

A COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS E A INCONSTITUCIONALIDADE NA COBRANÇA DE JUROS REMUNERATÓRIOS EM PAGAMENTO DE DÍVIDAS PÚBLICAS RENEGOCIADAS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO SOB A LUZ DA SOLIDARIEDADE

PEDRO OLAVO SATTE ALAM MURARO¹; GUILHERME CAMARGO MASSAÚ²

¹*Universidade Federal de Pelotas - UFPel - olavop98@gmail.com*

²*Universidade Federal de Pelotas - UFPel - uassam@gmail.com*

1. INTRODUÇÃO

Ao observar o Art. 3º da Carta Magna Brasileira são objetivos da República: a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, com a promoção do desenvolvimento social, erradicação da pobreza e redução da desigualdade social e regional. Para que o Estado consiga, progressivamente, implementar os objetivos constitucionais é necessário aporte financeiro. A dívida pública é, com os impostos e demais receitas, um instrumento de financiamento das atividades e dos investimentos governamentais nacionais e estaduais. Diante do dever dos agentes políticos em fazer valer os ditames da CF/88, a contração de dívida pública é inevitável, porém com as altas inflacionárias dos anos 90 propiciadas em especial pela condução da política macroeconômica do Regime Militar, muitos entes federados se encontraram em situação econômica precária.

Durante a Nova República entra a União para assumir tais dívidas a partir de um refinanciamento com os Estados e Municípios. A problemática se encontra no fato destes contratos determinarem unilateralmente a fixação de juros remuneratórios, de forma composta, em favor da União e onerando excessivamente os entes federados. Nestes termos são analisados os contratos firmados com o estado do Rio Grande do Sul, bem como discutido sob a luz da solidariedade que fundamenta o Estado Brasileiro e do cooperativismo de seu sistema federado a inexistência de fundamento jurídico que justifique que a União vise lucro ao emprestar seus recursos econômicos.

2. METODOLOGIA

O trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica em artigos concernentes ao tema abordado, bem como foram analisados todos os contratos de assunção e refinanciamento de dívidas entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul, junto da legislação pertinente e da análise da CF/88. Após foi realizado o levantamento de informações relevantes para a composição da discussão junto da orientação fornecida pelo professor orientador.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O “Federalismo” é um sistema político concebido para acomodar e proteger a diversidade territorial de uma nação sem enfraquecer a individualidade das

unidades básicas que o compõem. O caso brasileiro é de um federalismo com características do modelo estadounidense e do alemão. Do último se adotou a noção de um *Federalismo Cooperativo* – certo grau de centralidade, ordem jurídica unitária, sem a descaracterização da autonomia dos entes federados (CHAMBÔ, 2021, p. 46-48). O cerne das federação é a divisão de competências que quando feita de forma concorrente entre os entes diversos acaba por exigir a existência de cooperação. A existência de direitos e deveres dos entes federados exige, também, a competência para a instituição de tributos pelas unidades federadas e distribuição da arrecadação entre entes mediante critérios e percentuais pré-estabelecidos (CHAMBÔ, 2021, p. 50-52, 53).

A dívida pública é um atestado de confiança que o Estado detém com os mercados nacionais e internacionais, ou seja, detém crédito público para se endividar a fim de promover investimentos públicos duradouros (KANAYAMA et al, 2019, p.477). A capacidade de um ente governamental de contrair novas dívidas é também um indicador de seu potencial de financiamento. Por outro lado, a dívida implica obrigações que exigem capacidade financeira do ente, no tempo certo, para o seu devido cumprimento. Contudo, a partir do reconhecimento da dificuldade financeira de alguns entes federados em atender as demandas de seus habitantes no padrão mínimo exigido, há instrumentos de compartilhamento de receitas (CHAMBÔ, 2021, p. 60-61, 63-64, 89). Com o Plano Real e o novo tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas de inflação, metas fiscais) e a Lei nº 9.496/97 com o Programa de Apoio à Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) se encontra uma nova ofensiva contra o deficit estadual através de consolidação, assunção e refinanciamento das dívidas dos Estado e Municípios. Destaque moderno para a Lcp 156/17 que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal tendo como princípios a estabilidade econômico-financeira, transparências, equidade intergeracional, celeridade e solidariedade entre os Poderes e órgãos da administração pública (GUIMARÃES, 2019, p. 434).

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) de acordo com o Tesouro do Estado possui em 2023 uma dívida superior a R\$ 93 bilhões, composta especialmente por 23 contratos de empréstimos nacionais e internacionais. Se destaca que quase 86% do valor da Dívida do RS nasce de um contrato realizado com o Governo Federal e nenhuma parcela da dívida estadual é composta por emissão de títulos públicos. Foi editada Lei nº 8.727/93 que abriu a possibilidade de refinanciamento entre estados e municípios junto à União pelo prazo de 20 anos. O governo estadual da época procedeu para assunção e refinanciamento de dívida em 1994 de empresas como COHAB, CORSAN, Caixa Estadual, DAER, CINTEA, CEASA e CEEE no montante de R\$ 1,5 bilhão em uma renegociação que cobriu somente operações contratadas com instituições federais, sem englobar o principal da dívida estadual, a dívida mobiliária em mercado (RIO GRANDE DO SUL, 2020, p. 57). No ano de 1994 com o Plano Real houve um agravar do endividamento do setor público, a elevação dos recolhimentos compulsórios sobre depósitos bancários provocou redução na liquidez e oferta de recursos do mercado para o financiamento dos títulos estaduais com aumento do custo de carregamento dos títulos (RIO GRANDE DO SUL, 2020, p. 57 e 58).

Com estas condições surge o Programa de Reestruturação e de Ajustes Fiscais dos Estados - PAF (Lei nº 9496/97) que garantiu a assunção e refinanciamento pela União da dívida mobiliária estadual até 1996, dívidas de

crédito interno, externo ou de natureza contratual e empréstimos tomados junto a CEF com pagamento em até 360 prestações atualizadas pelo IGP-DI com juros mínimos de 6% a.a tendo adesão de 25 estados e o Distrito Federal (excluindo o Tocantins) (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Em 1998 com a neoliberalização da economia pelo Governo FHC se tem o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (MP 1612-21/98). Pelo PROES o RS não quis abrir mão do controle acionário de seus bancos estaduais optando pelo “saneamento” dos bancos e conversão da SULCAIXA e dessa forma o governo federal financiou somente metade da dívida. Enfim em 15 de abril de 1998 o Estado do Rio Grande do Sul firmou o Contrato nº 014/98/STN/COAFI que em análise de suas cláusulas temos:

- **Cláusula Primeira e Quarta e Vigésima:** A União assume a Dívida Mobiliária do RS no valor de R\$ 8.761.477.178,00 e os valores dos contratos com a Caixa Econômica Federal na quantia de R\$ 665.847.802,43. Eletrobrás assume a dívida referente ao contrato firmado em 30 de março de 1994, da Lei nº 8.727/93. Incorporação da dívida criada com a União pelo PROES ao Contrato nº 014/98/STN/COAFI
- **Cláusula Oitava:** Correção monetária pela variação do IGP-DI/FGV, juros nominais de 6% a.a sobre o saldo devedor. (A partir do quarto termo aditivo o índice de correção passou a ser o IPCA).
- **Cláusula Décima Oitava:** Fixa juros moratórios em 1% a.a.
- **Cláusula Vigésima Segunda:** Multa de 2% e verbas sucumbenciais caso se necessite recorrer a meios judiciais para satisfazer a dívida do contrato.

Por fim, em 2022 o RS adere ao Regime de Recuperação Fiscal que impõe condições que reduzem a capacidade de investimento e crescimento do Estado, como: a limitação ao crescimento anual de despesas; redução de benefícios dos servidores; adoção de RPPS nas regras da União; privatização de empresas públicas, dentre outras. Assim, pelo décimo aditivo ao contrato anterior se acresce as seguintes cláusulas pertinentes:

- **Cláusulas Trigésima-Oitava e Trigésima-Nona:** Redução extraordinária no valor das prestações relativas do contrato pelo período de 12 meses ou até o início da vigência do RRF, qual seja o menor período.
- **Cláusula Quadragésima-Terceira:** Envio de informações solicitadas, implementação de medidas de ajuste nos prazos previstos no plano de recuperação fiscal, cumprimento de metas e compromissos fiscais previstos no Plano de Recuperação Fiscal.
- **Cláusula Quadragésima-Quarta:** Punição por infringir a cláusula anterior, elevação dos percentuais acordo com a gravidade da infração, de 5% a 20% com teto de 30%..

4. CONCLUSÕES

Não há fundamento jurídico, político e econômico que justifique que um ente federativo que deve cooperar com os demais vise lucro ao emprestar recursos econômicos aos demais. Isto pela atuação conjunta entre as esferas de governos - sob a égide do governo central - para alcançar soluções aos problemas recorrentes e para a implementação de direitos e políticas públicas

(CHAMBÔ, 2021, p. 83). A previsão de juros fere o estado de coisas estabelecido pelo princípio federativo calcado na solidariedade entre os entes federados, ainda mais na dinâmica cooperativa. Soma-se a isto, o fato de a União possuir as maiores e melhores fontes de arrecadação de recursos financeiros. Desde a promulgação da CF/88 as reformas constitucionais e infralegais deslocaram dos entes federativos menores para a União as fontes de arrecadação financeira. (ARRETCHÉ, 2012). A racionalidade de juros nestes termos busca raiz no fato do federalismo brasileiro ser *sui generis* e ter se formado de forma centrífuga – partindo do governo central e não da vontade individual de cada ente federado.

Em uma dinâmica de solidariedade em que os recursos públicos são destinados ao benefício da população que reside no território abrangido pela jurisdição da União, não existe justificativa para o ente federativo de maior capacidade financeira emprestar recursos econômicos a ente de menor capacidade financeira onerado com cláusula de juros. A União, os Estados e os Municípios não devem visar o lucro diante de outro ente federado, mas a correção monetária. Os recursos financeiros dos entes federados são bens públicos e devem ser tratados como tais quando destinados a satisfazer necessidades da população, independente se a competência for do Município, do Estado ou da União.

Nestes termos, fica evidente a inconstitucionalidade de dispositivos que versem, em contratos de empréstimo entre a União e os entes federados, sobre a determinação de juros remuneratórios, em especial compostos, como afronte direto a forma federada do estado e o princípio da república, ainda colocando em risco os objetivos fundamentais da república.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHÉ, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: ed. FGV; Fiocruz, 2012

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo cooperativo: uma análise bidimensional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GUIMARÃES, Luís Gustavo F. **Federalismo fiscal e endividamento público: as rodadas de negociação entre a união e os entes subnacionais** in CONTI, José M. **Dívida Pública**. São Paulo: Editora Blucher, 2019. E-book. ISBN 9788580393897

KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robi. **Endividamento dos entes subnacionais e regime de precatórios** in CONTI, José M. **Dívida Pública**. São Paulo: Editora Blucher, 2019. E-book. ISBN 9788580393897.

RIO GRANDE DO SUL, **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2020**. 12ª Edição. 2021.