 1811/1999, foi estendida também aos Municípios.

A grande inovação desse programa de renegociação das dívidas dos entes subnacionais, quando comparado aos programas anteriores, se refere ao fato de que, pela primeira vez, a União, para conceder o programa ao ente subnacional, exigia o cumprimento de determinadas contrapartidas, sob as quais se baseava a reestruturação financeira e orçamentária dos entes beneficiados.

Nesse sentido, em que pese haver uma nova “socialização de perdas” da Federação, em favor dos entes federativos endividados, a União passou a impor regras mais duras e a exigir maior comprometimento dos gestores estaduais e municipais como forma de garantir sustentabilidade e durabilidade ao saneamento das contas públicas desses entes.

Para tanto o Programa de Reestruturação implementado pela Lei n. 9.496/1997, baseava-se em três grandes eixos¹²: i) ajuste fiscal para assegurar sustentabilidade financeira de longo prazo aos entes da Federação; ii) venda de ativos estaduais, para garantir a imediata liquidação de parte do montante de suas dívidas; e iii) privatização dos bancos estaduais, como forma de impedir que essas instituições continuassem sendo utilizadas de forma irresponsável pelos entes da Federação, para obtenção de crédito e aumento artificial das receitas.

No âmbito desse Programa de Reestruturação, a União se comprometeu a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal; assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal; compensar os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União; assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais; refinanciar os créditos decorrentes da assunção de dívidas, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação.

Quanto ao refinanciamento em si, o artigo 3º da Lei n. 9.496/1997 estendeu os pagamentos em até 360 prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subsequentes, fixando que os juros seriam calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado, e a atualização monetária calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

Em contrapartida, a União exigia o comprometimento do ente da Federação para o atendimento das seguintes exigências quanto à dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR; resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; contenção das despesas com funcionalismo público; arrecadação de receitas próprias; privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; manutenção das despesas de investimento em relação à Receita Líquida Real.

¹² MORA; GIAMBIAGI, *op. cit.*, p. 5.

Diante das condições propostas, Estados e Municípios aderiram ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal como forma de assegurar a assunção e refinanciamento de suas dívidas e saneamento de suas contas públicas.

Como consequência, no médio prazo, houve significativa redução do déficit público no Brasil. Isso porque a liquidação de ativos estaduais para abatimento imediato de montante da dívida e a privatização dos bancos estaduais, a partir do PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária superaram as expectativas de obtenção do valor necessário para realização dos pagamentos à vista previstos originalmente no Programa. Além disso, com base em dados expostos pelo IPEA, verificou-se o atingimento, nos anos subsequentes à implementação do Programa, sucessivos superávits primários pelos entes públicos subnacionais, evidenciando, no curto e médio prazo, o saneamento das contas públicas e o atingimento dos objetivos pretendidos pelo Programa¹³.

Em que pese o bom desempenho do Programa quanto à efetiva redução do déficit público nos anos subsequentes, houve com o passar do tempo, redução de ritmo do desempenho dos Estados e Municípios, em razão, em grande parte, da frustração das expectativas quanto ao crescimento do Produto Interno Bruto nesse período. Além disso, verificou-se algumas distorções no Programa, por exemplo, em razão da utilização do IGP-DI como indexador da dívida¹⁴.

O tema da renegociação das dívidas dos Estados volta à pauta em razão do início da deterioração do quadro fiscal das contas públicas brasileiras e do baixo desempenho de nossa economia a partir da segunda década dos anos 2000. É nesse contexto que, durante o Governo Dilma Rousseff, o Poder Executivo encaminha o Projeto de Lei Complementar n. 238/2013 ao Congresso Nacional, propondo, entre outros temas, mudanças nos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados e Municípios.

Em sua justificação, o Ministro da Fazenda defende a “alteração nos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados e os Municípios, uma vez que as condições financeiras estabelecidas nesses contratos de dívida refletiam condições macroeconômicas completamente distintas das que imperam para a economia brasileira atualmente”.

Depois de analisar o projeto do Poder Executivo, coube à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal aprova-lo, transformando-o na Lei Complementar n. 148/2014, que proporcionou algumas alterações relevantes na execução dos con-

¹³ MORA; GIAMBIAGI, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴ MORA; GIAMBIAGI, *op. cit.*, p. 38.

tratos de refinanciamento celebrados a partir do Programa de Reestruturação de 1997, celebrados entre a União e os entes subnacionais.

Por meio da Lei Complementar n. 148/2014, para aqueles contratos oriundos do programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de 1997, passou-se a aplicar novos indexadores a partir de 1º de janeiro de 2013, observada a menor das variações acumuladas entre o IPCA mais 4% a.a. e a taxa Selic, em substituição aos encargos contratuais originais (IGP-DI mais juros de 6% a 7,5% a.a. para Estados e Distrito Federal, e IGP-DI + 9% a.a. para os Municípios).

Além disso, a Lei Complementar n. 148/2014 autorizou a concessão de desconto sobre os saldos devedores dos contratos de refinanciamento de dívidas dos Estados e dos Municípios, correspondente à diferença entre os saldos existentes em 1º de janeiro de 2013 e aqueles apurados, naquela data, pelo recálculo das dívidas de acordo com a variação acumulada da taxa SELIC desde a data de assinatura dos contratos. Trata-se, portanto, de mais um aceno da União junto aos Estados, como forma de conceder condições mais favoráveis que possibilitassem um alívio para esses entes diante da deterioração de suas contas públicas nos anos anteriores, e, principalmente, em razão da queda de arrecadação oriunda da crise econômica pela qual passava o país.

Apesar da mudança do indexador e a concessão de descontos sobre os saldos devedores desses contratos de refinanciamento, tais medidas não foram suficientes para propiciar o alívio dos entes subnacionais diante, como explicitado anteriormente, da rápida deterioração da situação fiscal desses entes – e da própria União – nesse período.

É nesse grave contexto que, em 2016, por pressão dos Estados, o Ministério da Fazenda propôs e o Congresso nacional aprovou, com significativas alterações, a Lei Complementar n. 156/2016, para implementação do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

Nesse sentido, por meio da Lei Complementar n. 156/2016, a União concedeu aos Estados, nos contratos de refinanciamento de suas dívidas, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas. Ou seja, a União, em comum acordo com os Estados, estabeleceu o alargamento do prazo para pagamento das dívidas refinanciadas, em até 240 meses.

Além disso, a União concedeu, para esses mesmos contratos de refinanciamento, reduções extraordinárias das prestações das dívidas mensais, para o período entre julho de 2016 e junho de 2018, limitada ao valor de R\$ 500 milhões mensais, por Estado, para cada prestação mensal.

Entretanto, é importante mencionar que a Lei Complementar n. 156/2016, durante sua tramitação no Congresso Nacional, foi significativamente alterada,

com a retirada de uma série de dispositivos que tratavam de contrapartidas para a reestruturação financeira e o ajuste fiscal dos Estados¹⁵.

Nesse sentido, em razão das profundas modificações feitas pelo Congresso Nacional no Capítulo que tratava do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, o Presidente da República decidiu vetar integralmente o Capítulo que tratava desse tema, e encaminhou ao Congresso Nacional a seguintes justificativas para o referido veto:

Além da instituição do Regime propriamente dito, o Capítulo II traz um conjunto de ferramentas que, associadas às propostas de suspensão e reestruturação de dívidas, assegurariam que, ao término do Regime, o equilíbrio fiscal seria alcançado. É com essa disposição que o parágrafo primeiro do art. 15, o art. 17, as vedações previstas no art. 22 e as ferramentas de redimensionamento do estado previstas no art. 26 foram introduzidas. Ao determinar a retirada desses relevantes dispositivos na versão aprovada pelo Congresso Nacional, houve um completo desvirtuamento do Regime, não sendo possível mais assegurar que sua finalidade maior, a retomada do equilíbrio fiscal pelos estados, seja assegurada. Adicionalmente, esclarece-se que não apenas a finalidade precípua do Regime foi alterada; em verdade, os dispositivos remanescentes trazem elevado risco fiscal para União. Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

razão, não foi possível conceder, no bojo da Lei Complementar n. 156/2016, o Regime de Recuperação Fiscal para os Estados, pleiteado principalmente pelos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em razão da grave situação fiscal em que se encontravam, com seríssimas restrições que impossibilitavam, inclusive, o pagamento de servidores e a manutenção das atividades básicas de suas administrações.

É nesse contexto, de negociação de contrapartidas de ajuste fiscal – propostas pelo Governo e retiradas pelo Congresso Nacional durante a tramitação da Lei Complementar n. 156/2016 – que se discutiu a edição de novo Projeto de Lei Complementar para implementar, no ano de 2017, um socorro mais efetivo para os Estados, no que se entende por Regime de Recuperação Fiscal dos Estados.

¹⁵ *Folha de São Paulo*. “Câmara libera socorro para Estados endividados sem exigir contrapartidas”. Disponível online in <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1843107-camara-aprova-proposta-de-renegociacao-das-dividas-dos-estados.shtml>> Acesso em: 29 nov., 2017.

2. O NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Depois dos impasses na negociação da Lei Complementar n. 156/2016, com as significativas alterações feitas pelo Congresso Nacional que desfiguraram o Regime de Recuperação Fiscal, e o veto parcial dado pelo Presidente da República, os Estados em situação mais crítica – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais – voltaram a entrar em negociação junto ao Ministério da Fazenda, com o intuito de construir conjuntamente um novo projeto a ser submetido ao Congresso Nacional, tratando do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados.

Tratava-se, na verdade, de tentativa de buscar um alívio junto ao Governo Federal, no pagamento das dívidas dos Estados em situação fiscal mais delicada, em razão das dificuldades que os governadores estavam encontrando para cumprirem com seus compromissos financeiros, quanto ao pagamento de salários dos servidores e aposentados, e de garantir a manutenção básica da rede pública de serviços – em especial aqueles relacionados às áreas de educação, saúde e segurança.

Nesse sentido, o Governo Federal encaminhou para a Câmara dos Deputados, em 23 de fevereiro de 2017, o Projeto de Lei Complementar n. 343/2017 para tratar especificamente do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados. Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar recebeu requerimento de urgência, datado de 14 de março de 2017, e foi designado para a relatoria do Deputado Pedro Paulo, do PMDB do Rio de Janeiro.

Por ter sido aprovado requerimento de urgência, o Projeto pulou algumas etapas da tramitação processual legislativa e foi encaminhado diretamente para elaboração de parecer, discussão e votação em Plenário – sem passar pela deliberação prévia das Comissões temáticas.

O Projeto de Lei Complementar em questão tramitou no plenário da Câmara dos Deputados entre 05 de abril e 10 de maio de 2017, em razão das intensas negociações, principalmente quanto às contrapartidas a serem exigidas dos governos estaduais para adesão ao programa de Recuperação Fiscal dos Estados.

Por sua vez, depois de aprovado na Câmara, o Projeto foi encaminhado ao Senado Federal em 11 de maio de 2017, e recebeu nova numeração, passando a ser identificado como Projeto de Lei da Câmara n. 39, de 2017 (complementar). No Senado, como toda a negociação quanto às contrapartidas e demais questões já haviam sido feitas na Câmara dos Deputados, a tramitação foi bastante rápida, tendo sido aprovada a redação final – sem alterações de mérito do que havia sido votado pela Câmara – em 17 de maio de 2017.

O Projeto de Lei Complementar, depois de aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, foi encaminhado ao Presidente da República, que

sancionou, sem vetos, a Lei Complementar n. 159/2017, em 19 de maio de 2017, instituindo o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, como forma de assegurar um novo alívio financeiro para os entes subnacionais.

Em seu artigo 1º, a LC 159/2017 instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, tendo como princípios a sustentabilidade econômico-financeira, a equidade intergeracional, a transparência das contas públicas, a confiança nas demonstrações financeiras, a celeridade das decisões e a solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

Quanto aos requisitos para adesão ao Regime de Recuperação, a LC 159/2017 estabeleceu que só poderão aderir aqueles Estados em situação mais vulnerável, que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos: i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ii) despesas liquidadas com pessoal, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e iii) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Além disso, pretendeu-se exigir dos Estados a “ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime”, abrangendo todos os Poderes e órgãos da administração direta e indireta do Estado que aderisse ao referido Regime de Recuperação Fiscal.

Quanto às contrapartidas, a LC 159/2017 impõe que, para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, o Estado interessado deverá, nos termos do artigo 2º da LC 159/2017, apresentar o conjunto de leis estaduais que visem a implementar algumas medidas, entre elas: a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos; a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela legislação previdenciária federal; a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano); a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar; a proibição de realizar saques em

contas de depósitos judiciais enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva; a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Quanto ao prazo do Regime de Recuperação Fiscal, a LC 159/2017 limita a 36 (trinta e seis) meses, admitida uma única prorrogação. Nesse sentido, para adesão ao Programa, o artigo 4º da LC 159/2017 exige que o Estado protocole o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, no Ministério da Fazenda, por meio da apresentação do Plano de Recuperação.

Além das contrapartidas, no Regime de Recuperação Fiscal imposto pela LC 159/2017 também foram impostas restrições aos Estados durante a vigência do Programa. O artigo 8º da LC 159/2017 veda, por exemplo, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares; a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título; a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância; a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; a criação de despesa obrigatória de caráter continuado; a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do IPCA, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada, o que for menor; a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública; a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil; a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia.

Em relação à vedação de contratação de novas operações de crédito, a LC 159/2017 admite como exceção, aquelas operações de crédito destinadas ao financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; ao financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; à reestruturação de dívidas com o sistema financeiro; à modernização da administração fazendária; à antecipação de receita da privatização de empresas; e às demais finalidades previstas no Plano de Recuperação.

Por fim, para o acompanhamento contínuo do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, o artigo 6º da LC 159/2017 prevê a criação de um Conselho de

Supervisão, composto por 3 (três) membros titulares e suplentes, com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos, formado, necessariamente, por um membro indicado pelo Ministro da Fazenda; um membro, entre auditores federais de controle externo, indicado pelo Tribunal de Contas da União; e um membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

Depois de promulgada a LC 159/2017, coube ao Poder Executivo regulamentar o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, por meio do Decreto n. 9.109, de 27 de julho de 2017, que estabeleceu um rito próprio e bastante detalhado para adesão ao Regime, estabelecendo uma série de etapas entre o pedido de adesão formulado pelo Estado e a homologação e início da vigência do Regime.

A primeira etapa do Regime proposto pela LC 159/2017 é feito por meio do protocolo do pedido de adesão, formulado pelo Estado interessado em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal. Como indicado anteriormente, junto com o pedido de adesão, cabe ao Estado demonstrar sua situação financeira e orçamentária, que justifique a necessidade de adesão ao programa, além de apresentar todos os demais documentos que comprovem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na LC 159/2017.

Nesta etapa inicial, cabe ao Estado apresentar o seu Plano de Recuperação Fiscal, contendo: i) lei ou conjunto de leis estaduais que comprovem a implementação, em nível estadual, de algumas medidas de ajuste fiscal previstas no artigo 2º, § 1º da LC 159/2017, tais como a autorização para privatização de empresas estaduais e revogação de benefícios tributários; ii) diagnóstico em que seja reconhecida a situação de desequilíbrio financeiro e orçamentário no estado; e iii) detalhamento das medidas de ajuste, impactos esperados e prazos para a sua adoção.

Na hipótese em que ainda não tenham sido aprovadas as leis estaduais de ajuste fiscal, a LC 159/2017 e o Decreto n. 9109/2017 estabelecem a possibilidade de elaboração de um pré-acordo, no qual o Estado manifesta seu interesse em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, e a União analisa os demais documentos disponibilizados pelo Estado, condicionando eventual homologação da adesão à aprovação das leis estaduais de ajuste fiscal.

Caso essas leis estaduais já tenham sido aprovadas, passa-se à tramitação normal dos pedidos de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Nesses casos, depois de protocolado o pedido de adesão, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no prazo de cinco dias, analisar a documentação encaminhada pelo Estado e elaborar parecer sobre o cumprimento dos requisitos para adesão ao Regime de Recuperação dos Estados (artigo 15, § 1º do Decreto n. 9.109/2017).

Na terceira etapa, cabe à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) elaborar parecer, no prazo de dez dias, sobre a adequação das leis estaduais apresentadas, que, conforme disposto na LC 159/2017, devem viabilizar, no âmbito estadual, a implementação das medidas de ajuste fiscal (artigo 15, § 2º do Decreto n. 9.109/2017).

Depois das etapas da STN e da PGFN, cabe ao Ministério da Fazenda publicar um despacho contendo o status da análise do pedido de Recuperação Fiscal do Estado (art. 15, § 4º). Também cabe ao Ministério da Fazenda, nesta etapa, solicitar ao Tribunal de Contas da União a indicação de seus representantes, um titular e um suplente, que irão compor o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. É importante mencionar que os representantes do Estado, um titular e um suplente, são indicados junto com a documentação do pedido de adesão.

Em seguida, na 4ª etapa do processo de adesão, cabe à STN, no prazo de dez dias contados da emissão do parecer da PGFN, emitir um novo parecer, mais completo do que o elaborado na primeira etapa, versando sobre a avaliação global quanto à viabilidade do Plano de Recuperação do Estado.

Caso o parecer seja pela rejeição do Plano ou contenha ressalvas, admite-se a possibilidade de que o Estado faça representações junto à STN, apresentando as informações e documentos necessários para que o Plano seja reavaliado.

Caso a STN seja favorável ao Plano de Recuperação proposto pelo Estado, cabe ao Ministério da Fazenda emitir o parecer favorável e designar os representantes, indicados pela União, pelo Estado e pelo TCU, para compor o Conselho de Supervisão.

Depois da designação dos membros pelo Ministério da Fazenda, cabe ao Presidente da República nomeá-los, constituindo efetivamente o Conselho de Supervisão daquele Regime de Recuperação. Depois de constituído, cabe ao Conselho emitir parecer sobre o prazo de duração e a capacidade do Plano de Recuperação e, em paralelo, cabe ao Ministério da Fazenda emitir a recomendação para homologação do Regime de Recuperação Fiscal. Cumpridas todas as etapas previamente estabelecidas, o Presidente da República homologa o Regime de Recuperação Fiscal, oficializando a adesão do Estado e iniciando a vigência do programa.

Desde a promulgação do Regime de Recuperação Fiscal, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, os Estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro foram os únicos que solicitaram adesão ao programa. No caso do Rio de Janeiro, mais avançado – em grande parte em razão da gravíssima situação fiscal daquele ente da Federação – já foram cumpridas todas as etapas até a homologação, já estando vigente o programa de Recuperação Fiscal daquele Estado. É

questão de tempo, portanto, para que seja possível avaliar os eventuais impactos do programa de recuperação fiscal para o Estado do Rio de Janeiro.

CONCLUSÃO

Em que pese o nosso federalismo assegurar a plena autonomia política, administrativa e financeira dos entes da Federação, verificou-se, com o passar do tempo, que o sucesso da política macroeconômica nacional dependia, necessariamente, do maior rigor fiscal com que os entes subnacionais lidavam com a questão da dívida pública.

No contexto dos planos econômicos dos anos 80 e 90, a União, por intermédio do Ministério da Fazenda, passou a impor o estabelecimento de limites para o endividamento dos entes subnacionais, restringindo, por exemplo, o acesso às novas operações de crédito e as manobras fiscais – como a utilização dos bancos públicos estaduais – para a mera rolagem da dívida e para a busca artificial de recursos que possibilitassem o aumento das despesas públicas.

É a partir dos anos 80 que se inicia um debate mais claro e transparente quanto à negociação das dívidas dos entes subnacionais perante a União, como forma de sanar os problemas fiscais de Estados e Municípios e oferecer a esses entes a possibilidade de reequilibrar suas contas públicas e desenvolverem um planejamento a longo prazo quanto à sua sustentabilidade financeira.

Nesse contexto, foram editadas as Leis Federais n. 7.976, de 1989, e 8.727, de 1993, como resultado do diálogo entre governadores, prefeitos e o Governo Federal, possibilitando o refinanciamento de dívidas desses entes e a assunção de parte desses débitos pela União.

Contudo, no âmbito da renegociação de dívidas dos entes subnacionais, somente com a edição da Lei Federal n. 9.496, de 1997, instituiu-se um amplo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – estendida depois aos Municípios, por meio da Medida Provisória n. 1811, de 1999.

A partir desse Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, a União, para anuir com o refinanciamento das dívidas públicas subnacionais e aceitar a remissão de partes desses valores, passou a exigir contrapartidas dos entes subnacionais, que assegurassem o saneamento das contas públicas desses entes por meio de ajuste fiscal rígido, venda de ativos estaduais e privatização de bancos estaduais.

Apesar de exitoso no curto e médio prazo, o Programa instituído em 1997 não foi capaz de sozinho, reduzir, no longo prazo, o déficit público e o endividamento dos entes subnacionais, em razão da frustração das expectativas de crescimento do Produto Interno Bruto na primeira década do século XXI.

Com a deterioração do quadro econômico após 2012, com desajustes na inflação e diminuição do crescimento econômico, os Estados e Municípios sofreram significativa queda de suas receitas, sem que tivessem feito os ajustes necessários para conter, nos anos anteriores, a trajetória de crescimento ininterrupto dos gastos públicos.

Nesse cenário de estagnação econômica e deterioração do quadro fiscal, os entes subnacionais entraram em nova negociação com a União, com o intuito de rever o indexador das dívidas refinanciadas por meio da Lei Federal n. 9.496/1997, além de acordarem a concessão de descontos nos saldos devedores desses refinanciamentos, por meio da Lei Complementar n. 148/2014.

Apesar dessa pactuação entre Governo Federal e os entes subnacionais, o cenário econômico piorou significativamente, o que acabou refletindo no agravamento acentuado da crise fiscal dos entes públicos. Diante disso e da pressão dos governos estaduais para que a União socorresse a Federação nesse cenário de crise, editou-se a Lei Complementar n. 156/2016, que possibilitou, através de um Plano de Auxílio, a repactuação daqueles contratos de refinanciamento celebrados entre os Estados e União, com o alargamento do prazo para pagamento das dívidas e a suspensão temporária do pagamento de parte desses valores, entre julho de 2016 e agosto de 2018.

Quanto às condições mais favoráveis previstas no Regime de Recuperação Fiscal, voltado aos Estados em situação mais gravosa, como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, foi objeto de impasse durante a tramitação da Lei Complementar n. 156/2016. Isso porque Governadores e o Congresso Nacional relutavam em aceitar a imposição de contrapartidas rígidas por parte da União.

Nesse sentido, em razão da deturpação do projeto, feita por meio da retirada das contrapartidas, o Presidente da República vetou os dispositivos que tratavam desse Regime de Recuperação Fiscal originalmente previsto no bojo da Lei Complementar n. 156/2016.

Diante do veto e da continuidade da gravíssima crise fiscal pela qual passam os Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, o Governo Federal e os Estados acordaram a edição de uma nova Lei Complementar, debatida e votada no Congresso Nacional no ano de 2017, que criou o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, desta vez, com a exigência de contrapartidas por parte dos Estados, para obtenção dos benefícios e do socorro concedido pela União.

Como expusemos até aqui, não há qualquer dúvida quanto à importância da boa saúde financeira dos Estados e Municípios. Isso porque, em nosso federalismo fiscal, essa é uma variável que impacta sensivelmente no desempenho da União e de sua política macroeconômica. Entretanto, na perspectiva histórica, verificamos que, ciclicamente, os entes subnacionais passam por crises fiscais e

que, diante desses cenários, Estados e Municípios buscam a interlocução junto à União, em busca de socorro financeiro, por meio da renegociação de suas dívidas, remissão de débitos ou federalização de seus compromissos financeiros, no que se entende por “socialização das perdas”.

As crises fiscais dos entes subnacionais causam sofrimento imensurável para os cidadãos do Estado ou Município em crise. Entretanto, quando os entes subnacionais recorrem à ajuda da União, as soluções que giram em torno da “socialização das perdas” são injustas perante os entes da Federação que equilibraram suas contas e mantiveram a responsabilidade fiscal, uma vez que todos deverão arcar com as más escolhas e a irresponsabilidade de alguns. Isso, sem mencionar os riscos que a “socialização das perdas” representa para o equilíbrio fiscal da Federação como um todo e os impactos negativos que pode gerar no planejamento e na condução de nossa política macroeconômica.

Na perspectiva histórica que buscamos descrever, também é possível compreender que as sucessivas rodadas de negociação entre os entes federados e a União, reforçam o entendimento de que ajustes pontuais como os socorros que são oferecidos, por meio de remissão de débitos ou parcelamento de suas dívidas, sem estarem acompanhados de efetivos mecanismos de reorganização política, econômica, financeira e orçamentária dos entes da Federação – e do próprio pacto federativo – servem tão somente como paliativo, criando soluções artificiais e pontuais para a crise momentânea de determinado ente da Federação, sem prevenir, com efetividade, o crescimento insustentável das dívidas públicas subnacionais, e sem evitar que novas crises fiscais sejam deflagradas no médio e longo prazo.

Nesse sentido, é fundamental avançarmos na necessária reforma de nosso pacto federativo, reorganizando as premissas de nosso federalismo fiscal, além de reforçarmos os mecanismos que aumentem a transparência e o controle das contas públicas, enfrentando, por exemplo, os temas do tamanho exacerbado do Estado e a falta de controle dos benefícios fiscais.

Também é preciso reforçar a importância do rigor e da responsabilidade fiscal, do planejamento financeiro de longo prazo, além do aprimoramento dos mecanismos de controle orçamentário, de atuação enérgica dos órgãos fiscalizadores, como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, e da responsabilização dos gestores públicos, para que maus exemplos como o que hoje ocorre no Rio de Janeiro, não voltem a se repetir.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. São Paulo: FDUSP (Dissertação de Mestrado), 2012.

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. 2.

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.

Folha de São Paulo. *Câmara libera socorro para Estados endividados sem exigir contrapartidas*. Disponível online in <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1843107-camara-aprova-proposta-de-renegociacao-das-dividas-dos-estados.shtml>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

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

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

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2017.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.