

O PROGRAMA DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL (PAF): ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DE VALIDADE DAS CLÁUSULAS DOS CONTRATOS DE RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS SUBNACIONAIS

THE RESTRUCTURING AND FISCAL ADJUSTMENT SUPPORT PROGRAM (PAF): ANALYSIS OF THE BASIS OF LEGALITY OF THE CLAUSES OF SUBNATIONAL DEBT RENEGOTIATION AGREEMENTS

Arthur Basso GALLI¹

ISSUE DOI: 10.5281/zenodo.12082690

RESUMO

Com a crise financeira da década de 1990, a União assumiu dívidas dos Estados-membros por meio do Programa de Ajuste Fiscal, exatamente na intenção de promover um saneamento financeiro. Esse processo foi realizado pela edição de leis federal e estaduais que autorizaram os entes envolvidos a assinarem contratos de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, fundamentais para a promoção do ajuste fiscal esperado pela União. Este artigo, assim, tem como objetivo investigar esses contratos, como marcos da relação jurídico-financeira instituída até o momento presente e alvos de termos aditivos que movimentam a política do federalismo fiscal, evidenciando os termos jurídicos dessa relação interfederativa. O método será de análise dedutiva-exploratória, ao realizar a aplicação da revisão bibliográfica à análise dos contratos e protocolos liberados pelo Ministério da Fazenda via Lei de Acesso à Informação, usando-os também de base para entender a teoria. Ao dividir as cláusulas em três grupos classificativos: de base legal de mera repetição, de base legal de negociação e de base constitucional, foi possível ressaltar os interesses fixos e variáveis da União e os níveis de variação socioeconômica dos contratos em relação às localidades em que foram celebrados, demonstrando o quanto era de relevância para União a realização do ajuste fiscal.

¹ Graduado do curso de Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Bolsista de Iniciação Científica Fapesp no processo 2022/01177-0, com especialidade em Direito Financeiro. <http://lattes.cnpq.br/5382094258282611> (ID Lattes: 5382094258282611).

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal; Dívida Pública; Ajuste Fiscal; Direito Financeiro.

ABSTRACT

With the financial crisis of the 1990s, the Brazilian Federal Government assumed debts from State Governments through the Fiscal Adjustment Program, precisely with the intention of promoting financial recovery. This process was carried out by the enactment of federal and state laws that authorized the entities involved to sign debt confession, assumption, consolidation, and refinancing contracts, fundamental for promoting the fiscal adjustment expected by the Union. This article, therefore, aims to investigate these contracts, as milestones of the legal-financial relationship established to date and targets of additive terms that move the policy of fiscal federalism, highlighting the legal terms of this inter-federative relationship. The method will be deductive-exploratory analysis, when applying the bibliographic review to the analysis of contracts and protocols released by the Ministry of Finance via the Access to Information Law, also using them as a basis to understand the theory. By dividing the clauses into three classification groups: legal basis of mere repetition, legal basis of negotiation and constitutional basis, it was possible to highlight the fixed and variable interests of the Union and the levels of socioeconomic variation of contracts in relation to the locations in which were celebrated, demonstrating how important the fiscal adjustment was for the Union.

Keywords: Fiscal Federalism; Public Debt; Fiscal Adjustment; Financial Law.

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal, simplesmente denominado de Programa de Ajuste Fiscal (PAF) foi um programa regulamentado pela Lei 9.496/97 e originalmente instituído pelo Voto 162/95 do Conselho Monetário Nacional. O PAF tinha como objetivo fazer com que a União assumisse dívidas acumuladas dos Estados-membros, para fins de consolidação e refinanciamento, em decorrência de um altíssimo valor acumulado ao longo de diversas falhas das políticas macroeconômicas implementadas durante a Ditadura e mesmo durante a Nova República.

Esse artigo não pretende revisar os contextos econômico, histórico e financeiro das operações de crédito realizadas entre a União e os Estados-membros². Desta feita, o processo de endividamento englobou elementos jurídicos diversos, tais como leis, resoluções do Senado e

² Para tanto, podem ser analisados os seguintes textos: ALMEIDA, Anna Ozorio de. *“Evolução e crise da dívida pública estadual”*. Texto para Discussão nº 448. Brasília: IPEA, nov./1996; CASSIMIRO, Francisco Itamar. NASCIMENTO, Roberto Sérgio; VIOTTO, Ricardo. *Avaliação dos determinantes de endividamento público dos Entes Subnacionais Brasileiros*. Rev. Controle, Fortaleza, v. 19, n.1, p. 236-274, jan./jun. 2021; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002; RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados*. In GIAMBIAGI, F & MOREIRA, M. M. (orgs.): *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: Textos para discussão BNDES, 1999; MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, Texto para Discussão nº 1142, IPEA

contratos firmados entre os entes federativos. Tal como explica a tese contratualista da dívida pública³, adotada pelo ordenamento brasileiro, prevê-se o empréstimo público como decorrência de ato voluntário de credores privados de assumirem custos do Estado, com este submetido às próprias regras jurídicas que impõe.

Assim, para fazer com que seja firmado o acordo de vontades entre particular e o Estado, é necessário, por parte deste último, lei que firme e delimite sua vontade, nos termos do art. 48, II, da CF/88⁴ e, após, a elaboração de contrato público, seja submetido à elaboração de instrumento contratual (dívida contratual), seja submetido ao processo de lançamentos da dívida pública (dívida mobiliária). Na situação em questão, celebrada entre entes federativos, cabe tanto à União quanto ao Estado-membro aprovarem leis que autorizem o endividamento para determinados aspectos. Com base nessas leis, formadoras das vontades desses entes públicos de se endividarem, eles celebrarão, no limite das possibilidades jurídicas dadas pela parametricidade obrigatória da autorização orçamentária⁵, e na medida em que é possível considerar tais leis como leis formais⁶, contrato ditando as regras dessa relação jurídico-financeira. Como não pode deixar de ser, esse contrato precisa estar submetido ao regramento jurídico dado pelas respectivas leis⁷.

O debate sobre o funcionamento estruturante do Programa de Ajuste Fiscal justifica-se até os dias de hoje. Seja pelo fato de que as dívidas assumidas pela União ainda não foram totalmente pagas pelos Estados-membros, mantendo a relação jurídico-financeira como uma

³ OLIVEIRA, Régis de. *Curso de Direito Financeiro*. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 933 e ss.

⁴ Na diferença de sentidos entre esses dois termos dados pelo artigo constitucional, legislar sobre “dívida pública” diz respeito ao fenômeno como um todo, para elaboração de normas genéricas e abstratas, enquanto o legislar sobre “operações de crédito” diz respeito a cada uma das operações em específico, pela via caso a caso, autorizando contratações para cada um dos empréstimos. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: RT, 1973. p. 41.

⁵ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 340.

⁶ BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19ª ed. revista e atualizada por Hugo Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 613.

⁷ O Princípio da Legalidade da Dívida Pública, nesse aspecto, é fundamental, pois, como explica Geraldo Ataliba, servirá para que que o Estado, naquele momento específico no tempo, possa realizar determinada contratação de empréstimo, formando sua vontade, e, ao mesmo tempo, garantirá e delimitará a ação orçamentária, já que qualquer endividamento público gera ganhos imediatos e gastos mediatos, que deverão ter orientação e planejamento, no sentido de como deverão ser gastos os ganhos e como deverão ser pagas as prestações deste empréstimo, para fins de efetiva fiscalização pela sociedade e pelo Poder Legislativo. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: RT, 1973. p. 8 e 40.

efetiva relação federativa⁸, seja porque, em que pesem as diversas adaptações legislativas com o passar dos anos (LC 148/2014, LC 156/2016, LC 173/2020, LC 178/2021, inclusive com a recente LC 201/2023, que amortizou a dívida decorrente do PAF), todas elas foram implementadas por meio de aditivos contratuais no mesmo “Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas que entre si celebram a União e o Estado X, com interveniência do Banco do Brasil S/A, nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997”, vigente até hoje com suas alterações.

Ainda, vale considerar uma proposição conforme feita por José Maurício Conti⁹: o contrato de empréstimo público, enquanto tal, embora seja capaz de criar deveres e direitos às partes de contrato, o que, no âmbito público, significar criar um dever de que determinados dispêndios sejam adicionados às leis orçamentárias futuras, não o faz da mesma maneira que fazem os demais contratos administrativos. Conquanto, a lei que rege os contratos de empréstimo público nem é a Lei 8.666/93 nem a Lei 14.133/21 (até por exclusão expressa), mas a própria lei autorizativa. Ou seja, o poder de vinculação do contrato de empréstimo é realizado nos limites das leis autorizativas da operação.

A questão desta pesquisa, portanto, é apresentar o conteúdo destes instrumentos contratuais e verificar uma análise de suas cláusulas com base no fundamento normativo utilizado por estas. É que, como explicado, as cláusulas contratuais são elaboradas sobre os termos das leis autorizativas que formaram a vontade estatal de celebrar os acordos, de maneira que não podem expandir-se nem para além nem para quem destes termos, variando-se apenas dentro dos níveis de discricionariedade concedida por estas leis. Buscar o fundamento normativo das cláusulas é essencial para a sua evidente legalidade. Não serão analisados, aqui, os procedimentos aos quais foram sujeitos os Estados e a União, conforme disposto na própria Constituição e evidenciado pela Lei 9.496/97. Vale ressaltar que o foco será dado aos institutos e ao regime jurídico destes acordos, não havendo qualquer interesse em definir elementos econômicos nem em avaliar as repercussões econômicas de determinados valores em taxas de juros, limites de comprometimento de receita, comissões administrativas ou taxas de correção monetária.

⁸ MORA, Mônica. *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. IPEA, TD nº 866. Rio de Janeiro, 2002. p. 17.

⁹ CONTI, José. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 124.

A metodologia utilizada será a de revisão bibliográfica e análise de fontes primárias sobre o tema, dentre as quais podem-se citar: (i) as leis autorizativas estaduais, que imporão um base dentro da qual os Estados-membros poderão negociar; e (ii) os protocolos e contratos celebrados sob a égide do Programa de Ajuste Fiscal, disponibilizados pela CGU e pelo Ministério da Fazenda via Lei de Acesso à Informação. Haverá, com isso, uma retomada analítica dedutiva e indutiva sobre a correlação entre as prescrições doutrinárias, a Lei 9.496/97, as leis estaduais e os contratos celebrados.

Ato contínuo, para que seja possível analisar os contratos e realizar uma proposta de classificação de suas cláusulas contratuais com base em seu fundamento normativo, será preciso esclarecer o que é colocado pela Lei 9.496/97, responsável por estabelecer o regime jurídico do Programa de Ajuste Fiscal, apresentando seus institutos e os seus espaços de discricionariedade. Assim sendo, a primeira parte do desenvolvimento concentrar-se-á exatamente neste estudo, a apresentar fundamentos às demais etapas.

A partir da apresentação normativa, e em processo de comparação com os contratos, será possível averiguar uma classificação que se fundará em meras repetições do texto legal ou em seus espaços de abertura discricionária às negociações perpetradas entre a União e os Estados-membros. O enfoque sobre as leis estaduais será realizado para fins de apresentação e apenas nos limites das necessidades comparativas, eis que estas apenas reaplicam os institutos propostos pela lei federal e garantem as condições, majoritariamente econométrica, que permitiriam os Estados assinarem os contratos.

Nas demais partes do desenvolvimento, ocorrerá efetivamente a classificação efetivas das cláusulas contratuais, inclusive no interesse de descrevê-las para fins de estudos futuros. Cada classe terá um item nesta parte do texto, inclusive para apresentar seus fundamentos e as divergências interpretativas, consequências e demais tópicos. A conclusão revisará os níveis de variação dos contratos de acordo com as necessidades socioeconômicas dos Estados-membros e verificará os níveis de negociação com a União.

2 FORMAÇÃO DOS CONTRATOS E A LEI 9.496/97

A Lei 9.496/97 nasce no contexto de falhas dos processos anteriores de refinanciamento¹⁰ (Lei 7.614/1987, Lei 7.976/1989, Lei 8.388/1991 e Lei 8.727/1993), com foco de expandir os ideais de ajuste fiscal para as esferas estaduais e municipais¹¹, ao mesmo tempo que evitaria a insolvência dos entes subnacionais, auxiliando na política de estabilização pós-plano real. Ela prepararia o terreno para a Lei de Responsabilidade Fiscal e engajaria, mesmo que quase compulsoriamente, os Estados a um saneamento financeiro¹², inclusive por meio do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), cuja função estabilizadora pareceria elementar à época em que foi realizada¹³, visando à privatização ou à extinção dos bancos estaduais.

Assim, explica Célia Maria Carvalho¹⁴ que a nova lei assumiu importância na medida em que se pretendeu ultrapassar certas resistências de gestores da política econômica para dar uma solução (que se esperava definitiva) à questão das dívidas dos Estados-membros e, ao mesmo tempo, fazer com que eventuais reformas de ajustes de contas fossem fiscalizadas direta e constantemente pelo Governo Federal, via criação de linhas de crédito cujo interesse último era facilitar a implementação da cartilha do ajuste fiscal neoliberal e de reforma gerencial do Estado, aceito pela União na ação do FMI.

Os primeiros ajustes foram iniciados junto ao CMN, pela publicação do Voto 162/95, que criava linhas de crédito a serem oferecidas pela Caixa Econômica Federal no intuito de custear certas despesas de ajuste fiscal. Sob esse voto, foram firmados “protocolos de acordo”, os quais não teriam relevância pela “ausência de lei nacional (...) de fixação

¹⁰ ALMEIDA, Anna Ozorio de. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão n. 448, 1996. p. 15-16

¹¹ Exposição de Motivos nº 599/1996 da Medida Provisória nº 1.560 de 19 de dezembro de 1996, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1560-19-dezembro-1996-374937-exposicaodemotivos-146000-pe.html> e Comentários do Ministro da Fazenda à época, Pedro Malan, quando da apresentação do anteprojeto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal ao CMN. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0574_CMN.pdf, p. 12-11.

¹² DIAS, Fernando Álvares Correia. *O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa do Senado, 2004, p. 7.

¹³ Sobre a questão dos bancos estaduais, ver GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2016. p. 151

¹⁴ CARVALHO, Célia Maria Silva. *O Ajuste no Brasil: Impactos nas Finanças e Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e suas implicações para a ordem federativa*. Tese de Mestrado. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo do Estado de Minas Gerais. 7 de abril de 2005. p. 49-51.

de plano econômico” capaz de impor diretrizes federais¹⁵. Daí surge a Lei 9.496/97, com objetivo de incluir os refinanciamentos de dívidas anteriores dos Estados-membros como parte de uma programação maior, componente do ajuste fiscal pretendido.

O programa de ajuste fiscal (PAF) foi mais amplo que os contratos em si, pois o primeiro tinha como objetivo garantir crédito para estabelecimento de regras e políticas fiscais (visando à diminuição de pessoal, modernização da arrecadação, implementação de metas fiscais, privatizações e outros), enquanto os contratos queriam sanear problemas financeiros anteriores. O fundamento de validade do primeiro é o voto 162/95 do CMN, enquanto o do segundo é a Lei 9.496/97. Ao mesmo tempo, as dívidas refinanciadas pelos contratos serviriam, igualmente, como método de pressão para a continuidade do ajuste fiscal de longo prazo, pelo estabelecimento de metas, diretrizes e ações a cada revisão, e o refinanciamento forçaria um superávit primário imediato dos Estados-membros, melhorando o processo de estabilização do pós-plano real¹⁶. O descumprimento das determinações do programa de ajuste fiscal seria convertido em inadimplência das dívidas assumidas com a União, criando uma constante ameaça de insolvência financeira.

O contrato, assim, sendo parte de um contexto maior, interfere no sistema em que está inserido: a ele vinculado encontram-se (i) o instrumento que identifica específica e detalhadamente quais dívidas seriam assumidas pela União nos termos dos contratados, pela identificação individualizada na descrição de códigos e números contratuais (ii) os memorandos do programa de ajuste fiscal, que estabelecem as metas e objetivos da Administração para realização das medidas. Ambos os casos constituem condições de eficácia da relação contratual, eis que, na ausência de um deles, as cláusulas contratuais não serão aplicadas, suspendendo de origem a relação jurídico-financeira-contratual.

Com efeito, Marcello Branco¹⁷ explica que o mérito maior do refinanciamento foi o estabelecimento de uma certa unidade em uma federação tipicamente marcada pela fragmentação, principalmente em

¹⁵ DERZI, Misabel. *Federalismo, Estado Democrático de Direito e Imposto sobre o Consumo*. In: O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados. Direito Público: Revista da PGE-MG: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, 1999. p. 43.

¹⁶ GOBETTI, Sérgio Wulff. *Ajuste Fiscal dos Estados: uma análise do período 1998-2006*. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 14(1): 113-140, jan./abr. 2010, p. 114.

¹⁷ BRANCO, Marcello. *Democracia Federativa Brasileira e o papel do Senado no Ajuste Fiscal dos anos 90*. Tese de Doutorado, São Paulo: FFLCH da Universidade de São Paulo, 2007. p. 120-121.

matéria financeira, conduzida estruturalmente pela União e suas autoridades, com pouca margem de liberdade para que os Estados gerissem suas políticas fiscais de acordo com a ideologia e interesses fiscais de seus gestores e políticos escolhidos democraticamente pelas respectivas populações. É que, em que pese haver um certo padrão estrutural de endividamento, deve-se entendê-lo institucionalmente, isto é, não como decorrência de determinadas políticas discricionárias boas ou ruins dos entes públicos subnacionais e gestores envolvidos (práticas conjunturais), mas como consequência da própria ordem jurídico-econômico e financeira organizada pela prática do pós Constituição de 1988, o que demandaria uma certa unificação da política financeira no entender do autor¹⁸.

Conquanto houvesse a intenção de uma política unificadora, autores como Mônica Mora¹⁹ entendem que esta não permitiu uma condução única na forma de gestão das dívidas estaduais. É que a heterogeneidade econômica dos Estados (na relação com suas dívidas, na relação com suas estatais, na relação com sua arrecadação e na relação com os repasses federais), para os autores, foi capaz de garantir uma flexibilidade contratual que pareceu não ter ferido as prerrogativas federativas. O problema em afirmar essa diferenciação é que a análise dos autores é majoritariamente econômica, considerando os valores disponibilizados pela União e os subsídios garantidos entre si.

O que se considera como o conjunto de regras comuns, sendo limites previamente estabelecidos às diferenças horizontais intrínsecas ao sistema federativo, forma, em verdade, um contrato de adesão, pois as próprias flexibilidades contratuais já estavam dispostas nos termos da negociação. Ou seja, mesmo as diferenças entre os contratos são decorrentes de opções formuladas previamente pela União, dadas como alternativa aos Estados, que não poderiam sair daquelas condições pré-delimitadas em âmbito legal. Assim, há uma unidade jurídica típica de contratações por adesão nesses contratos, eis que o nível de variação, embora existente para contratante, é limitado.

¹⁸ Essa unificação financeira estrutura-se em quatro pontos principais: (i) quitação de dívidas via privatização, (ii) aumento da rigidez das cláusulas de desempenho fiscal, (iii) penalidades rigorosas aos que não cumprirem os pagamentos, (iv) aumento do custo do refinanciamento a ser assumido pela União, pagando maiores valores ao mercado para aceitá-las. Essa unificação, reconhece o autor, restringiu a autonomia dos Estados tanto por diminuir o caixa em estoque quanto por retirar-lhe parte relevante de seu patrimônio, criando uma única via de quitação de dívidas. BRANCO, Marcello. *Democracia Federativa Brasileira e o papel do Senado no Ajuste Fiscal dos anos 90*. Tese de Doutorado, São Paulo: FFLCH da Universidade de São Paulo, 2007. p. 120-121.

¹⁹ MORA, Mônica. *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. IPEA: TD 866. Rio de Janeiro, 2002. p. 25.

A diferença de valores dados a cada um dos entes negociantes (e o sistema de subsídios trocados) não é razão suficiente para considerar que tenha havido uma maleabilidade jurídica na condução das renegociações. Os padrões de encargos, garantias, e prestações são mantidos, e a maleabilidade federativa vem, em verdade, apenas para o programa de metas, diretrizes e compromissos específicos do ajuste fiscal de cada Estado, não dos contratos de renegociação das dívidas, cujas mudanças econométricas foram restritas a uma determinada banda de variação, também pré-determinada para cada caso.

A fim de garantir uma análise jurídica efetiva, as cláusulas destes contratos serão analisadas a partir deste momento no texto, para confirmar ou não tal versão.

3 CLÁUSULAS DE BASE LEGAL DE MERA REPETIÇÃO

As cláusulas de base ou origem legal de mera repetição, a serem estudadas nesse tópico, não poderão sê-lo sem uma breve apresentação das determinações da própria Lei 9.496/97, para que, então, sejam correlacionadas cada cláusula contratual em específica com a apresentação legislativa respectiva. Vale a consideração de que nem todas serão analisadas, apenas aquelas atinentes ao sistema contratual estudado, ou seja, as demais normas desta lei não serão avaliadas pelo artigo. Ressalta-se que são normas de baixo teor deliberativo, eis que a participação dos futuros devedores deu-se apenas no âmbito do Congresso Nacional, e não no âmbito do Ministério da Fazenda (MF), executor desta lei.

Analisando a Lei 9.496/97, o art. 1º determina que a União estará autorizada, no âmbito do PAF, até 31/03/1998²⁰, a assumir as dívidas

²⁰ Ponto importante a ser considerado previamente, por alterar, desde sua formação, a Lei 9.496/97: a MP do PROES, a fim de facilitar a estruturação do programa de financiamento de retirada do setor estadual da atividade bancária e expandir a possibilidade de assunções de crédito até 31/05/2000, também permitiu que fossem incluídas no PAF as dívidas mobiliárias relativas ao pagamento de precatórios judiciais (inc. IV) e a refinanciar o novo saldo devedor decorrente de eventuais convênios junto ao PROES. Com efeito, §1º do art. 5º da MP 2.192-70 coloca que as dívidas do PROES poderão ser incorporadas ao PAF, sendo computadas conjuntamente com as obrigações relativas ao refinanciamento de dívidas, inclusive dentro do limite de comprometimento de receita para os Estados-membros, desde que seja requisitado dentro de 18 meses da celebração do contrato (§2º) período dentro do qual a instituição financeira em questão ainda deverá ser controlada pelo ente da Federação requisitante (§3º). Ou seja, a alternativa da privatização deveria ser feita pelo próprio ente, não podendo ter sido optado, no âmbito do PROES, pelo saneamento com conseqüente privatização, por meio de transferência de custos à União.

mobiliárias dos Estados e, no entendimento do Ministério da Fazenda (MF), outras dívidas decorrentes de operações de crédito exigíveis até 31/12/1994 (inc. I), as dívidas já negociadas junto à Caixa Econômica Federal pelas linhas de crédito previamente administradas instituídas pelo Voto 162/95 até 30/06/1999 (inc. II), bem como também poderia, a critério do Ministério, compensar os créditos que os Estados poderiam ter contra a União, com exclusiva discricionariedade do Ministério da Fazenda para valores como do FCVS (inc. III)²¹.

O prazo-limite das assunções, que era 31/05/2000, poderia ser estendido em até 90 dias, à critério do MF, se já houver lei autorizativa aprovada, mas se não estiver aprovado ainda o Protocolo pelo Senado (art. 1º, §4º), inclusive, restando permitido que o contrato dê especificidades sobre a celebração para além desses 90 dias, com regramento próprio. O art. 2º determina que os contratos deverão estabelecer os padrões de metas e compromissos a serem verificados pelo MF sobre os seis temas demarcados: (i) relação dívida financeira (DFin) e receita líquida real (RLR), (ii) resultado primário, (iii) despesas com funcionalismo público e pessoal, (iv) receitas de arrecadação própria, (v) avanço das privatizações, permissões ou concessões de serviços públicos, assim como da reforma administrativa e (vi) política governamental de investimentos. É a parte relativa ao próprio PAF, como método de incorporação dada pelos Memorandos, ressaltando que não será permitida a emissão de títulos dos Estados que tenham se juntado ao programa enquanto a DFin for superior à RLR (§5º do art. 3º da Lei 9.496/97).

²¹ O §2º do art.1º da Lei 9.496/97 determina que não poderão ser incluídas na proposta de refinanciamento (a) as dívidas decorrentes de obrigações originárias de natureza mercantil que não configurem despesa de investimento (dívida comercial), (b) as obrigações assumidas junto a organismos internacionais que não sejam instituições financeiras (dívida externa) e (c) as obrigações já refinanciadas pela União, em todos os casos excetuando-se as dívidas celebradas nos termos dados pelo inc. I, isto é, após dezembro de 1994. Dessa norma, pode-se ver que obrigações mercantis que configurem despesas de investimento, dívida externa junto a instituições financeiras e quaisquer outras obrigações até dezembro de 1994 poderão ser objeto do PAF, desde que aceito pelo MF, em seu exclusivo critério. É o que diz o inc. I do art. 1º. A data de 31/12/1994 é relevante pois diz respeito ao conjunto de todas essas obrigações não enquadradas como dívidas mobiliária, de forma que quando §1º anuncia que “*As dívidas de que trata o inciso I são aquelas constituídas até 31 de março de 1996 e as que, constituídas após essa data, consubstanciam simples rolagem de dívidas anteriores*”, sem delimitar *quais* seriam as dívidas entre as quais constatadas na amplitude do inc. I, ele parece referir-se exclusivamente às dívidas mobiliárias constatadas no início do texto, pela razão de que as dívidas já vencidas em 31/12/1994 teriam que necessariamente ser constituídas até esta data, não sendo possível arredondá-las para depois. Há, portanto, duas datas bem definidas, as dívidas mobiliárias contratadas até 31/03/1996, e posteriores rolagens desde que seja para puro refinanciamento, e as dívidas não mobiliárias restantes, desde que vencidas até o último mês de 1994.

O parágrafo único do art. 2º define a Receita Líquida Real (RLR), cujo conceito seria *ipsis litteris* repetido nas cláusulas contratuais. O art. 3º da Lei 9.496/97 define que os valores refinanciados deverão ser pagos em 360 prestações mensais e sucessivas (30 anos), com juros mínimos de 6% ao ano (inciso I) do saldo devedor atualizado, com método de pagamento e amortização definido pela Tabela Price, e atualização monetária calculada com base do IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna).

A variação da taxa de juros de 6% para 9% dependeria da quantidade de ativos privatizáveis depositados em uma conta especial, denominada “conta gráfica”, no limite de 20% do valor total refinanciado, para fins de amortização extraordinária, e na proporção inversa de 1% da conta gráfica para 0,15% na taxa de juros da operação de refinanciamento. A regra da conta gráfica é realizada no âmbito do art. 7º da Lei 9.496/97.

O §6º do art. 3º, repetido nas cláusulas contratuais da mesma maneira, determina que enquanto não estabelecido o memorando do programa a cada ano (condição de eficácia dos contratos, junto do termo de especificação de dívidas assumidas), os pagamentos serão realizados sob os encargos do descumprimento (DMFi+1% e limite de comprometimento de receita de +4%), restaurados os encargos contratuais quando elaborados os programas neste caso em que se der na execução. Em caso de atraso nas prestações, haverá juros de mora de 1% a.m., sem prejuízo da execução das garantias.

O §8º determina que o montante relativo às prestações acumuladas entre a data da assinatura do contrato, quando firmados anteriormente à data de 31/12/1998, e a sua eficácia (ou seja, quando forem elaborados os memorandos e quando houver aprovação do Senado Federal via resolução deliberativa) poderá ser parcelado em até 36 vezes, com juros dados pela Selic, a ser pagos conjuntamente com as prestações eficazes do próprio contrato, limitando que a última prestação acumulada seja em 30/11/2002. Para impedir que esse valor seja refinanciado, já que, na prática, durante o período, o Estado-membro teria que pagar o dobro de prestações pelo tempo de postergação considerado, o §9º já determina que o limite de comprometimento de receitas não seria aplicado a esse parcelamento em específico, para permitir certa a adimplência integral nesse prazo.

O art. 5º da Lei 9.496/97 define que os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limites máximos de comprometimento da RLR para efeito de formação do valor das parcelas,

a ser dada com metodologia própria emanada em norma executiva do MF e do Senado (são chamados de limites de comprometimento de receita). O art. 6º da determina que poderão ser, a critério do MF, deduzidos deste limite as despesas de dívidas refinanciadas pela Lei 7.976/89 (inc. I), a dívida externa não refinanciada contratada até 30/09/1991 (inc. II), as dívidas refinanciadas junto ao INSS (inc. III), as dívidas parceladas junto ao FGTS, desde que anteriores ao dia 31/03/1996 (inc. IV), a comissão do agente das dívidas renegociadas da Lei 8.727/93 (inc. V), decorrentes de crédito de financiamento imobiliário refinanciado pela Lei 8.727/93 (inc. VI).

O art. 6º dá uma série de proteções aos Estados-membros, evitando encargos diferentes dos da operação principal, mas a questão da proibição de redução do limite de comprometimento marca-se como exceção do sistema mais protetivo. O ponto é que, ao final, há benefício à União, que, ao fazer o Estado inicialmente aceitar um limite de comprometimento alto (o que variou de 11% a 15%), não poderá vê-lo diminuído depois. O art. 8º determina que, se a amortização extraordinária for dada para abdição de quotas por créditos não repassados pela União aos Fundos de Participação, haverá necessidade de autorização legislativa específica e repasse de 25% aos respectivos Municípios.

Nos contratos, é possível visualizar que serão idênticos aos constatados na lei: (i) o objeto, que é normalmente pelo entorno da cláusula quarta, (ii) os encargos financeiros, seus prazos e estruturas de pagamento, (iii) o conceito de Receita Líquida Real, (iv) as deduções do limite de comprometimento de receita, que serão iguais às possibilidades dadas em lei, (v) os meios de sanção ao não pagamento de prestações, bem como o sistema de revisão e inadimplência pela antecipação dos vencimentos, e (vi) a limitação para emissão de títulos da dívida pública. Posteriormente, entre 1999 e 2000, devido à regulamentação dada legalmente, foram celebrados termos aditivos para ampliar o rol de possibilidades de desconto, para incluir os desembolsos estaduais em gastos que porventura tenham tido no financiamento da dívida entre a data de assinatura e a data de sua eficácia, tema já debatido, conforme o art. 6º-A, incluído pela Lei 9.814/99²².

²² Essa lei segue o padrão da própria Lei 9.496/97, no espírito de convalidação (não de criação): é que para o caso das dívidas mobiliárias estaduais, o valor desembolsado entre a assinatura e a eficácia seriam abatidas do limite de comprometimento de receita futuro, em contraposição ao §4º do art. 6º, o qual enunciada que não poderia haver acréscimos às hipóteses do *caput* do art. 6º (explicadas no parágrafo anterior) de redução do dispêndio após calculado o limite de comprometimento de receita para aquela prestação. Para que a dedução em dívida mobiliária pudesse ocorrer de forma legal, veio a

O procedimento pelo qual será organizado o adimplemento de resíduos (ou seja, o valor total das prestações não pagas por exceder o limite de comprometimento de receita nos períodos anteriores em que deveriam ser pagas) é o mesmo dado pelo Protocolo e confirmado no §5º do art. 6 da Lei 9.496/97: ou seja, haverá um refinanciamento do resíduo em até 120 parcelas mensais, nunca inferiores ao valor da última prestação paga, com incidência dos mesmos encargos financeiros, com base igualmente na Tabela Price.

No que ainda concerne às compensações eventuais, mesmo que o art. 8º da Lei 9.496/97 ampliasse a possibilidade de uso de compensações do IPI-Exportação para todos os Estados-membros, em contrariedade aos Protocolos, apenas os Estados de Minas Gerais (MG), Paraíba (PB), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Santa Catarina (SC) tiveram essa hipótese explicitamente prescrita em seus contratos. Ademais, essa compensação seria realizada diretamente no momento de cálculo inicial da dívida, só podendo os créditos serem compensados se estiverem constituídos até último dia do ano de 1996.

São deveres acessórios: (i) a ampliação do dever do Estado de organizar suas finanças para os pagamentos de todas as dívidas e demais obrigações financeiras dentro e fora do limite de comprometimento de receita, dever este que, enunciado apenas em alguns Protocolos, foi expandido para todos os contratantes, (ii) as alterações do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que só poderão ocorrer se autorizadas por lei federal, a partir da qual restarão possíveis postergações dos pagamentos, por negociação própria, ou demais alterações das condições estabelecidas, por composição, sem embargo das correções unilaterais de ordem material, (iii) caso a União tenha de recorrer a meios judiciais, o acréscimo de multa de 2% sobre o montante cobrado e o pagamento, pelo Estado, da respectiva verba de sucumbência, (iv) a inclusão dos pagamentos na LOA Estadual, em correlação à adição deste recebimentos na LOA Federal (v) e publicação do contrato e dos demais documentos relevantes no Diário Oficial da União, às expensas do Estado-membro contratante e o envio ao Senado.

Nesta lista, o grau de variabilidade é baixo, pois os institutos permanecem iguais para todos os Estados-membros, contudo, é ressaltado um grau de variação quanto ao objeto e os encargos negociais, financeiros e econômicos do contrato, cuja variação já foi explicitada. Desta maneira,

Lei 9.814/99 convalidar essas cláusulas contratuais expressamente contrárias ao determinado na Lei 9.496/97, pela interpretação.

para além das bases legais de repetição, existem também as bases legais de regulamentação, as quais seriam idênticas para todos os contratos, mas decorrentes da ação administrativa regulamentar da Administração Pública Federal.

Tanto para o caso das garantias quanto para o caso da formação da conta gráfica, houve um espaço amplo de atuação dos contratos. Coube ao contrato delimitar que, para as privatizações descritas cujas arrecadações comporiam o saldo da conta gráfica, as alienações deveriam ocorrer exclusivamente perante a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ), e deveria o Estado outorgar à União uma procuração com poderes irrevogáveis e irretiráveis para receber esses recursos da Câmara de Liquidação e Custódia da Bolsa.

Na mesma ordem, caso o Estado-membro não pagasse os valores da conta gráfica até 30/11/1998, o valor correspondente seria incorporado à dívida principal, mas alterada também a taxa de juros, criando um regime diverso de pagamentos, descrito apenas nos contratos. Diz-se que do total refinanciado, serão separados o equivalente à cinco vezes o saldo devedor da conta gráfica, o qual passará a ser refinanciado pelo custo médio de captação da dívida mobiliária interna do Governo Federal (DMFi), enquanto não fosse o valor da conta gráfica completado de ativos, aumentando o custo total do serviço da dívida. Caso não pago, o valor seria repassado ao saldo total, em juros maiores.

O contrato também dá uma cláusula sobre como ocorreriam eventuais compensações de crédito tidos pelos Estados contra a União: estas deverão ser feitas igualmente para as parcelas da conta gráfica quanto para o saldo devedor, na proporção da dívida total, ou seja, o valor compensado deverá ser dividido em 20% para a conta gráfica e 80% para o saldo devedor. Nos casos de conta gráfica inferior aos 20% (e, portanto, com taxa de juros aumentada), a compensação obedecerá ao percentual correspondente e respectivo, preferindo a compensação do saldo devedor ao da conta.

4 CLÁUSULAS DE BASE LEGAL DE NEGOCIAÇÃO

Cláusulas de base negocial são aquelas que variam entre os contratos e conseguem adaptar-se de forma eficaz a cada contexto socioeconômico subnacional. São aquelas formadas pela composição de vontades dos agentes envolvidos, inclusive do financeiro, para regular

aquelas determinadas situações, assumindo, pela bilateralidade das interações, uma especialidade natural na organização normativa da cláusula em si e, por não estarem diretamente inscritas em qualquer ato governamental permissivo ou obrigatório, decorrem exatamente a capacidade de barganha de cada sujeito negociante.

Seu fundamento de validade normativa, mais do que a Lei 9.496/97, são os espaços de discricionariedade proporcionados por esta e pelas leis estaduais para que, usando da capacidade de gestão, sejam celebrados termos entre os Poderes Executivos Federal e Estaduais. São, por consequência, indiretamente originadas na lei, mas diferem-se do regime jurídico das cláusulas anteriores pelo nível maior de sua variabilidade.

Para além das duas cláusulas gerais de eficácia (o instrumento de especificação da dívida e os memorandos do programa de ajuste fiscal), outros contratos apresentam novas hipóteses de elementos integrantes aos seus próprios negócios, vindo por meio de negociações. Isso vem, em parte, por decorrência do alto grau de discricionariedade que a Lei 9.496/97 dá ao Ministério da Fazenda para alterar disposições mais básicas, como o objeto do contrato, para um exercício de poder discricionário bilateral federal-estadual.

O contrato do Mato Grosso, por exemplo, apresenta duas condições adicionais para a eficácia plena da contratação, não integrantes da relação contratual, logicamente decorrentes da formatação adicional que possui. É que o Estado do Mato Grosso possui cláusulas diretas sobre o custeio da sua participação no PROES, na medida em que não apenas são dadas diretrizes para as assunções, aplicando-se normas da Lei do PROES (MP 2.192-70/2001), mas adiciona-se a alta participação de credores externos e privados nas relações financeiras do Estado do Mato Grosso, o que chamou interesse federal.

É adicionada ao contrato a possibilidade de repasse imediato de prestações de particulares que tivessem o Estado como credor, referentes aos programas anteriores de fomento financiados pelo Banco do Estado do Mato Grosso (BEMAT), pois que, o valor que o BEMAT receberia referentes aos créditos de programas de fomento seria automaticamente repassado para a conta gráfica, em programação de abatimentos especificamente definida no Contrato. Ademais, tem-se a promessa de repasse de um pouco mais de R\$122 milhões da União para que o Estado realizasse o saneamento necessário do BEMAT e iniciasse o processo de sua privatização via PROES.

Com essas duas peculiaridades, têm-se no Contrato, para além dos dois instrumentos típicos, como condição de eficácia: (i) a existência de dotação orçamentária específica em LOA da União para realização do repasse do valor e (ii) obtenção da autorização legislativa necessária à privatização e ao repasse imediato de valores da Administração Indireta (BEMAT) para a Administração Direta Federal, tendo o Estado como interveniente. O Estado de São Paulo passou por restrição semelhante, no caso de dívidas do BANESPA e do NBNC, fazendo com que essas duas cláusulas fossem adicionadas para a eficácia da renegociação, elemento exclusivo destes contratos.

O critério da elaboração do Programa de Ajuste Fiscal, em sentido estrito, como condição de eficácia, todavia, é ressaltado sim em apenas um contrato, qual seja, o do Rio de Janeiro. Há uma razão para tanto, esclarecida nos termos dos considerandos específicos deste instrumento, sendo o contrato fluminense o único a possuir um elemento adicional. Nesses termos, o contrato original, firmado em 24/06/1998 não havia sido aprovado pelo Senado no prazo esperado pelo contrato, sendo mantidos os encargos originais fora do prazo de retroação e esgotadas as possibilidades temporais deste termo.

Dessa maneira, o Rio de Janeiro, receoso do aumento dos custos próprios (pelo acúmulo de prestações não exigíveis e demais medidas de compensação formuladas pela União que dependeriam de data de aprovação senatorial via resolução para terem efeito), requisitou a rescisão do contrato celebrado, a qual foi acordada pela União e iniciou-se o processo de elaboração de um novo contrato, que seria enviado ao Senado Federal no dia 30 de outubro de 1999 e aprovado um pouco menos de um mês depois, em 25/11/1999.

O contrato do Rio Grande do Sul também apresenta um conjunto específico de condições de eficácias divergentes das dos demais contratos. É que nesse contrato, há a especificidade maior de uma grande dívida da CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica) junto à União, de forma que na negociação uma parcela seria assumida pela Eletrobrás e paga por esta para a composição da conta gráfica do Estado e outra parcela seria decorrente do mesmo pagamento da dívida após resolução de controvérsia judicial.

Assim, além da Resolução Senatorial necessária, tornou-se condição de eficácia a celebração de contrato de assunção de dívidas da CEEE pela Eletrobrás, procedimento pelo qual essa pagaria as dívidas daquela e igualmente assumiria os custos (e os ganhos) da ação após

trânsito em julgado de demanda judicial em que se debatia o montante da dívida da Companhia Estadual junto à União decorrentes de refinanciamentos anteriores.

Outro elemento importante relacionado ao sistema negocial é o regime da comissão de agente, o qual, diferentemente das renegociações anteriores, não teve qualquer referência na Lei 9.496/97. O regime da comissão de agente, isto é, do preço correspondente à compensação dos serviços prestados pelo Banco do Brasil (BB) como agente financeiro e fiel depositário das operações, enquanto representante da Secretaria do Tesouro Nacional para gestão dos numerários, é dado exclusivamente pelos contratos.

Assim sendo, todos os contratos delimitam as mesmas seguintes normas para o funcionamento da comissão de agente: (i) ela será paga em um regime regressivo e compartimentado, a partir do qual o crescimento da base de cálculo (o saldo devedor), decrescerá a alíquota correspondente, (ii) a comissão de agente terá preferência do pagamento sobre o abatimento dos juros (primeiro moratórios e depois remuneratórios), depois atualização monetária e demais encargos, para que só então a prestação possa abater do principal, primeiro os valores vencidos e depois então os vincendos, (iii) o pagamento será feito no prazo máximo de um dia útil após requisição da União ou do agente, a serem repassados ao Tesouro Nacional, descontado o valor da comissão, e em caso de atraso, recairá sobre a prestação um multa diária de 1% sobre o valor requisitado.

Em que pesem essas três regras se mantiverem quase em todos os contratos (à exceção única do contrato de Roraima que não possui um sistema regressivo realizada para o pagamento da comissão, mas uma alíquota unificada de 0,1% ao ano sobre o saldo devedor total atualizado no início de cada mês), há uma alteração do sistema de alíquotas e das faixas de renda a cada contrato, de forma que a organização das faixas de saldo devedor varia não apenas com base no saldo devedor total, mas também de acordo com os interesses do BB, nas negociações realizadas e nas concessões firmadas pelos Estados.

Assim, os contratos cujos objetos de empréstimos sejam menores do que um R\$1 bilhão não terão uma faixa de cobrança para saldo devedor dessa natureza, caso, por exemplo, do Contrato do Mato Grosso, cuja maior faixa é a cobrança de 0,015% do saldo devedor superior ou igual à R\$ 500 milhões, enquanto outros contratos terão mais faixas na ordem regressiva, como do Rio de Janeiro, que tem uma faixa de isenção de comissão de agente apenas para o saldo devedor superior à R\$ 10 bilhões de reais,

enquanto na faixa dos R\$ 5 bilhões aos R\$ 10 bilhões será cobrado uma alíquota de 0,001% ao ano.

A questão é solucionada, portanto, por meio de uma verdadeira negociação entre o Estado-membro e o Banco do Brasil, enquanto agente financeiro, fazendo com que haja uma variação bem grande das alíquotas e faixas de saldo devedor para cada contrato, não apenas com base no valor total da contratação, mas também em verdadeira capacidade de negociação do Estado em relação ao comprometimento de receita e aos riscos de solvência por parte do Governo Estadual. Como não há presença direta da União nessas negociações, o grau de variação desse caso é bem maior. Ressalta-se, contudo, que a alteração é limitada às alíquotas e às faixas de valores do saldo devedor, havendo a manutenção recorrente em cada contrato sobre a base de cálculo (que é o saldo devedor presente a cada momento da cobrança, não o objeto total das contratações, como poderia ser) e demais questões jurídicas sobre ordem de pagamentos, imputações e preferências.

No que diz respeito ao limite de comprometimento de receitas, também há negociações. Quer-se ver que, contudo, essas variabilidades para estabelecimento de limites de comprometimento de receita tiveram um único objetivo, qual seja, a facilitação para que o conjunto de Estados alcançasse o limite esperado, o qual seria fixado de maneira permanente. Foram variações cujo foco era meramente permitir que os Estados preparassem seus orçamentos para os pagamentos de parcelas que aumentariam a altos níveis nos anos seguintes. Com isso, a União teve prerrogativas para estabelecimento desses limites, e as negociações serviram para amenizar danos aos orçamentos estaduais.

O que vale comentários é o tratamento dos contratos dos Estados de Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Sergipe (SE), Bahia (BA), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Paraná (PR), Santa Catarina (SC), Rio Grande do Sul (RS), Mato Grosso do Sul (MS) e Goiás (GO). Nesses contratos, parece ter havido uma análise maior pela União da situação financeira dos entes públicos, logo, estabeleceu-se um prazo a partir do qual o limite de comprometimento de receita contratualmente definido seria integralmente considerado, de forma que esse limite seria progressivamente aumentado nos primeiros anos (1997 a 1999) e fixado a partir de determinada data (em geral 2000).

Por exemplo, no caso da Bahia, o limite de comprometimento de receita foi de 13%, mas este seria reduzido em 1,5% e aumentado progressivamente em 0,5% ao ano, de forma que o Estado teve como limite

os percentuais de: (i) 11,5% em 1997, (ii) 12% em 1998, (iii) 12,5% em 1999 e (iv) finalmente, 13% a partir do ano de 2000 até o final de todo refinanciamento. Isso se repetiu em vários contratos, contudo, não há qualquer padrão nessas cláusulas de progressão dos limites de comprometimento, demonstrando uma ação da União que se baseia na discricionariedade do Ministério da Fazenda.

Como exemplo, no caso do Estado da Paraíba, o limite começou como sendo de 11% para os anos de 1998 e 1999, de 11,2% para os meses de janeiro a julho do ano de 2000 e 13% para agosto de 2000 em diante. No caso de Minas Gerais, houve a maior diminuição comparada, tendo o limite de comprometimento sido diminuído para 6,79% durante os nove primeiros meses do ano de 1998, sido de 12% para os demais meses daquele ano, 12,5% em 1999 e 13% de 2000 em diante. São medidas de adaptação à realidade socioeconômica local, raros, mas importantes para esses refinanciamentos.

O caso de São Paulo é curioso, pois é ressaltado que a redução para o ano de 1997 é decorrente da necessidade de amortização das dívidas do Banespa, NCNB, DERSA, Metrô de São Paulo, CETESB e FEPASA, assim como investimentos para a recuperação do CBTU nos termos de contrato de investimento celebrado com o BIRD, de forma que, para o ano posterior, haveria uma compensação de gastos: em 1997, seria o limite de 8,86%, em 1998, de 12,6% e, em 1999, de 12,5% e, em diante, de 13%. A compensação só surgiria caso a União assumisse o custo do empréstimo externo e se daria pelo acréscimo de 0,6% para o ano de 1998, que deveria ser de 12% na ordem estabelecida pela cláusula sexta, mas alterada pela cláusula oitava, a qual levantou essa hipótese.

É interessante, nessa medida, considerar como há uma certa alteração entre os contratos no modo de tratamento das privatizações, principalmente sob a base da força política do Governo Federal em conjunto aos interesses dos Governos Estaduais. Isso é dito por que, em alguns contratos, como do Distrito Federal, é dada a alternativa para a amortização da conta gráfica entre o uso de receitas originárias decorrentes da privatização da CEB (Companhia Energética de Brasília) ou da CAESB (Companhia de Água e Esgotos de Brasília), ou o uso dos próprios ativos financeiros e patrimoniais em estoque, ou apenas realizar o pagamento do valor devido usando de receitas tributárias.

Enquanto em outros contratos, como no caso de Pernambuco, o Estado obriga-se a promover as autorizações legislativas necessárias para privatização, a maioria dos acordos apenas coloca obrigação do Estado de

entregar o valor recebido com a alienação à União por mandato desta junto à Câmara de Liquidação e Custódia da BVRJ. Há, nessas últimas, uma preferência pelo uso do verbo comprometer (o Estado se compromete a privatizar), compromisso esse que pareceria patente para, em caso de descumprimento, causar mera reparação e uso da amortização da conta gráfica via tributos estaduais.

5 CLÁUSULAS DE BASE CONSTITUCIONAL

O uso do termo cláusula de base constitucional é realizado conforme explicação proporcionada por Aloízio de Araújo²³, mas mais bem desenvolvida por João Batista de Oliveira Filho e Aroldo Plínio Gonçalves²⁴ os quais, procuradores do Estado de Minas Gerais à época, defenderam a inconstitucionalidade da cláusula em específico que autoriza a execução administrativa dos valores, com saques diretos das contas centralizadas. Para tais autores, essa cláusula contratual cria direitos e deveres para o Estado para além das possibilidades legais, retirando poderes de autogestão sobre bens públicos estaduais fora do âmbito constitucional. Explica Aloízio de Araújo²⁵ que o fundamento direto destas cláusulas parece ser interpretações dos arts. 167, inc. IV, §4º e 160, parágrafo único (à época), da CF/88, que regram as vinculações de receitas públicas.

Quais são estas cláusulas? Baseadas no art. 4º da Lei 9.496/97, elas impõem a obrigação de que as garantias estaduais fossem

²³ Explicitou o autor que: “*o que se dirá então da auto-execução, autoriza por cláusula contratual exorbitante, constante de sobreditos contratos e que permite a apreensão pela União de créditos constitucionais devidos ao Estado (...) o pretense fundamento dessa exorbitância é o parágrafo único do art. 160 da Constituição, interpretado literalmente por viés hermenêutico leigo*”, em conjunção à interpretação do autor dada ao art. 167, §4º, CF. ARAÚJO, Aloízio Gonzaga. *A Renegociação das Dívidas dos Estados-membros com a União Federal e seus reflexos na execução da política orçamentária: um esboço de solução constitucional do impasse*. In: *O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados*. Direito Público: Revista da PGE-MG: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, jan/jun.1999. p. 26-27.

²⁴ OLIVEIRA FILHO, João Batista de; GONÇALVES, Aroldo Plínio. *O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados*. Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, 1999. p. 158.

²⁵ ARAÚJO, Aloízio Gonzaga. *A Renegociação das Dívidas dos Estados-membros com a União Federal e seus reflexos na execução da política orçamentária: um esboço de solução constitucional do impasse*. In: *O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados*. Direito Público: Revista da PGE-MG: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, jan/jun.1999. p. 24 e ss.

adequadamente dadas à União no âmbito dos contratos de refinanciamento. Essas garantias deveriam necessariamente envolver a vinculação de receitas, sejam dos próprios impostos dos Estados (art. 155 da CF/88), sejam quotas que o ente tivesse, tanto do Fundo de Participação dos Estados (art. 159 da CF/88) quanto das transferências constitucionais diretas (art. 157 da CF/88). Ou seja, restaria vedada aos Estados a concessão de garantias que não envolvessem esses valores.

A primeira cláusula a tratar do tema dizia que o Estado se comprometeria a criar uma conta de depósitos específico na agência do Banco do Brasil presente na capital estadual, a fim de abastecê-la com os recursos suficientes para cobertura dos compromissos contratuais, autorizando o agente financeiro, em caráter irrevogável e irretratável, a realizar débitos da conta centralizadora de receitas próprias do Estado caso os valores repassados, em prestação para essa conta especial, não fossem suficientes para liquidação das obrigações financeiras daquele mês. Impõe-se, ainda, a restrição para que o Estado altere a sua conta de centralização sem autorização prévia da União e termo aditivo contratual, diminuindo os poderes estaduais de autogestão. Já a segunda cláusula enuncia que o Estado-membro transferirá à União, mediante cessão, com condição suspensiva de inadimplemento de obrigações mensais, a título pro solvendo²⁶, dos recursos provenientes das receitas de que tratam os artigos 155, 157 e 159 da CF/88, no que concerne às receitas estaduais, até os montantes devidos e não pagos, inclusive encargos financeiros. Essa cláusula tem histórico com o art. 3º da Lei 8.727/93²⁷, mesmo que nenhum contrato tenha sido firmado sobre esta lei, e nos §§23 e 30 do Voto 162/95 os quais também faziam referência ao poder que o Tesouro Nacional teria para criar um sistema de garantias baseados na “auto-liquidez” de receitas dos entes inadimplentes.

Muita discussão, assim, seria promovida quanto as corretas interpretações das cláusulas constitucionais, reformados pela EC 3/93 à época, principalmente sobre os sentidos do termo condicionar para o caso das transferências diretas e indiretas (art. 160, parágrafo único) e do termo vincular para o caso das receitas próprias (art. 167, IV,

²⁶ Isto é, com garantia de que os créditos cedidos serão pagos, e, caso não, o próprio Estado, enquanto cedente responsável ao cessionário pelo crédito, arcará os pagamentos, nos termos do art. 297 do CC/02.

²⁷ Diz o artigo que: “*Em caso de inadimplência que persista por mais de dez dias, o Tesouro Nacional executará as garantias de que trata este artigo, no montante dos valores não pagos com os acréscimos legais e contratuais, sacando contra as contas bancárias depositárias das receitas próprias e recursos de que trata o caput, e com uso das demais garantias existentes.*”

§4º) para caso de garantias, inclusive com repercussão na inconstitucionalidade do art. 40 da LRF, usado para legitimar o PAF²⁸. A primeira discussão desenvolveu-se sobre a legalidade não apenas dos bloqueios de transferências federativas para entes subnacionais, mas também da apropriação dos bens bloqueados para si. A segunda, relaciona-se aos fundamentos da criação dos deveres de vinculação e aos fundamentos legislativos federal e estaduais em cada situação contratual concreta.

Para o primeiro caso, condicionar tem sentido de impor condição (evento futuro e incerto) o qual permitirá a liberação dos recursos (condição suspensiva do repasse)²⁹. Pareceria ser adequado, ainda, pensar que o uso da palavra condicionar deveria ser dado em lei e dentro da interpretação mais restritiva possível³⁰, já que os bens são de propriedade dos Estados e Municípios recebedores das transferências³¹. Permite-se, assim, o bloqueio do repasse, mas não sua retenção, com conseqüente apropriação, o que vem sendo também o entendimento do STF sobre o tema, na medida em que a Constituição faz uma escolha de federalismo fiscal em prol da ordem federativa³².

No segundo caso, explica Facury Scaff³³ que vinculações orçamentárias são liames necessários e diretos entre receitas e despesas que removem disponibilidades orçamentárias e são constitucionalmente impostas. Assim, embora o §4º do art. 167 dê uma série de exceções ao Princípio da Não Afetação de Receitas de Impostos, determinação de garantias para pagamento de débitos interfederativos não são, efetivamente, exceções ao inc. IV do art. 167 da CF/88, por não imporem

²⁸ DERZI, Misabel. “Arts. 40 a 47”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2014. p. 143.

²⁹ ARAÚJO, Aloizio Gonzaga. *A Renegociação das Dívidas dos Estados-membros com a União Federal e seus reflexos na execução da política orçamentária: um esboço de solução constitucional do impasse*. In: O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados. Direito Público: Revista da PGE-MG: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, jan/jun.1999. p. 27-28.

³⁰ CONTI, José. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 147.

³¹ OLIVEIRA, Régis de. *Curso de Direito Financeiro*. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 259.

³² MOREIRA DE CARVALHO, José Augusto; RUBISTEIN, Flávio; ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. *Federalismo Fiscal*. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2016. p. 224-225

³³ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual - Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 372-373

obrigações constitucionais, mas exclusivamente uma permissão para a criação de obrigações legais.

E se, como visto, o contrato de empréstimo público, por si, não cria o dever sem que a lei autorizativa o permita, restaria analisar as leis estaduais sobre cada caso. Neste caso, em estudo comparativo baseado em Geraldo Ataliba³⁴, a visão sobre cada norma estadual será delimitada com base na verificação de presença, ou não, dos seguintes critérios: (i) objeto, em valor (ii) orçamentação (relativo à liberação de recursos para pagamento dos débitos futuros e uso dos recursos adquiridos no presente), (iii) prazo, (iv) forma de pagamento e parcelas, (v) juros e indexações, (vi) transparência (como, por exemplo, o envio de informações para órgãos públicos de fiscalização e acompanhamento) e (vii) sistema completo³⁵ de garantias, tem-se a seguinte tabela:

Estados	Leis	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)
AC	Lei 1.176 de 27/12/1995	V	X	X	X	X	V	X
AL	Lei 6.008 de 17/04/1998 ³⁵	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AP	-----	--	--	--	--	--	--	--
AM	Lei 2.466 de 15/10/1997	V	V	V	V	V	V	V
BA	Lei 7.134 de 21/07/1997	V	V	V	V	V	X	V
CE	Lei 12.700 de 30/05/1997	V	X	X	V	V	X	V
DF	Lei 2.387 de 25/05/1999	X	X	X	X	X	V	X
ES	Lei 5.293 de 12/12/1996	V	V	V	V	V	V	X
GO	Lei 12.796 de 26/12/1995	V	X	X	X	X	V	X
MA	Lei 6.903 de 24/03/1997	V	X	V	V	V	X	V
MT	Lei 6.695 de 19/12/1995	V	X	V	V	V	X	X
MS	Lei 1.708 de 14/11/1996	V	X	X	X	X	V	X
MG	Lei 12.204 de 17/06/1996	X	V	X	X	X	X	X
PA	DL 27 de 16/12/1996	V	X	X	X	X	V	X
PB	Lei 6.403 de 23/12/1996	V	V	X	X	X	X	V
PR	Lei 11.961 de 19/12/1997	V	V	X	X	X	X	X
PE	Lei 11.315 de 29/12/1995	V	V	X	X	X	V	V
PI	Lei 4.812 de 28/12/1995	V	V	X	X	X	V	X
RJ	Lei 2.674 de 27/01/1997	V	V	X	X	X	V	X
RN	Lei 6.868 de 12/01/1996	V	X	X	X	X	X	X
RS	Lei 10.920 de 03/01/1997	V	V	V	V	V	V	X
RO	Lei 637 de 12/12/1995	V	X	X	X	X	X	X
RR	Lei 106 de 7/12/1995	V	V	X	X	X	X	X
SC	Lei 10.066 de 25/01/1996	V	X	X	X	X	X	X
SP	Lei 9.466 de 27/12/1996	X	V	V	V	V	V	X
SE	Lei 3.785 de 12/11/1996	X	V	V	X	X	X	V
TO	-----	--	--	--	--	--	--	--

³⁴ ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: RT, 1973. p. 40.

³⁵ Será considerado completo o sistema de garantias dado pelas leis estaduais quando estiverem compatíveis com a descrição da Lei 9.496/97, quais sendo estas as receitas descritas nos arts. 155, 157 e 159 da CF/88 e também à Lei Kandir (LC 87/96), bem como a questão de compensações do IPI-Exportação.

Fonte: Elaboração própria.

Visto que nem todos os Estados realizaram, em suas leis, autorizações para a concessão de garantias em todos os interesses da União conforme dispostos na Lei 9.496/97, novas leis foram promulgadas, alterando, parcialmente, as anteriores:

Estados	Leis	Totalização das Garantias (Antes)	das	Totalização das Garantias (Depois)
AC	Lei 1.244/1997	X		V (Genérico)
ES	Lei 5.388/1997	X		X (mantida exceção à Lei Kandir)
GO	Lei 13.033/1997	X		V (Genérico)
MA	Lei 7.026/1997	V		V (Na mesma medida)
MT	Lei 6.871/1997	X		V (Específico)
MG	Lei 12.422/96	X		V (Específico)
PA	Dec. Leg. 4/98	X		X (o Dec. Leg. apenas realiza alterações no objeto do contrato)
PB	Lei 6.478/1997	V		V (Na mesma medida)
PE	Lei 11.410/96	V		V (confirma a Lei Kandir)
PI	Lei 4.884/96	X		V (Genérico)
RN	Lei 7.007/97	X		V (Específico)
RO	Lei 710/97	X		X (mantida exceção ao art. 157)
RR	Lei 195/98	X		V (Específico)
SC	Lei 10.542/97	X		V (Específico)

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne à autorização para a apropriação dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e demais receitas transferidas, apenas a Lei Estadual 10.066/1996 de Santa Catarina fez referência a possibilidade de retenção de até três por cento das quotas do Fundo de Participação Estadual, via retenção federal. Assim, todas as outras garantias dadas nos contratos de maneira específica, mas não autorizadas expressamente nas leis estaduais, deveriam ser consideradas como ineficazes, não havendo fundamento normativo válido que colocasse esses contratos de acordo com a Constituição Federal^{36, 37}. Já que no que concerne

³⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Federalismo em crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimo entre entes federativos*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Instituto Brasileiro de Direito Público: Salvador. Número 22 – maio/junho/julho, 2010. p. 11-12.

³⁷ Apresenta-se, ainda, a impossibilidade de constitucionalização superveniente eventualmente realizada pela EC 113/2021, que impôs como dever de todos os contratos interfederativos de terem cláusulas permissivas de auto-execução de garantias estaduais dadas à União para pagamento de créditos, na mesma forma das aqui presentes. Desde a publicação da EC 3/1993 tentou-se realizar essa

à auto execução das dívidas estaduais, pode-se dizer que exclusivamente a Lei do Estado de Sergipe nº 3.785/1996 descreveu permissão desta cláusula contratual, quando, em seu art. 5º, enunciou que:

“Para cumprimento das obrigações assumidas em decorrência desta Lei, o Estado e/ou suas entidades vinculadas ou controladas ficam autorizados a anuir com a inclusão de cláusula contratual que autorize a União a sacar, diretamente de suas contas centralizadoras de arrecadação, as importâncias necessárias para a satisfação dos compromissos do refinanciamento das dívidas, ou a promover o débito, nas contas de depósitos do Estado e/ou de suas vinculadas ou controladas, das importâncias não pagas nos vencimentos, inclusive decorrentes de garantias prestadas nos contratos de refinanciamento.”

A omissão de todos os outros casos demonstra falta de bilateralidade da relação negocial neste caso. É deste momento em que se afirma que nenhuma outra lei tem dispositivo do gênero. E para esses casos, em verdade, é inegável que contrato nenhum pode permitir algo assim, na medida em que bens públicos são impenhoráveis, inclusive administrativamente, como queria a União para esse caso concreto, ao instituir o que parece ser um processo administrativo, não judicial, para apropriação de recursos estaduais³⁸. Nessa medida, débitos do Estado, inclusive decorrentes da dívida pública, parecem apoiar-se em ação executiva sem execução, qual seja, os precatórios, inclusive para casos como este, independentemente de contratos³⁹.

permissão constitucional de bloqueio, pela União, de bens estaduais, sem, porém, que essa interpretação tivesse ficado tão explícita quanto com o momento atual.

³⁸ DERZI, Misabel. *Federalismo, Estado Democrático de Direito e Imposto sobre o Consumo*. In: O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados. Direito Público: Revista da PGE-MG: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, 1999.jan/jun. p. 42-44.

³⁹ ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: RT, 1973. p. 233-240

CONCLUSÃO

Na análise das cláusulas contratuais, restou apresentada a forma pelas quais foram realizados os acordos entre a União e os Estados-membros. No que concerne ao estudo material dos contratos, é possível propor algumas conclusões: (i) as cláusulas de base legal de negociação compuseram uma parte relevante dos contratos, garantindo que as capacidades fiscais dos Estados-membros fossem consideradas pela União na realização dos acordos, em diversos elementos econômicos fundamentais para a continuidade da relação contratual, mas também em elementos jurídicos de adaptação, como no caso dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Rio de Janeiro, (ii) as cláusulas de base legal de mera repetição foram a maior parte dos contratos estabelecendo procedimentos e institutos uniformes a todos os Estados, e (iii) as cláusulas de base constitucional demonstraram que há diminuição da autonomia negocial dos Estados no que concerne à interesses diretos da União, os quais, como pode ser visto, levaram até certo grau de duvidosa constitucionalidade, ignorando os interesses diretos dos Estados demonstrados em suas leis autorizativas de participação do PAF da Lei 9.496/97.

Efetivamente, a variação dada nas cláusulas de base legal de negociação foi realizada a partir do momento em que o interesse federal em prol do ajuste fiscal demonstrou-se elevado, implementando diversas maneiras de incentivo à participação dos Estados-membros e, prioritariamente, de incentivo às privatizações, pela via da incorporação de elementos casuísticos de diversos entes federativos, considerando a situação fática tanto financeira e creditícia, quanto política e social do momento das celebrações dos contratos. Possibilitou-se, inclusive, para alguns entes regionais mais resistentes às ideias liberais, que os métodos de pagamento das dívidas centralizadas não necessariamente perpassassem os processos de privatização, embora certos ajustes jurídico-financeiros permanecessem sendo exigidos para fazer cumprir as metas dos programas de ajuste. Há, assim, um grau relativo de variabilidade visando exatamente ao efetivo ajuste fiscal, embora por meio de constantes alterações formais, a materialidade comportou-se de acordo com o poder político da época. Tal se repetiria no monitoramento e implementação do programa e conjuntamente a outros cenários internacionais, verificando que a União teve um poder relevantemente maior que o dos Estados-membros nos âmbitos negociativos. A questão, porém, é que sendo as cláusulas de repetição legal a maior parte dos contratos, nesse âmbito, a influência direta

dos Estados teria sido diluída perante os demais lobbys atuantes nos Legislativo (inclusive do Tesouro Nacional, com um interesse em manter posição de agente financeiro), na elaboração da Lei 9.496/97, dando maior poder à União para impor sua vontade diante dos entes subnacionais.

Enfim, nessa mesma medida, a certeza do método de sancionamento por descumprimento também pareceu essencial à União, exatamente como estratégia de indução ao ajuste fiscal. Eventuais falhas na condução da política fiscal de pressão aos Estados em prol do saneamento financeiro não foram, assim, dados no âmbito dos contratos, mas levadas no desenvolvimento da relação federativa. Isso, contudo, não significou a ausência de preceitos básicos implementados pela União, independentemente das necessárias autorizações legislativas, descritas com base na auto-execução e na concessão de amplas garantias. Perante a inexistência de fundamento normativo direto (lei autorizadora estadual), muito parece que o contrato absorve poder normativo diretamente da Constituição Federal e em hermenêuticas específicas para a situação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Anna Ozorio de. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão n. 448, 1996.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Federalismo em crise: aspectos constitucionais dos contratos de empréstimo entre entes federativos**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Instituto Brasileiro de Direito Público: Salvador. Número 22 – maio/junho/julho, 2010.

ARAÚJO, Aloízio Gonzaga. **A Renegociação das Dívidas dos Estados-membros com a União Federal e seus reflexos na execução da política orçamentária: um esboço de solução constitucional do impasse**. In: O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados. Direito Público: Revista da PGE-MG: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, jan/jun.1999.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: RT, 1973.

BRANCO, Marcello. **Democracia Federativa Brasileira e o papel do Senado no Ajuste Fiscal dos anos 90**. Tese de Doutorado, São Paulo: FFLCH da Universidade de São Paulo, 2007.

CARVALHO, Célia Maria Silva. **O Ajuste no Brasil: Impactos nas Finanças e Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e suas implicações para a ordem federativa**. Tese de Mestrado. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo do Estado de Minas Gerais. 7 de abril de 2005.

CASSIMIRO, Francisco Itamar. NASCIMENTO, Roberto Sérgio; VIOTTO, Ricardo. **Avaliação dos determinantes de endividamento público dos Entes Subnacionais Brasileiros**. Rev. Controle, Fortaleza, v. 19, n.1, p. 236-274, jan./jun. 2021

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

DERZI, Misabel. “**Arts. 40 a 47**”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2014.

DERZI, Misabel. **Federalismo, Estado Democrático de Direito e Imposto sobre o Consumo**. In: O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados. **Direito Público: Revista da PGE-MG**: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, 1999.jan/jun.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa do Senado, 2004,

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Ajuste Fiscal dos Estados: uma análise do período 1998-2006**. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 14(1): 113-140, jan./abr. 2010,

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

MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. IPEA: TD 866. Rio de Janeiro, 2002.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. **Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, Texto para Discussão nº 1142, IPEA.

MOREIRA DE CARVALHO, José Augusto; RUBISTEIN, Flávio; ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Federalismo Fiscal**. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Lições de Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2016.

OLIVEIRA FILHO, João Batista de; GONÇALVES, Aroldo Plínio. **O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados**. Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte: Editora Del Rey, v. 1, nº1, 1999.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados**. In GIAMBIAGI, F & MOREIRA, M. M. (orgs.): A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: Textos para discussão BNDES, 1999;

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual - Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.