

MARIA APARECIDA DE OLIVEIRA

**COMPROMISSO FEDERATIVO, AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS E A
MORATÓRIA MINEIRA**

Florianópolis-SC, fevereiro de 2001

MARIA APARECIDA DE OLIVEIRA

**COMPROMISSO FEDERATIVO, AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS E A
MORATÓRIA MINEIRA**

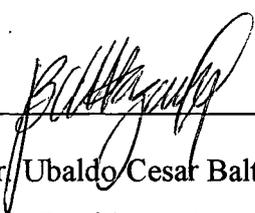
Dissertação apresentada à banca
examinadora do Curso de Pós-graduação
em Direito da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito à
obtenção do título de Mestre em Direito.

Florianópolis-SC, fevereiro de 2001

A Dissertação “**COMPROMISSO FEDERATIVO, AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS E A MORATÓRIA MINEIRA**”, elaborada por Maria Aparecida de Oliveira e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito.

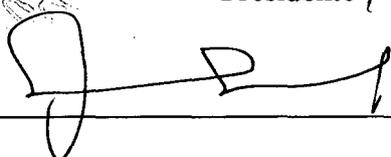
Florianópolis, 09 de abril de 2001

Banca Examinadora:

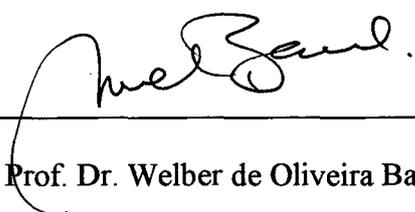


Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

Presidente / *Ubaldo Cesar Balthazar*



Prof. Dr. Orides Mezzaroba



Prof. Dr. Welber de Oliveira Barral



Prof. Dr. Christian Guy Caubet
Coordenador do Curso de Pós-graduação em Direito

“Os juristas, porém, não devem visar aplausos demagógicos, de que não precisam. Devem, ao contrário, afirmar, corajosamente, os verdadeiros princípios científicos e filosóficos do Direito, proclamá-los alto e bom som, fazê-los vingar e sobreviver dentro do tumulto legislativo das fases de transformação ditadas pelas contingências sociais, deles extraindo as regras disciplinadoras das novas necessidades, sem sacrifício da liberdade, da dignidade, da personalidade do ser humano”.

Vicente Ráo

O Direito e a vida dos direitos.

Agradecimentos:

A Deus, por iluminar os caminhos por mim escolhidos.

À Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), pelo reconhecimento da importância da titulação acadêmica de seus professores.

Aos Professores do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pelo desprendimento da contribuição.

Ao Professor Dr. Ubaldo Cesar Balthazar, orientador dessa dissertação.

À Coordenação de Pós-graduação interinstitucional da UNIMONTES e ao Prof. José Antônio Batista de Castro, pelo incentivo e apoio.

A direção ideológica deste trabalho não
compromete a banca ou o orientador.

RESUMO

O presente trabalho examina a Moratória decretada pelo Governo do Estado de Minas, em janeiro de 1999, com base no compromisso federativo expresso na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e através de uma análise da autonomia dos Estados-membros brasileiros, bem como da repartição de competências, considerados elementos essenciais do federalismo.

A pesquisa realiza uma reflexão sobre a autonomia dos Estados-membros, através de uma leitura dos aspectos jurídicos da Moratória mineira, partindo do estudo de alguns aspectos da evolução histórica e constitucional do Estado Federal brasileiro e do federalismo. Aborda a questão da autonomia dos Estados-membros em vista da adoção de normas cogentes pela União, com base em breve comentário sobre a Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, chamada “Lei Kandir” e na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio 2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Analisa o tema com ênfase na repartição de competências, na repartição de competências tributárias, consideradas condições para o exercício da autonomia, à luz do que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Considera a possível legalidade do ato de decretação da Moratória, pelo Governo do Estado de Minas Gerais, e a necessidade de redefinição do Compromisso Federativo brasileiro.

ABSTRACT

The present work investigates the Moratorium determined by the Government of the State of Minas Gerais in January of 1999, with base in the expressed federal commitment in the Constitution of the Federal Republic of Brazil 1988, and through an analysis of the autonomy of the Brazilian States-members, as well as of the partition of competences, considered essential elements of the federalism.

The research reflects upon the autonomy of the States-members, through a study on the juridical aspects of Minas Gerais' Moratorium, beginning the study from some aspects of the historical and constitutional evolution, of the Brazilian Federal State, and about the federalism. It studies the subjection of the autonomy of the States-members in view of the adoption of cogentes norms by the Union based in a brief soon comment on the Complementary Law n. 87, of September 13, 1996, called "Lei Kandir" and in the Complementary Law n. 101, of 4 of May 2000, denominated "Law of Fiscal Responsibility". It analyses the theme with emphasis in the partition of competences, in the partition of tax competences, considered conditions for the exercise of the autonomy, to the light of what disposes the Constitution of the Federal Republic of Brazil 1988.

It considers the possible legality of the action of announcement of the Moratorium, by the Government of the State of Minas Gerais, and the need of redefinition of the Brazilian Federal Commitment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
I – FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO NO BRASIL	15
1.1 – O Estado	15
1.2 – Aspectos da evolução histórica do Estado Brasileiro	28
1.3 – O Pacto Federativo Brasileiro	36
II – A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A ADOÇÃO DE REGRAS COGENTES PELA UNIÃO	45
2.1 – Repartição de competências	45
2.2 – Autonomia dos Estados	60
2.3 – Imposição de normas cogentes pela União	64
III – A MORATÓRIA DE MINAS GERAIS	71
3.1 – Aspectos da Moratória	71
3.2 – A opção de decretação da moratória pelo Governo de Minas Gerais	78
3.3 – A Moratória e a Consolidação do Compromisso Federativo Brasileiro	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100

ANEXOS 104

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 118

INTRODUÇÃO

Esta dissertação visa examinar a Moratória mineira sob o aspecto jurídico, com enfoque na autonomia dos Estados-membros brasileiros, mediante análise do conceito de Estado, do federalismo e do compromisso federativo na Constituição da República federativa do Brasil de 1988, também chamada de Constituição Federal.

O cenário político brasileiro atual demonstra uma certa disputa de poderes entre o Governo Central e os Governos dos Estados-membros, o que inspira este estudo.

A questão extrapola os aspectos políticos da organização do Estado previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para aprofundar uma nova discussão do exercício do poder que determina, implícita e explicitamente, imposições do Governo Central aos Estados-membros, sem auscultar os seus desejos e as suas manifestações.

A matéria tratada no presente trabalho tem sido objeto de pronunciamento por parte do mundo político e jurídico. Assim, levar-se-á em conta que o Compromisso Federativo é apresentado como decisão que obriga as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios a acatá-lo.

No tocante à moratória decretada pelo Estado de Minas Gerais, pode-se dizer tema “novo”, em que se verifica uma inquietação por parte dos governos federal e

estaduais em relação à autonomia de cada um. Deve-se considerar que tanto o Compromisso Federativo brasileiro quanto o sistema tributário estão diretamente ligados a esta questão.

O presente trabalho tem como objetivo geral verificar a autonomia dos Estados-membros, através de um estudo em torno do federalismo, do Compromisso Federativo da República Federativa do Brasil, bem como de um estudo sobre a Moratória decretada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, em janeiro de 1999.

As metas específicas são: a verificação dos aspectos da evolução constitucional do Estado Federal brasileiro; o conceito e as características do federalismo e do compromisso federativo; a sujeição da autonomia dos Estados-membros brasileiros, em vista da adoção de regras cogentes pela União, e, finalmente estudar a Moratória mineira.

Para a produção do trabalho utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental de obras e acontecimentos relativos ao tema, com o respectivo fichamento das obras escolhidas, sendo utilizada a técnica monográfica e o método de procedimento monográfico ou estudo de caso.

A dissertação está ordenada em quatro capítulos, contendo nos três primeiros capítulos a pesquisa do tema abordado, e no último as reflexões e contribuição da autora, seguindo-se as considerações finais.

O primeiro capítulo compõe-se de três itens. No primeiro deles é apresentado o conceito de Estado, segundo alguns “contratualistas”, cuja abordagem se justifica por sua afinidade com o presente trabalho, seguidos de alguns autores da atualidade. Essa primeira abordagem permite um estudo em torno dos aspectos da evolução histórica, constitucional do Estado brasileiro, seguido de uma análise do compromisso federativo, presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse primeiro capítulo faz-se necessário a apresentação de várias citações, com o intuito de manutenção da fidelidade aos conceitos que ali são tratados,

considerados essenciais à compreensão do trabalho como um todo.

O segundo capítulo também está dividido em três itens, procedendo-se uma abordagem sobre a repartição de competências, delimitadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde é comentada, inclusive, a repartição de competências tributárias de cada ente político da Federação, seguida de um estudo sobre a autonomia dos Estados-membros, bem como sobre a imposição de regras cogentes pela União, onde se faz uma análise em torno da Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, chamada “Lei Kandir” e da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

No terceiro capítulo, igualmente composto de três itens, primeiramente é feita uma abordagem sobre o termo “moratória”, que admite sentidos diferentes, ou seja, pode ser unilateral ou bilateral, explicitando que para o presente trabalho será adotado o conceito de moratória unilateral, ou política (aquela decretada unilateralmente, sem o consentimento do credor). Em seguida é apresentado um estudo sobre os aspectos da Moratória decretada pelo Estado de Minas Gerais, os motivos que levaram o Governo de Minas à tomada de tal decisão, tomando-se por base os aspectos jurídicos e constitucionais do denominado *Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas*, Contrato n. 004/98/STN/COAFI, firmado pelo Governo de Minas Gerais com a União e, finalmente, no terceiro item é apresentada uma análise sobre a Moratória mineira e a consolidação do compromisso federativo brasileiro.

Para o desenvolvimento desse terceiro capítulo foi montado um roteiro de entrevista, conforme anexo do presente trabalho, tendo sido entrevistada a Exma. Sra. Procuradora Geral do Estado de Minas Gerais, Dra. Misabel Abreu Machado Derzi, além de vários contatos com a Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais.

Considerando que a análise foi feita com base no que dispõe a

Constituição Federal de 1988, bem como sua aplicação no contrato firmado entre a União e o Estado de Minas Gerais, não foi necessário nenhum tipo de pesquisa junto a União.

No final do capítulo é feita uma reflexão, sobre a Moratória decretada pelo Governo de Minas Gerais, considerando toda a matéria estudada, analisada e abordada pela autora, em todo o trabalho, consignando sua contribuição efetiva.

Finalmente, como fecho do trabalho, são lançadas as considerações finais.

CAPÍTULO I

FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO NO BRASIL

1.1. O Estado

Para uma abordagem teórica das diversas formas de se entender o Estado, faz-se necessário o estudo do pensamento de autores considerados clássicos, pela permanência de suas idéias tão presentes e marcantes nos dias atuais, como no passado distante, quando foram concebidas, dos quais destacam-se Nicolau Maquiavel, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jaques Rousseau.

O surgimento da idéia de Estado se deu com Maquiavel, justificando-se, portanto, a abordagem do pensamento do autor na introdução do tema.

Maquiavel, “o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú”¹, autor que deu origem à expressão “maquiavélico”, no sentido de perfídia e astúcia, é considerado o primeiro a refletir sobre o Estado, sendo também o primeiro a utilizar o termo “Estado”, quando em sua obra “O príncipe” afirma: “Todos os Estados, todos os domínios que existiram ou existem e possuem império sobre os homens, foram ou são repúblicas ou principados”².

¹ SADEK, Maria Tereza e outros. Nicolau Maquiavel: O cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú. In: *Os clássicos da política*. Organizado por Francisco C. Weffort, p. 11.

² MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução de Brasil Bandecchi, p. 31.

Maquiavel trata o Estado como um fim em si mesmo, um valor absoluto, cuja finalidade concentra-se na própria continuação e prosperidade, mas é nos *Discursos* e não na obra “O Príncipe” que o autor consagra, de forma mais clara, tal idéia:

Quando é necessário deliberar sobre uma decisão da qual depende a salvação do Estado, não se deve deixar de agir por considerações de justiça ou injustiça, humanidade ou crueldade, devendo-se apenas visar à glória ou salvação do Estado e à manutenção da sua liberdade, rejeitando-se tudo mais.³

Nota-se que para Maquiavel o Estado não tem nenhuma identificação com o povo ou com a sociedade, sendo a dominação sobre os homens sua principal característica.

Como afirma Luciano Gruppi: “Maquiavel, ao refletir sobre a realidade de sua época, elaborou não uma teoria do Estado moderno, mas sim uma teoria de como se formam os Estados, de como na verdade se constitui o Estado moderno”.⁴

E continua:

O Estado, para Maquiavel, não tem mais a função de assegurar a felicidade e a virtude, segundo afirmava Aristóteles. Também não é mais – como para os pensadores da Idade Média – uma preparação dos homens ao Reino de Deus. Para Maquiavel o Estado passa a ter suas próprias características, faz política, segue sua técnica e suas próprias leis.⁵

Jean Bodin, numa reflexão sobre o Estado moderno, em 1576, considera o Estado como um governo embasado nas leis da natureza e considera a soberania a base da estrutura do Estado.

Para Bodin, a pedra angular da estrutura do Estado é a soberania que segundo ele, é também a única ligação que transforma num só corpo perfeito as famílias, os

³ MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, p. 419.

⁴ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali. p. 10

⁵ *Ibidem*, mesma página.

indivíduos, os grupos separados, e considera o Estado como coesão dos elementos da sociedade, poder absoluto.⁶

Thomas Hobbes, considerando que o homem, antes da formação do Estado, vivia em guerra e disputa, destacou que o poder estatal é resultante do acordo de vontades de homens que, cansados de viver em estado de guerra e selvageria, denominado estado de natureza, decidiram unir forças e constituir um poder capaz de garantir melhores condições de sobrevivência para toda a coletividade, em que cada indivíduo se submete aos ditames desse poder superior que é o Estado. Assim foi criado o Estado – organização política – que concentra poder e força, e submete todas as vontades dos indivíduos a um novo modelo de sociedade regida por leis, que visam garantir a convivência harmônica entre todos os indivíduos.

Para Hobbes, Estado é sinônimo de poder absoluto e deve ser absoluto: “O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado”.⁷

Outra afirmação de Hobbes é que onde não há Estado “nada pode ser injusto” e não há propriedade:

Portanto, para que as palavras “justo” e “injusto” possam ter lugar, é necessária alguma espécie de poder coercitivo, capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento de seus pactos, mediante o terror de algum castigo que seja superior ao benefício que esperam tirar do rompimento do pacto, e capaz de fortalecer aquela propriedade que os homens adquirem por contrato mútuo, como recompensa do direito universal a que

⁶ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Tradução de Dario Canali, p. 12.

A utilização apenas da fonte secundária se justifica na impossibilidade de acesso à obra de Jean Bodin, cujo pensamento sobre o conceito de Estado não poderia ficar de fora do presente trabalho, principalmente por ser um contratualista.

⁷ MALMESBURY, Thomas Hobbes de. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Os pensadores v. I*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, p. 53.

renunciaram. E não pode haver tal poder antes de erigir-se um Estado. (...) De modo que a natureza da justiça consiste no cumprimento dos pactos válidos, mas a validade dos pactos só começa com a instituição de um poder civil suficiente para obrigar os homens a cumpri-los, e é também só aí que começa a haver propriedade.⁸

Contudo, é na segunda parte de sua obra, que Hobbes aborda sua definição de Estado:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (...) Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa.⁹

Sobre o pensamento de Hobbes, Luciano Gruppi afirma que “os pactos, sem espadas, não passam de palavras sem força; por isso o pacto social, a fim de permitir aos homens a vida em sociedade e a superação de seus egoísmos, deve produzir um Estado absoluto, duríssimo em seu poder”¹⁰

John Locke considera o estado de natureza como regime de total liberdade e igualdade: “O estado de natureza tem uma lei de natureza para governá-lo, que a todos obriga; e a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses”¹¹.

John Locke afirma que o contrato que deu origem do Estado nasceu da

⁸ MALMESBURY, Thomas Hobbes de. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Os pensadores v. I. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, p. 86.

⁹ *Ibidem*, p. 105-106.

¹⁰ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali p. 13.

¹¹ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução de E. Jacy Monteiro, p. 218.

necessidade de garantia do exercício e segurança da propriedade

Para John Locke, Estado é a organização política a qual os indivíduos ficam subordinados, mas a legitimidade do Estado está na vontade desses mesmos indivíduos, que podem modificar ou revogar o pacto feito. O Estado, para John Locke, regula os atos dos homens, impõe regras de conduta, assegura o exercício e a segurança da propriedade, o bem público e deve, também, se defender dos inimigos externos.

Contudo, como qualquer sociedade política não pode existir nem subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para isso, castigar as ofensas de todos os membros dessa sociedade, haverá sociedade política somente quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando-o às mãos da comunidade em todos os casos que não lhe impeçam de recorrer à proteção das leis por ela estabelecidas.¹²

Bobbio afirma que “Para Locke, o fim do governo civil é a garantia da propriedade que é um direito individual, cuja formação precede ao nascimento do Estado”.¹³

Segundo Luciano Gruppi, “Locke afirma que os homens se juntam em sociedades políticas e submetem-se a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades. O estado natural isto é, a falta de um Estado, não garante a propriedade. É necessário constituir um Estado que garanta o exercício da propriedade, a segurança da propriedade”.¹⁴

Gruppi afirma ainda:

Visando isso, estabelece-se entre os homens um contrato que origina tanto a sociedade, como também o Estado (para Locke, as duas coisas vão juntas). Fica evidente a base burguesa dessa concepção. Já estamos numa sociedade em que nasceu o mercado, onde a relação entre os homens se dá entre os indivíduos que estabelecem entre si contratos de compra e venda, de transferência de propriedades, etc. Esta realidade individualista da sociedade burguesa, alicerçada nas relações mercantis e de contrato, expressa-se na ideologia política, na concepção do Estado.¹⁵

¹² LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução de E. Jacy Monteiro, p. 249.

¹³ BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade*. Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, p. 64.

¹⁴ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali, p. 14.

¹⁵ *Ibidem*, mesma página.

Para Rousseau, os homens, após o estado primitivo, estado de natureza, que difere um pouco daquele abordado por Hobbes, vez que neste possuíam o livre arbítrio, vivendo conforme suas necessidades inatas, passam a viver em competição. O desequilíbrio causado pela destruição do estado de natureza leva os homens a unir forças, tendo como instrumento de preservação a força e a liberdade de cada um.

Buscou-se, então, uma forma de associação para defender com toda força comum tanto a pessoa quanto seus bens, sem que perdessem a obediência a si mesmos e conservando a liberdade. Trata-se, segundo Rousseau, de um contrato tácito, o contrato social.

Tal associação, segundo Rousseau, produziu um corpo moral e coletivo traduzida numa unidade. Nasce uma pessoa pública, formada pela união de todas as outras, que na Antiguidade recebeu o nome de “cidade”, hoje denominado “República” chamada por seus membros de “Estado” quando passivo, “soberano” quando ativo, e quando comparado a seus semelhantes recebe o nome de “potência”.¹⁶

Quanto àqueles que se associaram para formar o Estado, recebem o nome de “Povo” e são chamados em particular de “cidadãos”, enquanto partícipes da autoridade soberana, ou ainda de “súditos” quando submetidos às leis do Estado.¹⁷

Para Rousseau, “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo”.¹⁸

Segundo Gruppi, “também para Rousseau existe uma condição natural dos homens, mas é uma condição de felicidade, de virtude e de liberdade, que é destruída e

¹⁶ NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: Da servidão à liberdade. Textos de Rousseau: Do pacto social. In: *Os clássicos da política*. Organizado por Francisco C. Weffort, p. 210-220.

¹⁷ *Ibidem*, p. 220.

¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Os pensadores v. II. Tradução de Lourdes Santos Machado, p. 63.

apagada pela civilização. É a concepção oposta àquela de Hobbes”.¹⁹

Gruppi afirma ainda que:

Para Rousseau, os homens não podem renunciar a esses bens essenciais de sua condição natural: a liberdade e a igualdade. Eles devem constituir-se em sociedade. Também para Rousseau a sociedade nasce de um contrato, ele apresenta a mesma mentalidade comercial e o mesmo individualismo burguês. O indivíduo é preexistente e funda a sociedade através de um acordo, de um contrato.²⁰

Verifica-se que apesar das transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas ao longo do tempo, os conceitos apresentados, pertencentes aos autores clássicos chamados “contratualistas” por partirem do princípio que o Estado nasceu de um pacto social ou de um contrato, e cuja abordagem se justifica por sua relação com o tema do presente trabalho, retratam a realidade atual. Vale dizer que as raízes das idéias atualmente adotadas pela sociedade moderna estão nos pensamentos dos autores aqui abordados, como Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jaques Rousseau.

Uma interessante abordagem sobre os conceitos tratados até aqui é feita por Norberto Bobbio, ao afirmar que:

Certo, com o autor do Príncipe o termo “Estado” vai pouco a pouco substituindo, embora através de um longo percurso, os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando: *civitas*, que traduzia o grego *pólis*, e *res pública* com o qual os escritores romanos designavam o conjunto das instituições políticas de Roma, justamente da *civitas*. O longo percurso é demonstrado pelo fato de que ainda no final do Quinhentos Jean Bodin intitularia seu tratado político de *Da República* [1576], dedicado a todas as formas de Estado e não só às repúblicas em sentido restrito; no Seiscentos Hobbes usará predominantemente os termos *civitas* nas obras latinas e *commonwealth* nas obras inglesas, com todas as acepções em que hoje se usa “Estado”. (...) Daí a fortuna do termo “Estado”, que através de modificações ainda não bem esclarecidas passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes, como aparece no próprio trecho de Maquiavel,

¹⁹ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali, p. 18.

²⁰ *Ibidem*, mesma página.

no qual o termo “Estado”, apenas introduzido, é imediatamente assimilado ao termo “domínio”.²¹

Deve-se considerar o pensamento de alguns autores da atualidade, além de Bobbio, como Dalmo de Abreu Dallari e Canotilho, que vêm confirmar a permanência da idéia de Estado apresentada pelos “contratualistas”.

Atualmente, pode-se observar o conceito de Estado, segundo Dalmo de Abreu Dallari, que o considera como uma ordem jurídica soberana com um fim geral a ser atingido, cujo objetivo principal é o bem comum, para o que se faz necessário uma delimitação espacial, o território, onde está o povo. Ainda segundo Dallari, Estado é uma “ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.²²

Também merece destaque o pensamento de Canotilho:

O Estado é, assim, uma forma histórica de organização jurídica do poder dotada de *qualidades* que a distinguem de outros “poderes” e “organizações de poder”. Quais são essas qualidades? Em primeiro lugar, a qualidade de poder soberano. A soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num *poder supremo* no plano interno e num *poder independente* no plano internacional. Se articularmos a dimensão constitucional interna com a dimensão internacional do Estado poderemos recortar os elementos constitutivos deste: (1) *poder político de comando*, (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (*povo = sujeitos do soberano e destinatários da soberania*); (3) reunidos num determinado *território*.²³

Observa-se que Canotilho aborda os elementos com base na doutrina de direito internacional, e demonstra a igualdade soberana dos Estados, bem como a inexistência de poder superior “acima deles”.

Assim, apesar das muitas divergências em relação ao conceito de Estado, certo é que o poder soberano está nas mãos do Estado. Então o Estado é poder.

²¹ BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade*. Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, p. 66-67.

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*, p. 56.

²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. *Direito constitucional*, p. 86.

Manifesta e expressa concretamente o poder e age em nome dos cidadãos.

E, no exercício desse poder, faculta-lhe estruturar-se como lhe aprouver. Na evolução do conceito de Estado, o Direito Público consagra as formas de Estado Simples ou Unitário e Estado Composto ou federado.

É chamado de Estado Simples ou Unitário aquele que não é dividido internamente em Estados-membros, onde existem os três poderes centralizados (legislativo, executivo e judiciário) com sede na capital. Existe apenas um governo estatal que dirige toda a vida administrativa e política. Assim, o Estado unitário é caracterizado por um grau menor de descentralização e autonomia das unidades político-administrativas.

Segundo Darcy Azambuja “Os Estados simples são divididos em partes, que se denominam municípios, comunas, departamentos, províncias etc., nas quais há geralmente uma autoridade executiva eleita pelos habitantes dessas regiões e também conselhos, câmaras etc., que são pequenos poderes legislativos com a função de elaborar certas leis de aplicação local.”²⁴

Para Artur Machado Paupério, “Consideram-se Estados unitários os que se subordinam a uma só esfera de Direito Público”.²⁵

Entende-se que no Estado Unitário existe apenas um foco do poder político.

No Estado Unitário descentralizado verifica-se uma certa descentralização política, no qual o suporte das autoridades locais ou regionais é delegado pelo poder central através de legislação ordinária, ou seja, não reside em si mesmo. Nesse caso, o poder central transfere parte de sua competência para aquelas autoridades regionais, o que pode, a qualquer tempo, ser revogado pelo poder central que reassume as funções

²⁴ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, p. 364.

²⁵ PAUPÉRIO, Artur Machado. *Teoria geral do Estado*, p. 201.

anteriormente distribuídas. Esta característica justifica a denominação “Estado Unitário descentralizado”.

É justamente a descentralização do poder político existente apenas no Estado Unitário descentralizado, que o distingue do Estado unitário, no qual o foco político é um só, como afirma Celso Ribeiro Bastos: “Estado Unitário é aquele em que a Constituição prevê um único núcleo galvanizador do poder político, e a descentralização que nele ocorre é meramente administrativa. Estado Unitário descentralizado é o mesmo Estado Unitário, quando nele se verifica, além da descentralização administrativa, a política”.²⁶

No período da Monarquia o Brasil apresentava a forma de Estado unitário, considerando que havia um só governo autônomo, com centralização política e administrativa mitigada. Tem-se, hoje, a França, Itália e Portugal, como exemplos de Estados tidos como unitários.

Quanto aos Estados compostos diz-se da união de dois ou mais Estados. Como assinala Darcy Azambuja:

A união de dois ou mais Estados tem causas e objetivos muito diversos. Podem ser transitórias e superficiais, simples aliança ou relações de dependência e proteção, que não atingem a estrutura interna do Estado, sua fisionomia jurídica; tais são geralmente as de Direito internacional. Motivadas quase sempre pelo interesse de defesa ou de agressão, duram enquanto subsistem esses interesses e se desfazem, sem que antes ou depois a Constituição do Estado tenha sofrido uma influência necessária dessa união.

Outras uniões têm caráter mais jurídico, influem diretamente na estrutura do Estado, se bem que em graus variáveis. E podem revestir uma forma definitiva, indissolúvel, dando ao conjunto dos Estados que a constituem uma aparência de Estado simples. Entre aquelas está a *união pessoal*, como a mais transitória, a que quase não atinge a estrutura dos Estados-membros; no extremo da escala está a Federação, a mais íntima e perfeita das uniões.²⁷

Tem-se, assim, a união pessoal que ocorre apenas nas monarquias em caso de sucessão hereditária, casamento entre membros de dinastias ou ainda em caso de um

²⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, p. 97.

²⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, p. 366.

monarca ocupar o trono de dois ou mais Estados usando da violência. A União pessoal tem como características ser temporária, dependendo sua duração das leis de sucessão do Estado; e o respeito à independência de cada Estado que mantém sua organização jurídica e política, bem como na vida internacional sua individualidade, sendo o soberano o único elo de união. Tal união desapareceu por contrariar os sentimentos de patriotismo do povo.

Quanto à união real, pode-se dizer que também só é possível entre Estados monárquicos. Difere da união pessoal por ser de caráter permanente, considerando que as leis sucessórias são unificadas. Esta forma de Estado somente é possível em circunstâncias transitórias.

Outra forma de Estado composto é a união incorporada, que se dá com a fusão de dois ou mais Estados independentes. Segundo Darcy Azambuja, “A Grã-Bretanha é uma monarquia formada pela incorporação dos antigos reinos da Inglaterra, Escócia e Irlanda”²⁸.

Tem-se, ainda, a Confederação e a Federação, e por ser esta a forma de Estado adotada no Brasil, será mais profundamente analisada no presente trabalho motivo pelo qual far-se-á uma exposição preliminar de alguns conceitos e formas sob os quais se apresentam, essenciais para seu desenvolvimento.

O termo “federação” origina-se do vocábulo latino *foedus-eris*, que traduz a idéia de “pacto”, “aliança”, “união”. Assim, etimologicamente, federação e confederação têm a mesma origem. Apesar de não serem sistemas equivalentes, exprimem o mesmo sentido.

No entanto, confederação caracteriza-se pela individualidade dos Estados soberanos que se unem, mediante contrato, apenas para gerenciar interesses comuns, sendo ressaltada a pluralidade, enquanto federação supõe um pacto associativo constitucional,

²⁸ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, p. 369.

sendo suprimida a soberania das unidades políticas integrantes do Estado Federal, originando uma entidade jurídico política superior. Ressalta-se, aqui, a unidade.

Sobre a distinção que se faz entre federação e federalismo, tem-se a opinião de José Alfredo de Oliveira Baracho, que aborda com clareza esta questão ao afirmar:

Tem-se distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização.²⁹

A História revela que a distribuição do poder central existente nas comunidades politicamente organizadas determina a forma de Estado, sendo uma das características do federalismo a descentralização ou a existência de vários centros decisórios.

Assim, o federalismo é um sistema de organização do Estado, onde co-existem duas esferas de poder, quais sejam: a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros (unidades federadas).

Indio Jorge Zavarizi afirma que “Federação pressupõe a reunião de vários Estados, sob a égide da União, não soberanos, apenas autônomos, cada qual com suas características peculiares (...)”.³⁰

Embora não haja uma definição universal para o federalismo, considerando a diversidade das propostas federativas, segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, “O federalismo assenta-se, originariamente, sobre a repartição dualista de

²⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista Forense*. v. 331. Publicação trimestral, jul/agos/set, 1995, p. 122.

³⁰ ZAVARIZI, Indio Jorge. Florianópolis, 1986. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 76.

competência e poder”.³¹

Para Paulo Bonavides, “Do ponto de vista interno, o federalismo não é apenas técnica que contrai o poder central a fronteiras intransponíveis e invulneráveis, ante as quais esbarra a autoridade do Estado federal”.³²

Considera-se então, que a essência do federalismo é o respeito recíproco às esferas de cada competência tanto da União, quanto dos Estados-membros. E observa-se que a União tem seus poderes limitados, enunciados, para garantir que não haja um engrandecimento exagerado do Estado central.

Seguindo o mesmo raciocínio, o Estado federal é aquele que detém a soberania e tem o poder emanado dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal.

Observa-se, no Estado Federal, uma convivência pacífica entre os entes políticos autônomos e o poder central, onde a unidade de personalidade da Nação, de nacionalidade e de território é assegurada pelo Estado Uno, pessoa jurídica de direito internacional. No plano interno, a coexistência dos diversos ordenamentos jurídicos estaduais, com um ordenamento jurídico válido nacionalmente, é também garantida pelo elemento unitário. Assim, é na integração e no equilíbrio dos fatores apresentados com a garantia de autonomia dos entes políticos, que reside o núcleo do federalismo.

Considerando o Estado Federal como uma união de direito constitucional Paulo Bonavides afirma:

No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externas e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização.³³

³¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista Forense*. v. 331. Publicação trimestral, jul/ago/set, 1995, p. 121.

³² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 83.

³³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 181.

Mais adiante Paulo Bonavides lembra que essa capacidade de auto-organização faz com que os Estados-membros possam “atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo no quadro das relações federativas exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações, se convertem em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal”.³⁴

A Federação é pactuada por meio da Constituição como uma associação de Estados, permitindo a conjugação das vantagens da autonomia política com aquelas defluentes da existência de um poder central.

Logo, a Constituição é a base do Estado Federal, por ser também a sede das normas centrais que definem o modelo federalista adotado.

O aperfeiçoamento do sistema federativo encontra-se ligado à reforma tributária, à execução das normas financeiras e tributárias, ou seja, às relações financeiras. Assim, tem-se que a autonomia financeira garante a autonomia política dos Estados-membros.

1.2. Aspectos da evolução histórica do Estado Brasileiro

É irrelevante saber se a descoberta do Brasil foi proposital ou acidental, o que importa é que sua história tem início em 1500, com a chegada da expedição dirigida por Pedro Álvares Cabral em Porto Seguro, hoje Santa Cruz de Cabrália, na Bahia.

Cristóvão Jaques e Martim Afonso de Souza idealizaram uma administração descentralizada, mas só em 1534 foi colocado em prática, por Dom João III, o

³⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 181.

sistema das capitanias hereditárias. As terras do Brasil foram divididas em lotes de 50 (cinquenta) léguas, sendo que alguns situados mais ao sul eram menores por estar a linha demarcatória mais próxima ao litoral. Cada lote foi doado a um Capitão-mor (donatário), que passou a ser responsável por todos os negócios da capitania e detinha grande poder, apesar de parte das arrecadações pertencerem ao poder real. Registra-se, nesse período, a “primeira forma administrativa eminentemente descentralizada”.³⁵

A experiência política descentralizada durou até 1548, quando o Rei Dom João III criou o governo geral, atendendo a um pedido de socorro dos próprios donatários, com o qual se deu a centralização.

O Rei nomeou Tomé de Souza o primeiro governador do Brasil, quando foi fundada a cidade de Salvador, sede do governo e capital da colônia, na primeira capitania real, a Bahia.

No final do século XVI Portugal perde a independência, quando vence a disputa pelo trono o Rei Felipe II. Inicia-se o chamado período Filipino, marcado principalmente pela ocupação do Maranhão, pela França e, sobretudo, pelas guerras com os holandeses, a Guerra do Açúcar. Os holandeses fincam raízes no Nordeste por alguns anos, período que vai de 1624 a 1654, até serem expulsos em 26 de janeiro de 1654.

Em 1661 a Holanda assina tratado de paz, reconhecendo que perdera e passa a cobrar pela restituição de armas, liberdade religiosa e favores a seu comércio, a elevada indenização de 04 milhões de cruzados, paga em prestações de 250 mil cruzados, dos quais o Brasil participava com 120 mil cruzados.³⁶

Posteriormente, com uma certa autonomia conferida à Colônia em relação a Metrópole, quando D. João VI veio para o Brasil, que passou a ser sede do Governo,

³⁵ IGLÉSIAS, Francisco. *Trajatória política do Brasil: 1500-1822*, p. 24.

³⁶ *Ibidem*, p. 44.

nota-se um avanço para a independência, mas apesar da descentralização administrativa, pode-se observar a centralização política durante o período em que o Brasil esteve sob o domínio de Portugal.

Após luta entre brasileiros e as Cortes de Lisboa, num processo liderado pelas províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, e que contou com a colaboração das demais, apesar da resistência da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Cisplatina, em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro proclama a independência do Brasil.

Em 12 de outubro de 1822, Dom Pedro é coroado “Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil”. Inicia-se a história do Brasil como nação livre, sob a forma de Monarquia, governo de um só, uma experiência importante e válida que durou 67 anos.³⁷

Tão logo se emancipou, o Brasil cuidou de elaborar sua Carta. Após a primeira Constituição, depois de discutida e aprovada pela Assembléia e ter sido rejeitada por D. Pedro I, foi apresentada à nação a Carta de 25 de março de 1824 como se verifica Constituição outorgada, sem a participação do povo.

A chamada Constituição, unitária e centralizadora, considerava além dos três poderes, o Poder Moderador que era exercido pelo Imperador. Teve longa vigência (67 anos) e sofreu uma única reforma em 1834, quando algumas conquistas foram obtidas nos códigos e leis ordinárias.

A Constituição de 1824 tinha caráter unitário, eminentemente centralizador, o que deu causa a muitas queixas, época em que já se falava em federalismo.

Após 1834, problemas locais passaram a receber soluções locais com a autonomia administrativa e competência legislativa concedida às províncias por Ato Adicional, votado em 12 de agosto de 1834, um texto de 25 artigos que criou as Assembléias

³⁷ IGLÉSIAS, Francisco. *Trajatória política do Brasil: 1500-1822*, p. 115.

Legislativas Provinciais, que substituíram os Conselhos Gerais. As prerrogativas mais importantes, contudo, continuaram com o poder central.

Em 12 de maio de 1840 foi feita a reforma do Ato Adicional. Com o Decreto 207, de 19 de setembro de 1840, os vice-presidentes das províncias passaram a ser nomeados pelo governo central e a Lei 234, de 23 de novembro de 1841, cria o chamado “Conselho d’Estado” o que reforça a centralização imposta pela Constituição.

O Brasil passou por um período de sedições populares, movimentos reivindicatórios como a Balaiada, do Maranhão em 1841, a Revolução Farroupilha, de 1835, a Praieira que durou de 1848 a 1850. Após estas revoltas, experimentou-se um período de relativa paz, quando se observa o início de grandes realizações econômicas como o impulso à industrialização.

Tavares Bastos, considerado “o expoente da pregação descentralizadora” e apaixonado pelo Federalismo norte-americano edita o livro, “A Província”, em 1861. O Federalismo ganha outros defensores como Joaquim Nabuco, antes monarquista, Rui Barbosa e, além dos positivistas, até o próprio governo pensa em adotá-lo no Brasil.

Com o término da escravidão no Brasil, em 1888, e a perda do apoio dos latifundiários, a Monarquia teve suas bases abaladas. Esta é derrubada em 1889 e toda a América passa a ser Republicana.

Interessante observar o pensamento de José Murilo de Carvalho que afirma: “O povo assistiu bestializado à proclamação da República (...)”. Para ele, o povo brasileiro, mais especificamente o povo do Rio de Janeiro, assistiu à Proclamação da República sem compreender o que realmente acontecia, considerando que não houve nenhum tipo de reação da população, o que só aconteceu depois com passeatas, greves operárias e

quebra-quebras.³⁸

Com a proclamação da República o Estado Federal foi implantado, sendo Rui Barbosa considerado o pai do federalismo no Brasil, ele que, ainda na Monarquia, defendia o sistema federativo.

Em maio de 1888, em discurso proferido na Bahia, Rui referiu-se ao Brasil como "a federação dos estados unidos brasileiros".³⁹

Em 1889 afirmou ter se afastado do Partido Liberal não como republicano, mas como federalista. Na iminência da República, em junho de 1889, expressou seu pensamento em defesa do sistema federativo, apontando em seguida os motivos e os fundamentos políticos sobre os quais se instituía a federação.

Proclamada a República, o Governo Provisório nomeou uma comissão de juristas, denominada "Comissão dos Cinco", para elaboração de um projeto de Constituição que seria levado a debate.

Em 24 de maio de 1890, tal projeto, cujos artigos foram revistos pelos Ministros e redigidos por Rui Barbosa, foi submetido à apreciação do Governo.

O projeto definitivo foi adotado pelo Governo através do Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890, alterado pelo Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890, e posteriormente submetido ao Congresso Constituinte.

Nota-se que Rui Barbosa, já naquela época, possuía uma visão clara da estrutura e funcionamento da federação, vendo a União e os Estados-membros como forças interdependentes, defendendo que a flexibilidade e capacidade de conciliar a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros assegurariam o equilíbrio político, econômico e social do Brasil.

³⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados – O Rio de Janeiro e a República que não foi*, p. 140.

³⁹ BARBOSA, Rui. *Trabalhos diversos. Obras Completas de Rui Barbosa*, v. 15, t. 1, 1888, p. 140.

No Congresso Constituinte declarou: “Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação”.⁴⁰

Como afirma Josaphat Marinho: “Rui Barbosa, sem ter sido administrador público antes do Governo Provisório, revelou excepcional poder criativo e de execução das medidas necessárias na transição do Império unitário para a República federativa”.⁴¹

Pode-se dizer que Rui Barbosa foi o construtor do federalismo no Brasil, sendo o responsável pela introdução das práticas e mecanismos indispensáveis ao funcionamento do sistema renovador, flexível e conciliador da soberania da União e a autonomia dos Estados-membros.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, traz no seu art. 1º a idéia de Rui Barbosa: “A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.⁴²

Considerando a necessidade de periodização da história da República, diz-se que são duas as fases: República Velha ou Primeira República e a Nova República.

Segundo Iglesias tem-se:

- 1) de 1889 a 1894, a República dos Marechais; 2) de 1894 a 1930, da convencional retomada do poder pelas oligarquias ao início de ruptura, de 1922 à chamada Revolução de 1930; 3) de 1930 a 1937, uma grande virada, com o governo Vargas, primeiro como ditadura, depois constitucional, com a pregação das ideologias de direita e esquerda;

⁴⁰ BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891. Obras Completas de Rui Barbosa*, v. 17, t. 1, 1890, p. 148.

⁴¹ MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. *Revista de Informação Legislativa*. n. 130. Brasília: Abril/junho-1996, p. 9.

⁴² BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Impr. Nacional, 1891.

4) de 1937 a 1945, o Estado Novo, com o corporativismo de Vargas; 5) de 1945 a 1964. O período pode ser subdividido: 1) de 1945 a 1954, com o interregno presidencial de 1946 a 1950, concluído com a volta de Vargas à Presidência, agora eleito; 2) de 1955 a 1964, com a chamada Era JK, de 1956 a 1961, completada com a instabilidade e a crise de 1961 a 1964, quando a chefia do Estado se conduz com insegurança e termina com o golpe militar de 1964, que depõe o governo e instaura outra ordem, na alegada revolução regeneradora dos militares.⁴³

As antigas províncias passaram a Estados-membros. O Brasil passou de Estado simples, unitário, monárquico, que foi por mais de dois terços do século, para o sistema composto considerado o mais descentralizado de todos, o Estado Federal, sob a forma de presidencialismo.

Destaca-se que o Estado Federal implantado no Brasil com a proclamação da República teve sua estruturação baseada no modelo norte-americano, apesar das diferenças que marcavam os dois países. Tais diferenças haviam que ser preservadas na adequação ao caso brasileiro, para que os Estados-membros fossem protegidos contra a absorção central.

Na Constituição de 1891 o federalismo foi dualista, que atribui competências legislativas e tributárias à União e foi, ainda, segregador, não contemplando nenhuma forma de cooperação entre os Estados, o que reforça as disparidades econômicas.⁴⁴

Segundo Baracho, “Desde a Constituição de 1891, nossas sucessivas Leis fundamentais têm sido marcadas pela Federação, mas o seu funcionamento está a merecer sempre constantes reparos (...)”.⁴⁵

Ao discorrer sobre as perspectivas do Federalismo, Baracho afirma: “Entendido como processo de viabilizar a autonomia democrática, constitucional, legislativa, administrativa e judicial, através de maior participação das entidades componentes, na

⁴³ IGLÉSIAS, Francisco. *Trajectoria política do Brasil. 1500-1964*, p. 193-194.

⁴⁴ RANIERI, Nina. Sobre o federalismo e o Estado Federal. *Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional*. Ano 3. Outubro-Dezembro de 1994, p. 96.

⁴⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*, p. 187.

expressão da vontade nacional, o sistema federal é tido como uma das mais fluidas formas de Estado”.⁴⁶

Paulo Bonavides, em sua obra *Ciência Política*, enumera três épocas distintas que assinalam a organização do Estado federal:

A primeira fase corresponde à adoção do princípio das duas leis que regem a federação, quais sejam, a autonomia e a participação, sendo a lei da autonomia a que se mostrava dominante, onde os Estados-membros eram “entrancheirados” numa posição de força, que imperava nos fatos e na doutrina.

A segunda fase se refere ao período em que o equilíbrio entre a União e Estados-membros, entre a doutrina federalista e as instituições criadas e praticadas em nome dessa mesma doutrina, foram alcançados.

Na terceira e última fase, nomeada fase contemporânea do federalismo, deu-se a ruptura do equilíbrio observado na segunda fase, com predomínio da participação e declínio da autonomia.⁴⁷

Mais adiante, Bonavides afirma:

No Brasil, a inflação galopante há sido causa atuante no processo de desagregação do velho federalismo. Os Estados com orçamentos sujeitos a vertiginosos *déficits* caíam sob a “intervenção” permanente das ajudas federais, que, politizadas, criavam dependência e lhes arrebatavam, perdida já autonomia financeira e econômica, o que ainda restava efetivamente da antiga autonomia política. Demais, esta autonomia nunca desfrutou o prestígio de uma tradição histórica, nunca deitou raízes nas origens da comunhão nacional: o Império a reprimia, a República, federativa, só veio a produzi-la artificialmente.⁴⁸

Em que pese a opinião de Bonavides, analisando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vigente, pode-se afirmar que esta consagra, pela primeira vez, a supremacia da Nação sobre o Estado. Nota-se que a descentralização fiscal,

⁴⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*, p. 315.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 188-189.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 190.

administrativa e legislativa, nela prevista, intenta a criação de um novo pacto federativo, bem como o fortalecimento da autonomia dos entes federados. Assim, traz uma característica inovadora quanto aos municípios que foram trazidos para a federação e tiveram suas competências aumentadas, conforme disposto nos arts. 1º, 18 e 30.⁴⁹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu art. 1º, caput, traz uma clara definição de que o Brasil é um Estado federal: “A República federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”. Tem-se consagrados e definidos no mesmo dispositivo a República como forma de Governo e federação como forma de Estado.⁵⁰

Além disso, a Constituição discriminou competências legislativas exclusivas, comuns, concorrentes e residuais, conforme disposto em seus arts. 22, 23, 24, 25 § 1º e 30, acrescentou a transferência de recursos da União para os Estados e Municípios e previu a criação de regiões pela União para efeitos administrativos, conforme art. 143, tudo isso mantendo a essência do federalismo.⁵¹

1.3. O Pacto Federativo brasileiro

Para que se tenha uma noção de pacto e, principalmente, de Pacto Federativo, faz-se necessário conhecer o seu verdadeiro sentido. Assim, considerando que

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Os aspectos da evolução histórica do Estado brasileiro, apresentados neste item foram desenvolvidos a partir da leitura das obras: FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*; HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*; COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*; e principalmente da obra de IGLÉSIAS, Francisco. *Trajatória política do Brasil 1500-1964*. Nestas obras poderão ser encontrados maiores detalhes sobre o assunto aqui tratado, com exceção de alguns dados da atualidade quando foi utilizada a própria experiência vivida pela autora.

pacto é o mesmo que acordo, convenção entre Estados ou particulares, diz-se que pacto federativo é convenção, ajuste, contrato entre Estados, é constituição política pela qual se regem províncias ou Estados Federados.

Na terminologia jurídica, pacto é o acordo, formalizado em documento, entre duas partes. É um verdadeiro ajuste de interesses, combinado no acordo de vontades. No domínio da atividade política, a palavra pacto conserva o sentido de acordo e de ajuste, celebrado para solenizar entre as partes as intenções dos pactuantes de celebrar um compromisso voluntário.⁵²

Sobre pacto, Raul Machado Horta afirma que, “Em antagonismo às Cartas outorgadas, a Constituição pactuada inaugurou forma de organização política, fundada no acordo entre o soberano, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes reunidos nas assembléias políticas do Século XIX”.⁵³

A Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu corpo elementos constitutivos da forma federativa de Estado, que não podem ser eliminados através de emenda constitucional, dispostos da seguinte maneira:⁵⁴

1)- Indissolubilidade do vínculo federativo entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal – (art. 1º);

Tem-se que a Constituição da República Federativa do Brasil é rígida quanto a reformas, sendo o princípio federativo colocado fora do alcance dos constituintes reformadores. Isto ocorre para que o legislador federal não altere o texto constitucional, de modo a abolir a forma federativa, centralizando excessivamente poderes nas mãos da própria União ou retirando a autonomia das entidades federativas.

⁵² HORTA, Raul Machado. Pacto Federativo e Constituições Federais. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. n. 5, p. 63.

⁵³ *Ibidem*, mesma página.

⁵⁴ HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da Federação Brasileira. *Revista dos Tribunais*. n. 16. Julho-setembro/1996, p. 9-10.

Um traço característico da federação brasileira é que os Municípios desfrutam de uma mesma autonomia similar à dos Estados-membros e do Distrito Federal, tendo em vista seu campo de atuação ser delimitado, com leis próprias e autoridades, o que lhes dá a qualidade de autônomos por força da própria Constituição.

2)- Pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – (art. 18);

A União tem dupla posição: como pessoa jurídica de direito público interno, agindo em nome próprio, manifestando-se por si mesma (ex.: em caso de intervenção), e como pessoa jurídica de direito público internacional, agindo em nome da Federação (ex.: relações internacionais). A sede da União é o Distrito Federal e seu território é todo o território nacional, sendo seu poder executivo exercido pelo Presidente da República.

Os Estados-membros da Federação brasileira são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público interno e demonstram sua autonomia, principalmente por serem dotados do chamado Poder Constituinte Decorrente, que lhes permite elaborar suas Constituições próprias, Constituições estaduais, dentro do círculo de atribuições, limites e competências traçadas pela Constituição Federal, tendo por base o *caput* do art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil. Os Estados-membros possuem autonomia política e administrativa, assunto que será abordado mais detalhadamente no capítulo seguinte.

O Distrito Federal acumula as competências legislativas que cabem aos Estados e aos Municípios, tem competência para elaborar sua lei orgânica, possuindo autonomia política, capacidade de auto-organização, exercida por seu órgão legislativo, a Câmara Legislativa Distrital. No entanto, é vedada sua divisão em municípios, sendo sua administração centralizada. Brasília, que o integra, é a Capital Federal e a sede dos órgãos de cúpula da Federação brasileira, bem como dos órgãos de governo distrital.

Os Municípios tornaram-se efetivamente integrantes do Estado Federal Brasileiro com a Constituição de 1988, que o reconhece em seus arts. 1º e 18. A autonomia municipal reside, principalmente, em sua competência para elaboração de sua lei orgânica, através da qual o Município se auto-organiza, obedecendo aos princípios estabelecidos no texto constitucional, bem como na Constituição do Estado em cujo território se encontra.

Assim, tem-se hoje uma tríplice repartição de competências entre as três ordens distintas: a federal, a estadual e a municipal.

3)- Faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados-membros, e criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, mediante plebiscito – (art. 18 §§ 3º, e 4º);

Para o exercício dessa faculdade, faz-se necessário a cumulatividade de dois requisitos essenciais: lei complementar do Congresso Nacional e consulta da população diretamente interessada através de plebiscito.

4)- Vedações constitucionais da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – (art. 19, I, II e III);

5)- Soberania da União e autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – (arts. 21, incisos I e II; 25, 29 e 32);

A República Federativa do Brasil, como um todo, é dotada de soberania, exercida pela União em nome da Federação, bem como de personalidade jurídica de Direito Público Internacional.

Os entes federados, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal são autônomos e têm sua autonomia revelada na descentralização apresentada nos planos administrativo, político e tributário, considerando que são dotados de administração

própria, eleição de executivos e legislativos, e instituem e cobram tributos próprios.

6)- Repartição de competências – (arts.21, 22, 23, 24, 30, 32,§1º);

Considerada peça fundamental na organização do Estado Federal, a repartição de competências, traduz a razão de sua localização direta como parte que não pode ser eliminada do texto constitucional. É de se considerar que a repartição de competências, tendo em vista a pluralidade dos ordenamentos do Estado Federal, é responsável pelo equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais da federação. Este é o modelo contemporâneo da forma federal de Estado, o que parece ser tendência dominante na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

7)- Intervenção federal nos Estados e no Distrito federal – (art.34);

Trata-se de um mecanismo indispensável à manutenção e funcionamento da forma federativa de Estado, que tem por objetivo a preservação do “todo” federal. É o afastamento das prerrogativas totais ou parciais da autonomia estadual, que sofre uma ruptura temporária.

A intervenção federal nos Estados é efetivada mediante Decreto do Presidente da República, após audiência do Conselho da República, conforme disposto no art. 90, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil. De acordo com o art. 36 da mesma Constituição, o Decreto presidencial deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições da execução, quando pode ser nomeado um interventor, se necessário.

O Decreto presidencial que determina a intervenção federal é submetido ao Congresso Nacional, para sua apreciação, (art. 49, IV – CF) e aprovação ou rejeição no prazo de vinte e quatro horas. Estando o Presidente da República sujeito a responder por crime de responsabilidade (art. 85, II – CF), caso mantenha a intervenção.

Durante o período de intervenção federal não há qualquer possibilidade de se efetuar mudanças na Constituição da República Federativa do Brasil, e as

que estiverem em curso deverão ser paralisadas, ficando todo seu texto intocável temporariamente.

8)- Intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios de Território Federal – (art. 35);

9)- Organização bicameral do Poder Legislativo federal, Congresso Nacional, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão dos representantes do povo e do Senado Federal, órgão dos representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal – (arts. 44-45 e 46);

Destaca-se que as demais entidades federativas, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal são unicamerais.

10)- Igualdade de representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado – (art. 46);

O senado Federal é órgão de representação dos Estados-membros no Congresso Nacional; por isso, o Distrito Federal, bem como cada Estado-membro elege, por maioria simples, três senadores para um mandato de oito anos.

11)- Iniciativa das Assembléias Legislativas Estaduais, para proposta de emenda à constituição – (art. 60, III);

12)- Poder judiciário da União, com a inclusão de um Supremo Tribunal Federal com a função de “Guarda da Constituição” e do Poder Judiciário nos Estados – (arts. 92, I; 102 e 125);

Entende-se que a Constituição Federal confere ao Supremo Tribunal Federal a condição de guardião da Constituição, especialmente para zelar pelo cumprimento

da repartição de competências, por isso reserva-lhe poder para dar a palavra final sobre a constitucionalidade das leis.

13)- Ministério Público, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins de intervenção federal da União e de intervenção estadual nos Municípios – (arts. 36, III e, 139, IV);

14)- Poder e competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno – (arts. 145, I, II, III, 153, 154, 155 e, 156);

15)- Repartição de receitas tributárias, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios – (arts. 157, 158, 159 e 161, II);

Todas estas quinze características enumeradas compreendem a organização e as competências contidas na forma federativa de Estado, sendo proibida a abolição de qualquer uma delas pelo poder de reforma da Constituição Federal. Tal configuração somente poderá ser alterada, pelo poder originário, na elaboração de uma nova Constituição Federal.

De acordo com o pensamento de Raul Machado Horta:

O Pacto Federativo na Constituição, como acordo e ajuste entre partes interessadas, explicitamente enunciado, ainda não se formulou com o rigor jurídico de documento formal dessa natureza. No caso brasileiro, como das Federações, de modo geral, pode-se identificar nas respectivas Constituições o *compromisso federativo*, na edificação constitucional do Estado Federal.⁵⁵

O Pacto Federativo não pode ser identificado nas palavras iniciais do

⁵⁵ HORTA, Raul Machado. Pacto federativo e constituições federais. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. n. 5, p. 72.

documento constitucional, o que se comprova com o disposto no preâmbulo da Constituição, no qual se lê:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.⁵⁶

Não se identifica, aí, nenhuma menção ao Pacto Federativo, o compromisso federal realizado no funcionamento do Estado Federal pelos entes federados, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, ou seja, o preâmbulo da Constituição não se vincula ao Estado Federal, a não ser quando diz ser esta uma “República Federativa”, mas se vincula apenas ao Estado Democrático, sendo neutro e indiferente à forma federal de Estado.

Ocorre que é o próprio texto da Constituição, a sede de um compromisso federativo, “com as aspirações da alma coletiva, que a Assembléia Constituinte consagrou”.⁵⁷

Os elementos que integram e caracterizam o Compromisso Federativo, conforme enumerados anteriormente, representam as decisões constitucionais da Federação brasileira.

Assim, tem-se que, apesar de não se identificar um pacto no preâmbulo da Constituição, existe um compromisso federativo emanado da decisão soberana do Poder Constituinte originário, que o imprimiu como cláusula pétrea sob o sinete da

⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁵⁷ HORTA, Raul Machado. Pacto federativo e constituições federais. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. n. 5. p. 76.

Assembléia Constituinte.

Finalmente, destaca-se que a inclusão dos Municípios na composição da República Federativa do Brasil, dentre outras questões como o alargamento da competência do Senado Federal, que representa os Estados-membros, constitui uma louvável renovação do compromisso federativo brasileiro.

Contudo, a parte mais importante do Sistema Federativo é a descentralização política fixada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vale dizer, a distribuição constitucional de competência, que será tratada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A ADOÇÃO DE REGRAS COGENTES PELA UNIÃO

2.1. Repartição de competências

Os poderes do Estado estão expressos na sua Constituição, que compatibiliza a sua repartição, de acordo com a forma de Estado definida pelo Constituinte Originário. Nos Estados Federados o poder é partilhado entre o poder central, a União, o poder regional, os Estados-membros e o poder local, o Município. Considera-se, então, a repartição de competências a parte mais importante do sistema federativo, uma vez que esta garante substância à descentralização em unidades autônomas.

Nas palavras de Roque Antônio Carraza:

A delimitação das competências da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal é reclamo impostergável dos princípios federativo e da autonomia municipal e distrital, que nosso ordenamento jurídico consagrou. Para confirmar esta asserção basta uma superficial análise da Lei Maior, que confirmando o caráter federal do Estado brasileiro e a posição de pujança que nele ocupam o Município e o Distrito Federal, elencou e distribuiu, cuidadosa e exaustivamente, as várias competências de cada uma das pessoas políticas.⁵⁸

⁵⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 325-326.

São duas as principais técnicas de repartição de competências: a primeira é chamada repartição horizontal, na qual existem competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados, só podendo dispor sobre determinada matéria quem recebeu competência para ela. Com base nisto, o poder da União não pode invadir a esfera de competência dos Estados, “sob pena de inconstitucionalidade”. Diz-se horizontal “porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental”.⁵⁹

A segunda técnica é a chamada repartição vertical, que distingue níveis em relação a determinada matéria, atribuindo à União e aos Estados-membros a mesma matéria, porém “em níveis diferentes que se superpõem”, como nos casos em que a União fixa normas gerais ou determina as diretrizes e bases, ficando com os Estados a complementação (competência complementar).⁶⁰

(...) modernamente, tem-se acrescentado a essa repartição horizontal um sistema de redistribuição análogo à divisão vertical. Ou seja, prevê-se que do produto dos tributos uma parcela seja redistribuída a poder outro que não o que recebeu o poder de dispor sobre aquela matéria tributável. Isto diretamente, ou por meio de um sistema de fundos. Esta solução, na prática, atenua as desigualdades entre os Estados, mas frequentemente os sujeita a condicionamentos ou pressões por parte da União.⁶¹

A Constituição da República Federativa do Brasil institui uma repartição de competências estruturada num sistema complexo, que combina competências privativas com competências concorrentes cumulativas e não cumulativas. Destina à União e aos Municípios competências expressas e aos Estados-membros os poderes residuais, ou seja, tudo que não tiver sido deferido à União ou aos Estados-membros, além daquelas expressas no art. 18, § 4º que, por sinal, são normas plenamente vinculadas, pois a sua implementação

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 43.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 44.

⁶¹ *Ibidem*, mesma página.

depende de Lei Complementar Federal, para a qual a própria Constituição já regulamentara de forma explícita a oportunidade, conveniência e modo. No caso, tal dispositivo é mais vinculante do que legislação concorrente, já que não se limita a estabelecer apenas normas gerais.

Diz-se competência exclusiva aquela conferida a um dos entes políticos, União, Estados-membros, Distrito Federal ou Município, com exclusividade, enquanto a competência concorrente é conferida a diversos entes federativos, em comum. Esta só permite aos Estados-membros, ou Distrito Federal ou Município, uma legislação complementar, que é exercida de acordo com as normas federais, sendo que quando a União exercer sua competência na matéria, o ato editado pelos demais membros da federação, sobre a mesma matéria, perde eficácia, o que determina que a lei federal prevalece sobre o Direito estadual.

A competência concorrente é assim tratada por Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

Saliente-se que, nesse campo de competências concorrentes, a Constituição estabelece a repartição vertical, dando à União o poder de fixar normas gerais, cabendo aos Estados a legislação complementar, sem excluir, todavia, a legislação supletiva. Esclarece o texto que a inexistência de lei federal confere competência plena aos Estados, e, quando de sua perveniência, a lei estadual perderá eficácia naquilo que lhe for contrário (§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24).⁶²

A União tem competências privativas ou exclusivas descritas na Constituição da República Federativa do Brasil, sendo que o art. 21 arrola as competências administrativas, o art. 22, as legislativas. O art. 23 relaciona as competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo que no art. 24 estão descritas as

⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 50.

competências legislativas concorrentes à União Estados e Distrito Federal.⁶³

Quanto às competências administrativas da União, enumeradas no art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil, pode-se dizer que são inerentes à soberania e, portanto, transcendem os interesses dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, ou são de interesse apenas da União.

A competência legislativa da União se restringe à edição de normas gerais, sendo atribuída aos Estados-membros a legislação supletiva.

A competência concorrente pode ser clássica, também chamada de competência concorrente cumulativa, quando não são estabelecidos limites para seu exercício, ou vertical, não cumulativa ou limitada, na qual se observa a fixação de limites recíprocos. A Constituição da República Federativa do Brasil prioriza as competências concorrentes limitadas, atribuindo a mais de um ente político da federação a competência para legislar sobre a mesma matéria.

Na competência concorrente não cumulativa ou limitada, ao ente central é reservada uma parcela de competência para estabelecer as normas gerais, diretrizes e bases e assim conferir à matéria um sentido uniforme, ao mesmo tempo em que aos entes federados é reservado um campo de competência que objetiva complementar àquela legislação.

Observa-se que o art. 24, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, limita o poder legiferante da União às normas gerais, ao discriminar os campos de competência concorrente entre a União, Estados-membros e Distrito Federal.⁶⁴

Essa modalidade favorece a produção homogênea de regras no tocante

⁶³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁶⁴ *Ibidem*.

a assuntos de interesse nacional, sendo que a autonomia dos entes federados é respeitada no que pertine aos assuntos de interesse local, uma vez que estes detêm competência para legislar sobre matérias específicas.

A competência dos Estados-membros está descrita no art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, há possibilidade do Estados-membros legislarem, mediante autorização por lei complementar, sobre questões específicas das matérias relacionadas no art. 22.⁶⁵

Os Estados-membros têm seus poderes limitados pelos princípios constitucionais, sob pena de intervenção federal, conforme o que dispõe os arts. 25, *caput*, e 34, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal está prevista no § 2º do art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como, na ausência de lei nacional, as respectivas competências plenas, no atendimento às suas peculiaridades, no § 3º, assim, também dos Municípios, conforme art. 30 inciso II, do mesmo instituto.

Quanto à competência remanescente dos Estados-membros, pode-se dizer que tem uma abrangência pequena, considerando que tanto os poderes da União quanto dos Municípios são expressos, sendo pouco o que remanesce, a não ser no que se refere a seu direito administrativo, onde se inclui o art. 24, VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil, legislação sobre meio ambiente, a proteção do patrimônio histórico, cultural paisagístico e controle da poluição, a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Desse modo, também os Municípios têm competência suplementar,

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

desde que a suplementação da legislação federal e estadual não exceda os limites dos procedimentos locais, ou seja, tal suplementação é válida apenas para legislação sobre assuntos de interesse local, conforme disposto no art. 30, incisos I e II da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ocorre que o § 4º do mesmo art. 24 deixa claro que a superveniência de normas gerais suspende a eficácia de lei local quando com ela incompatível, o que demonstra a prevalência do interesse nacional, em caso de conflito entre legislações.

Além do citado art. 24, outros dispositivos da Constituição dispõem sobre a limitação da competência da União à edição de normas gerais ou diretrizes e bases: o art. 22, que dispõe sobre a competência privativa da União, trata em seu inciso IX das diretrizes da política nacional de transporte; no inciso XXI das normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares; no inciso XXIV das diretrizes e bases da educação nacional, e ainda o inciso XXVII das normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle.⁶⁶

A competência privativa da União para edição de normas gerais, diretrizes e bases, observada no art. 22 da Constituição, não admite concorrência dos demais entes políticos da federação. Nota-se, no entanto, que sobre a mesma matéria, tanto o ente central quanto os demais entes federados detêm uma parcela de competência, mas a competência decorrente, implícita no § 2º do art. 24, ainda que não expressa, não pode ser contestada.

Destaca-se, portanto, que a competência concorrente limitada, que se

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

instrumentaliza através das normas gerais, diretrizes e bases, exige legislação suplementar.

As competências do Município estão enunciadas no art. 30 da Constituição, que descreve em seu inciso I a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Este dispositivo, segundo Lúcia Vale Figueiredo, “torna a competência municipal também concorrente ou, em certas hipóteses, específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local”.⁶⁷

Parte da repartição de competências diz respeito à competência tributária, ou seja, “a aptidão para criar tributos”.⁶⁸ Assim, está elencado na Constituição Federal, arts. 145, 153, 154, 155 e 156, um conjunto de regras com uma definição dos tributos que cada ente federado pode instituir.

Nas palavras de Roque Antônio Carrazza: “cada uma das pessoas políticas não possui em nosso País, poder tributário (manifestação do *ius imperium* do Estado), mas competência tributária (manifestação da autonomia da pessoa política e, assim, sujeita ao ordenamento jurídico constitucional)”.⁶⁹

A existência de impostos de competência de cada ente político da Federação, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios é que garante a autonomia dos mesmos. Por isso, a repartição de competência prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil garante, também, a cada um dos entes políticos uma área específica de tributação.

Trata-se de uma outorga constitucional decorrente da necessidade de assegurar autonomia aos entes políticos, como razão da previsão constitucional da atribuição dos tributos de competência da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos

⁶⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios – Licitações. *Revista Trimestral de Direito Público*, 8/1994, p. 25.

⁶⁸ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, p. 91.

⁶⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 327.

Municípios.

Pode-se conceituar competência tributária, segundo Roque Antônio Carrazza, como sendo “a possibilidade de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas”.⁷⁰

Considera-se, também, que a competência tributária é caracterizada pela privatividade (a Constituição da República Federativa do Brasil aponta as competências tributárias privativas de cada ente político, determinando faixas tributárias privativas, para todos eles); indelegabilidade (as competências tributárias são indelegáveis, vez que a pessoa política que recebeu da Constituição a sua competência, não pode renunciar, nem delegá-la a terceiros.); incaducabilidade (o não exercício, da competência que é atribuída aos entes políticos, ainda que prolongado no tempo, não os impede de, querendo, criar, por meio de lei, os tributos que lhe forem constitucionalmente deferidos.); inalterabilidade (considera-se que nem o Código Tributário Nacional, nem tampouco leis ordinárias, decretos, portarias, atos administrativos etc. podem deslocar os limites traçados para que as pessoas políticas tributem); irrenunciabilidade (por se tratar de matéria de Direito Público Constitucional, é indisponível, não podendo os entes políticos da federação delegá-la, nem mesmo renunciá-la, quer no todo ou em parte); e facultatividade do exercício (embora não possam, os entes políticos, delegar ou renunciar às competências que lhes são atribuídas pela Constituição da República Federativa do Brasil, lhes é facultado delas se utilizarem ou não, mas a não utilização desta competência não autoriza outro ente político a fazê-lo, o que configuraria inconstitucionalidade).⁷¹

A competência tributária é classificada em privativa ou exclusiva,

⁷⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 329.

⁷¹ *Ibidem*, p. 339-431.

comum, concorrente, cumulativa, residual e extraordinária.

Diz-se competência privativa ou exclusiva àquela atribuída privativamente a determinado ente político da federação, ou como define Luciano Amaro, “Designa-se privativa a competência para criar impostos, atribuída com exclusividade a este ou àquele ente político”.⁷² Diz respeito aos tributos que podem ser instituídos apenas pelo ente de determinado nível, federal, estadual ou municipal, conforme dispõe a Constituição Federal em seus arts. 153 (nível federal), 155 (nível estadual), 156 (nível municipal), embora deva-se considerar que apenas a União pode, em caso de guerra ou na iminência desta, instituir tributos compreendidos ou não em sua competência, (conforme disposto no art. 154, II, CF), o que vale dizer que as competências ditas privativas dos Estados-membros e dos Municípios na verdade, não são e, portanto, somente a União teria realmente competência privativa.

Paulo de Barros Carvalho defende que somente a União tem competência privativa, considerando, que assiste a ela, em caso de guerra, instituir tributos ditos privativos dos Estados-membros e dos Municípios.⁷³

A Constituição da República Federativa do Brasil define as áreas de competência exclusiva de cada ente político da Federação. Assim, se um desses entes editar lei instituindo tributo, que invada o campo reservado a outro, tal lei é considerada inconstitucional por ferir o disposto na Constituição Federal, quanto à repartição de competências.

A competência comum é aquela que diz respeito aos tributos que podem ser instituídos, simultaneamente, por qualquer dos entes políticos, ou seja, comum no sentido de que todos os entes da federação têm a faculdade de os instituir, como no caso das

⁷² AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, p. 93.

⁷³ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*, p. 143-144.

taxas e das contribuições de melhoria.

A competência concorrente, conforme disposto no art. 24, I da Constituição da República Federativa do Brasil, é a competência da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar concorrentemente sobre o direito tributário.⁷⁴

No que diz respeito à competência concorrente, como foi dito anteriormente, compete a União estabelecer normas gerais, de acordo com o art. 24, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. Inexistindo normas gerais, os Estados-membros exercerão a competência plena, para atender suas peculiaridades (art.24, § 3º CF) e, ainda, a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º, CF).

Diz-se competência cumulativa a competência do Distrito Federal, que cumula a competência de Estados e de Município e pode instituir tributos tanto estaduais como municipais, conforme disposto no art. 155 da Constituição Federal.

A competência tributária residual é da União, que pode instituir mediante lei complementar, impostos não previstos desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprio dos discriminados na Constituição Federal, é o que dispõe seu art. 154, inciso I.

É uma norma de completude do sistema tributário, que se justifica na impossibilidade de esgotar a previsão de eventos que denotem uma manifestação de capacidade contributiva.

Na opinião de Luciano Amaro, “A idéia de competência residual opor-se-ia à de competência *arrolada, descrita, partilhada, identificada*: as situações que não

⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

tenham sido *nomeadamente* atribuídas a ninguém formam o resíduo, o resto, o campo remanescente ou residual”.⁷⁵

A União, conforme escrito no art. 154, II da Constituição Federal, tem também a competência extraordinária, ou seja, pode instituir na iminência ou em caso de guerra externa impostos extraordinários, compreendidos, ou não, em sua competência tributária, impostos estes que serão suprimidos gradativamente, quando cessadas as causas de sua criação.⁷⁶

A Constituição Federal utiliza dois conceitos para distribuir a competência tributária. O primeiro é o que denota fenômeno de elevado teor econômico, como no caso das grandes fortunas. O segundo, aquele que se refere a realidade jurídica, como imóvel, salário e mercadoria.

Conflitos entre leis estaduais e federais, ou mesmo os chamados vazios tributários são comuns, de modo que pela utilização desses conceitos e pela impossibilidade de o legislador prever todas as situações possíveis, diz-se que o sistema de repartição de competência tributária prevista na Constituição da República Federativa do Brasil é um sistema complexo.

Na repartição de competências tributárias, a Constituição Federal disciplina, também, a repartição de receitas tributárias.

Normalmente, a pessoa política fica com o produto da arrecadação de seus tributos, com o quê obtém os meios econômicos necessários à realização dos objetivos que a Carta Magna e as leis assinalam. Frequentes vezes, porém, a Constituição determina que uma pessoa política deve partilhar do produto da arrecadação de determinados tributos de outra.⁷⁷

⁷⁵ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, p. 93-94.

⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁷⁷ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 431.

Desse modo, são duas as formas de partilha das receitas tributárias: a primeira é através da competência tributária propriamente dita, ou seja, a aptidão para editar leis que instituem tributos, sendo que na partilha de competência, o poder de criar tributos é repartido entre os entes da federação, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, de modo que cada um tem competência para impor prestações tributárias dentro da esfera que a Constituição determina.

Como afirma Luciano Amaro:

Todos, têm, dentro de certos limites, o poder de criar determinados tributos e definir seu alcance, obedecidos os critérios de partilha de competência estabelecidos pela Constituição. A competência engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador esteja submetido a vários balizamentos, (...).⁷⁸

A segunda forma de partilha de receita tributária prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil é a partilha do produto da arrecadação de determinados tributos, instituídos por um ente político com outros entes políticos. Tem-se, portanto, que “as decisões sobre o nível de incidência dependem do ente político titular da competência; mas a arrecadação resultante das leis que ele editar não lhe pertence integralmente, pois é partilhada”.⁷⁹

Em rigor, o que a Constituição faz é estipular que, *na hipótese de ser criado* o tributo, pela pessoa política competente, o produto de sua arrecadação será total ou parcialmente destinado a outra pessoa política. Evidentemente, se não houver o nascimento da relação jurídica tributária (*prius*), não poderá surgir a relação jurídica financeira (*posterius*). Esta é logicamente posterior à relação jurídica tributária (cujo nascimento depende do exercício da competência tributária).⁸⁰

Ao assegurar renda tributária aos Estados-membros e aos Municípios,

⁷⁸ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. p. 91.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 92.

⁸⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 432.

independentemente de qualquer condicionamento, o sistema de repartição da competência tributária assegura a autonomia dos mesmos, porém encontra-se como desvantagem o fato de não servir para a redistribuição de rendas, ou para a igualização de recursos. “Os tributos privativos apenas rendem onde há matéria econômica para tributar. Assim, nas regiões pobres, esses tributos rendem pouco, porque lá lhes falta o substrato econômico. Em consequência, esse sistema tende a estimular a acentuação dos desníveis econômicos.”⁸¹

Como no Brasil os desníveis econômicos são muito pronunciados, esta desvantagem avulta. Por isso, entendeu-se conveniente estabelecer um sistema de quotas de participação, pelas quais se assegurassem às unidades mais pobres recursos suficientes para impedir o crescimento dos desníveis e, se possível, sua atenuação. Por este sistema, o produto de certos tributos é partilhado entre quem tem a competência para criá-lo, lançá-lo, e arrecadá-lo, e outras entidades, redistribuindo esse produto, em função de diferentes critérios.⁸²

A repartição de receitas encontra-se descrita nos arts. 157 a 162, da Constituição da República Federativa do Brasil, observado o disposto na Emenda Constitucional n. 17, de 22 de novembro de 1997.

Desse modo, a repartição das receitas tributárias, também, está disciplinada na Constituição Federal, sendo que o art. 157 e 159, inciso II disciplinam a repartição das receitas tributárias entre os Estados e o Distrito Federal, no produto da arrecadação de impostos federais, e os arts. 158 e 159, §3º disciplinam a repartição entre os Municípios, no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais. Nota-se, também, que o art. 159, inciso I prevê a distribuição de receitas tributárias da União para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, em vinte e um inteiros e cinco décimos do produto da arrecadação dos impostos. Para o Fundo de participação dos Municípios, em vinte e dois inteiros e cinco décimos. E, ainda, para os programas de financiamento ao setor

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 53.

⁸² *Ibidem*, mesma página.

produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, em três por cento.

(...) para os tributos cuja exigência depende de uma determinada atuação estatal, referível ao contribuinte, o critério de partilha se conecta com essa atuação: quem a estiver desempenhando legitimamente tem competência para cobrar o tributo (taxa, pedágio e contribuição de melhoria).⁸³

O veículo idôneo para a criação ou instituição do tributo, em regra, é a lei ordinária e, por consequência, também o é para sua eventual modificação ou revogação. Desse modo, a competência tributária implica a competência para legislar, respeitados os limites constitucionais.⁸⁴

Segundo Luciano Amaro, é desnecessária a proclamação da regra exposta no art. 6º do Código Tributário Nacional, que afirma estar o poder de legislar implícito no poder de tributar.⁸⁵

O Código Tributário Nacional, apesar de receber o nome de Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1996, é uma lei complementar e obedece ao art. 146 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Os arts. 6º a 15 do Código Tributário Nacional regulamenta a repartição de competência tributária, na qual se observa que vários destes artigos repetem o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil, quando deveria complementá-la.

Considera-se, portanto, que a distribuição da competência tributária é matéria constitucional e o exercício desta competência é matéria infraconstitucional, sendo, portanto, disciplinado pelo Código Tributário Nacional.

As normas constitucionais que estabelecem a competência tributária são dirigidas ao legislador infraconstitucional, que no exercício da competência tributária,

⁸³ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, p. 94.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 97.

⁸⁵ *Ibidem*, mesma página.

pode criar tributos, majorar, isentar ou simplesmente não tributar.

A competência tributária esgota-se na lei. Depois que esta for editada, não há falar mais em competência tributária (direito de criar o tributo), mas, somente, em capacidade tributária ativa (direito de arrecadá-lo, após a ocorrência do fato imponible). Temos, pois, que a competência tributária, um vez exercitada, *desaparece*, cedendo passo à capacidade tributária ativa. De conseguinte, a competência tributária não sai da esfera do Poder Legislativo; pelo contrário, exaure-se com a edição da lei veiculadora da norma jurídica tributária.⁸⁶

Ao exercitar a competência tributária, o legislador encontra limites jurídicos, tais como: a observância das normas constitucionais, que em caso de violação importa em irremissível inconstitucionalidade da lei tributária; os princípios constitucionais, princípio republicano, federativo, da autonomia municipal e distrital, da segurança jurídica, da igualdade, da reserva de competência, da autoridade e outros, que também não podem ser violados; a proibição constitucional de utilizar tributo com efeito de confisco (art. 150, IV-CF). Assim, a Constituição Federal limita o exercício da competência tributária, diretamente através dos preceitos específicos da tributação, ou indiretamente quando disciplina outros direitos, como o direito de propriedade, de não sofrer confisco, de exercer atividades lícitas, de livre trânsito pelo território nacional etc., o que leva à afirmação de que a competência tributária já nasce limitada.⁸⁷

As limitações ao poder de tributar são impostas através de princípios constitucionais, bem como através das imunidades, disciplinados pela Constituição Federal.

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “As limitações constitucionais ao poder de tributar são de duas ordens distintas: uma, a das limitações gerais, outra, a das particulares. As limitações gerais são aquelas que se impõem tanto à União como aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 150). As particulares são as que se referem a

⁸⁶ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 331.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 332.

um destes especialmente (art. 151)”.⁸⁸

Contudo, destaca-se que a grande maioria dos tributos é recolhida aos cofres públicos da União, o que coloca os Estados-membros numa situação de sujeição a auxílios financeiros daquela, o que acaba por reduzir efetivamente a autonomia política e administrativa destes.

2.2. Autonomia dos Estados

Os Estados-membros são unidades constitutivas do sistema federativo. Dispõem do poder constituinte, podendo criar suas próprias constituições ou alterá-las, desde que na conformidade da Constituição da República Federativa do Brasil. Por isso, diz-se que os Estados-membros brasileiros são “verdadeiros na medida em que atuam como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição própria, nada tolhendo o exercício das faculdades de organização e competência atribuídas pela Constituição Federal”.⁸⁹

A autonomia dos Estados-membros presume uma repartição de competências, sendo esta condição para o exercício da autonomia política dos mesmos, considerando que o Brasil é um Estado Federal. A Constituição da República Federativa do Brasil não autoriza sejam estes dois aspectos desvinculados, o que torna a autonomia dos Estados Federados, um dos princípios maiores da Federação, conforme expõe Luís Roberto Barroso: “A autonomia, corolário natural da descentralização política, é, por esta razão, inerente à própria definição de Estado federal, e se pauta dentro dos limites de competência

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 52.

⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 185.

determinados e assegurados pela Constituição Federal”.⁹⁰

Para melhor entendimento do presente tema faz-se necessário uma breve exposição em torno de seu conceito.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe que “Autonomia significa etimologicamente autogoverno (mais exatamente, governo de si próprio de acordo com regras por si próprios estabelecidas). Mas na linguagem usual do Direito Público significa governo de si próprio dentro de um âmbito fixado (e limitado) por um poder mais alto, o poder soberano”.⁹¹

Paulo Lopo Saraiva, referindo-se à autonomia dos entes federados, afirma que “por autonomia deve-se entender a capacidade que têm as comunidades federadas de gerir seus próprios negócios, de editar suas próprias leis, de promulgar sua própria constituição”.⁹²

Abordando sobre a capacidade de criar normas organizadoras do ordenamento jurídico, Raul Machado Horta conceitua autonomia:

Autonomia é a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos.

Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as peculiaridades da ordem jurídica.⁹³

Dos conceitos apresentados, pode-se extrair alguns elementos caracterizadores da autonomia: o primeiro é que pressupõe a existência de um ente político com personalidade jurídica própria e descentralizado; o segundo, que este ente tenha poder de produção de norma jurídica própria, do qual deriva uma auto-organização (que autoriza a

⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação*, p.22.

⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 56.

⁹² SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo regional*, p. 23.

⁹³ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, p. 374.

elaboração de constituição própria), autogoverno (que garante ao povo, através de eleição, o direito de escolher seus dirigentes e de, no âmbito de seus poderes, editar normas reguladoras da gestão da coisa pública). Por último, a auto-administração (possuir administração própria, para executar as leis vigentes e buscar o bem comum), sendo pressuposto essencial a auto-suficiência econômica e financeira para garantir a realização de suas funções.⁹⁴

A estrutura jurídica e organizacional dos Estados-membros é formada pelas Constituições Estaduais, que traduzem a capacidade de auto-organização dos mesmos.

O art. 28, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe sobre a eleição de Governador e Vice-governador, o que indica a prerrogativa dos Estados-membros de elegerem seus Governadores, ou seja, autoridade que não estão subordinadas ao Governo Federal, o que também traduz a capacidade de autogoverno.

Quanto à capacidade de auto-administração dos Estados-membros, pode-se dizer que é determinada pela prerrogativa de gerir órgãos e serviços públicos estaduais.

Enquanto a capacidade legislativa dos Estados-membros é expressa pelas competências legislativas que lhes são atribuídas, competências remanescentes, concorrentes e supletivas, e ainda podendo legislar sobre matérias específicas da União, desde que autorizados pela União, conforme dispõe o art. 22, § único, da Constituição da República Federativa do Brasil.

José Alfredo de Oliveira Baracho aponta que apesar dos elementos que tipificam a autonomia, acima descritos, surge uma tendência em compará-la com os institutos da autarquia e da descentralização. Entretanto, afirma o autor que “a autonomia é princípio do Estado-ordenamento. Não é simples desdobramento da atividade estatal, de

⁹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação*, p. 22-23.

órgãos ou de áreas incumbidas de realizar determinadas atribuições”.⁹⁵

Autonomia compõe uma multiplicidade de ordenamentos, onde os centros de atividade jurídica, política e social são revestidos de organização própria, sendo, assim, expressão do poder estatal. Está ligada à idéia de multiplicidade de ordenamento, onde as comunidades federadas conservam uma independência que “lhes permite efetuar a gestão de seus negócios”.⁹⁶

Contudo, o equilíbrio da Federação exige que os Estados-membros sejam limitados, como são, pelos princípios constitucionais em sua auto-organização, autogoverno e auto-administração. Nas palavras de José Alfredo de Oliveira Baracho: “Existe o controle desta autonomia, que se especifica sobre a legalidade constitucional do ato local, mas não sobre sua oportunidade política. Convém lembrar que, no Estado Federal, o Estado membro participa sempre na elaboração das leis federais”.⁹⁷

Ocorre que “(...) a União e os Estados-membros ocupam, juridicamente, o mesmo plano hierárquico. Daí, porque devem receber tratamento jurídico-formal isonômico”, residindo as diferenças entre eles nas competências distintas que lhes estabelecem a Constituição da República Federativa do Brasil.⁹⁸

Destaca-se que a autonomia dos Estados-membros, no Brasil, é reforçada pelo art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil, que atribui a estes a competência residual, ou seja, aquelas que não sejam vedadas pela própria Constituição e que não sejam atribuídas à União, aos Municípios ou ao Distrito Federal, conforme exposto no item anterior. Vale ressaltar que os Estado possuem, no Brasil, “competências próprias e autoridades (legislativas, executivas e judiciárias) que decidem, com autonomia, sobre os

⁹⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 49-50.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 50.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 51.

⁹⁸ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 101.

assuntos locais. Além disso, tributam livremente, respeitado somente o texto constitucional (máxime seus arts. 145 e 155).⁹⁹

A autonomia dos Estados-membros é concebida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “dentro de um círculo de competência, ora sujeito a contrações que reduzem sua área circular, ora recebendo dilatação que amplia as dimensões do círculo. Esse movimento pendular reflete as etapas percorridas pelo federalismo constitucional brasileiro e corresponde à natureza limitada e não soberana da competência autônoma”.¹⁰⁰

Em função dessa autonomia, “cada Estado deve, sem interferência (da União, de outros Estados, dos Municípios, do Distrito Federal, de autarquias, de grupos econômicos etc.), prover as necessidades de seu governo e administração.”¹⁰¹

Quando a União, ao arropio do Sistema Federativo, impõe regras de caráter obrigatório aos demais entes federados, assunto que será tratado no item seguinte, atinge diretamente tanto a repartição de competências quanto a autonomia dos Estados-membros, tão bem definidas pela Constituição da República Federativa do Brasil.

2.3. Imposição de normas cogentes pela União

Por força dos dispositivos constitucionais abordados anteriormente, quando foi analisada a repartição de competências, a União detém uma evidente supremacia financeira que, se utilizada sem a observância dos princípios federativos, pode ocasionar uma

⁹⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 105.

¹⁰⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 1999, p.341.

¹⁰¹ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*, p. 115.

situação de subordinação dos Estados-membros, atingindo diretamente a autonomia destes.

Tem sido comum, no Brasil, a imposição, pela União, de normas de caráter obrigatório aos demais entes federados. Essas normas, também chamadas de normas cogentes, são impostas, de maneira geral, para todos os Estados-membros, sem nenhuma análise em torno das peculiaridades de cada um deles, contrariando, desse modo, o disposto nos arts. 18 e 19, III, da Constituição da República Federativa do Brasil, ferindo a autonomia dos Estados-membros e criando preferências.

Exemplos recentes dessas normas são a Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, chamada “Lei Kandir” e a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que merecem ser comentadas.

A “Lei Kandir”, que dispõe sobre o Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), trouxe avanços consideráveis com a total desoneração da exportação nacional e a ampliação do princípio da não-cumulatividade. Porém, não é difícil observar que esta lei compromete as finanças estaduais, o que certamente deve ser considerado um sério vício.

Com a ampla desoneração das exportações, inclusive dos produtos primários e semi-elaborados, conforme o disposto em seu art. 3º inciso II e § único, e tributação das importações, art. 2º, § 1º, impostas pela “Lei Kandir”, as receitas estaduais tiveram uma redução substancial, uma vez que não estabeleceu nenhum tipo de compensação equivalente aos Estados-membros. Desse modo, as mercadorias não são tributadas pelo Estado de origem (exportador), ficando sujeitas apenas à tributação pelo Estado de destino (importador).

Art. 3º O imposto não incidirá sobre:

(...)

II – operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;

III – operações interestaduais relativas a energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;
(...)¹⁰²

Outra disposição imposta pela “Lei Kandir” aos Estados-membros está no Anexo e merece ser transcrita:

1. A União entregará recursos aos Estados e seus Municípios atendidos limites, critérios, prazos e demais condições fixados neste Anexo, como base no produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), efetivamente realizada no período julho de 1995 a junho de 1996, inclusive.

1.1. Do montante dos recursos que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente:

1.1.1. ao próprio Estado, 75% (setenta e cinco por cento);

1.1.2. aos seus Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS.

2. A entrega dos recursos, apurada nos termos deste Anexo, será efetuada até o exercício financeiro de 2.002, inclusive.

2.1. Excepcionalmente, o prazo poderá ser estendido no caso de Estado cuja razão entre o respectivo valor previsto da entrega anual de recursos (VPE), aplicado a partir do exercício de 2003 (...)¹⁰³

Imposições como estas, colocam os Estados-membros em perigosa situação financeira, considerando que não existe previsão de compensação das perdas, não existindo forma de conceder aos mesmos a receita anterior.

Verifica-se que a União independentemente da situação financeira dos Estados-membros determina redução de impostos e fixa critérios de distribuição de receitas, através de imposições, sem consultar os demais entes federados sobre a real situação de endividamento e de programas e projetos sociais, que não poderiam ser desenvolvidos sem uma efetiva compensação das reais perdas que a norma cogente veio instituir.

¹⁰² BRASIL. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

¹⁰³ Ibidem.

Destaca-se que as receitas dos Estados-membros vêm sendo redistribuídas, sem qualquer preocupação com as obrigações que permanecem as mesmas, injustiças que somente podem ser reparadas através de uma articulação em torno de uma redistribuição, na mesma medida, das despesas.

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, foi instituída com o intuito de atuar como instrumento garantidor do equilíbrio, capaz de promover a redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública, punir política e penalmente Governadores, Prefeitos, Membros do Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Agentes Administrativos que agirem com imprudência, ou seja, com o intuito de punir os maus administradores e responsabilizar os malfetores, além de excluir da vida pública políticos que agem irresponsavelmente.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União,

Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.¹⁰⁴

Infelizmente a “Lei de Responsabilidade Fiscal” também é uma norma cogente que contém vícios e tem sido objeto de questionamentos e litígios, especialmente quanto a dispositivos considerados inconstitucionais.

É válido e necessário o controle dos gastos públicos, bem como a transparência das contas públicas, mas ao estabelecer obrigações e vedações não previstas pela Constituição da República Federativa do Brasil, a “Lei de Responsabilidade Fiscal” fere a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios, elemento essencial do federalismo, e cria preferências entre si, contrariando o disposto no art. 19, III, da Constituição Federal.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à generalização da Lei, que ignora as desigualdades regionais do Brasil, igualando Estados-membros e Municípios, com características notadamente desiguais, afastando-se, assim, dos princípios norteadores do federalismo.

Deve-se considerar, também, o disposto no art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil, que determina ser da essência do federalismo que os Estados-membros atuem de forma autônoma na organização política e administrativa, cabendo-lhes inclusive o exercício autônomo de sua capacidade de auto-organização e autogoverno.

Seguindo essa linha de raciocínio, o Governador do Estado de Minas Gerais, propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de Medida Cautelar, contra os arts. 35 e 51 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 que estabelece:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento

¹⁰⁴ BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Aponta o Governador a inconstitucionalidade dos dispositivos acima, por violarem o princípio federativo e coloca à apreciação da Corte Suprema a impossibilidade de vedação das operações de crédito entre os entes federados, considerando que a Constituição da República Federativa do Brasil não proíbe este tipo de operação.

Utiliza como argumento maior a autonomia dos Estados-membros, garantida constitucionalmente e tida como elemento essencial do federalismo, considerada atingida pelos dispositivos citados acima.

Argumenta que o art. 35 da “Lei de Responsabilidade Fiscal” desdobra a competência do legislador complementar, uma vez que não poderia ir além da explicitação das matérias expostas no art. 163, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil, além de ferir os arts. 1º, 3º, 18, 24, 25, 27 e 28 do mesmo dispositivo, violando o Princípio Federativo consubstanciado na autonomia dos Estados-membros.

Considera, também, que o Princípio Federativo é menosprezado pelo art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que coloca os Estados-membros e os Municípios brasileiros em condição hierárquica inferior à União, e argumenta que todos os entes federados gozam de isonomia jurídica entre si.

Em seus motivos afirma que em razão da autonomia político-administrativa dos Estados-membros, não cabe ao Poder Executivo Federal impor normas e obrigações aos demais entes federados.

Crítica a pretensão do Poder Executivo Federal em querer subjugar os Estados-membros e Municípios, corrompendo-lhes a autonomia garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Por fim, requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos em questão.

Deve-se salientar que a Constituição Federal de 1988 retirou da União diversos encargos transferindo-os para os outros entes federados numa forma louvável de descentralização administrativa. No entanto, tais encargos, que correspondem a proporcional aumento de despesas, não foram acompanhados de efetiva distribuição de receitas, sacrificando os Estados-membros e os Municípios, células básicas do sistema federativo.

Pode-se dizer que esta transferência de encargos, sem previsão de receitas capaz de cobri-los, tende a provocar situações como aquela vivida pelo Estado de Minas Gerais com a decretação da Moratória em janeiro de 1991, assunto que será tratado no capítulo seguinte.

CAPITULO III

A MORATÓRIA DE MINAS GERAIS

3.1. Aspectos da Moratória

Para melhor entendimento da matéria tratada neste capítulo, deve-se considerar que “moratória” é um termo que admite dupla conotação, moratória bilateral e moratória unilateral.

De uma maneira simplista, diz-se moratória bilateral aquela que ocorre com a concordância do credor, e unilateral aquela decretada pelo devedor que suspende o pagamento da dívida sem a concordância do credor.

No direito privado, assim como no direito tributário, tem-se a moratória como um favor legal que consiste em credor conceder a devedor um prazo ou uma dilação de prazo para pagamento de uma dívida, durante o qual fica suspensa a exigibilidade da obrigação. Neste sentido, diz-se que é uma moratória bilateral.

No direito tributário, considerando o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, bem como o princípio da estrita legalidade ou da reserva legal, aos quais é submetida, a moratória (bilateral) somente pode ser concedida através de lei e nas condições arroladas pelo art. 152 do Código Tributário Nacional, sendo, portanto ato administrativo

vinculado. Neste sentido a moratória pode ser geral ou individual, devendo a lei descrever os requisitos mínimos aplicáveis.

Vale ressaltar que no direito tributário, a moratória abrange os créditos “definitivamente constituídos” na data da lei ou do despacho que a conceder, ou cujo lançamento já tenha sido iniciado por ato regularmente notificado ao sujeito passivo. É o que prevê o art. 154 do CTN. Lançamento, segundo o art. 142 do CTN, é “procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível”.¹⁰⁵

Contudo, este mesmo artigo 154 do CTN dispõe que a lei instituidora da moratória pode dispor de maneira diferente, ou seja, desde que explicitado na lei que institui a moratória, pode-se conceder a moratória (bilateral) a créditos tributários que ainda não estejam definitivamente constituídos ou lançados.

O parágrafo único deste artigo prevê, ainda, que nos casos de dolo, fraude ou simulação do sujeito passivo ou de terceiro em benefício daquele, não pode haver o benefício da moratória, devendo ser anulada, de ofício, pela Administração, por ilegalidade, caso já tenha sido concedida.

Em suma, no direito tributário a moratória é uma hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito tributário regulada pelo CTN. Assim, a moratória assume, no direito tributário, o sentido de dilação de prazo, concedida pelo credor a seu devedor, para pagamento da dívida, podendo tal dívida estar vencida ou por vencer e o pagamento ser feito de uma só vez ou parceladamente.

Neste sentido, Luciano Amaro ao conceituar o termo “moratória”, no direito tributário, dá o conceito de moratória bilateral:

¹⁰⁵ BRASIL. *Código tributário nacional: doutrina e jurisprudência*. Coordenação Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

Moratória consiste na prorrogação do prazo (ou na concessão de novo prazo, se já vencido o prazo original) para o cumprimento da obrigação. Se, por exemplo, em razão de calamidade pública, ou outro motivo legalmente definido (situação financeira do sujeito passivo etc.), o prazo para pagamento é dilatado, o sujeito ativo é obrigado a respeitar o prazo adicional e, nesse período, fica impedido de exercer qualquer ato de cobrança que pudesse ser lastreado no inadimplemento do devedor.¹⁰⁶

Ao contrário do que ocorre no Direito Tributário, onde se verifica a hipótese da moratória bilateral, havendo, pois, consenso do credor e do devedor, no direito privado a regra é a moratória unilateral, pois decorre de um favor legal para o comerciante (Concordata Preventiva e Concordata Suspensiva), não ensejando ao credor modificar, por acordo extra-judicial, o que fora definido na sentença concessiva da moratória. Fora a hipótese de, após declarada a insolvência civil do devedor não comerciante, a lei facultar ao devedor e credor avençar a forma e condições de pagamento de dívidas (PC art. 783) a moratória se afeiçoa como ato tipicamente unilateral.

Se por um lado a moratória unilateral regida pelo Direito Privado está consagrada e perfeitamente definida na lei, a moratória unilateral, no setor público, tem assumido mais feições políticas e econômico-financeiras, portanto de natureza eminentemente fática, sendo deslindadas em acordos laterais ou multilaterais, conforme os interesses nela envolvidos. No entanto, mesmo sendo caracteristicamente fáticas, não são acontecimentos isolados e alheios à vida política, econômica e social dos Estados, muito pelo contrário, tem feito surgir sanções de toda ordem.

A moratória pública, no Brasil, desde a Independência, tem tido o mesmo sentido e significado é nessa ótica que este capítulo pretende apresentá-la, para que se possa clarear o entendimento em torno da moratória mineira. Aqui, a moratória unilateral pode ser definida como aquela declarada sem a aceitação do credor.

Vale ressaltar o pensamento de Petrônio Portella Filho sobre a

¹⁰⁶ AMARO, Luciano da Silva. *Direito tributário brasileiro*, p. 357.

moratória unilateral exposto em sua obra, “A Moratória soberana”, onde apresenta uma análise da moratória brasileira de 1987:

Se um tecnocrata brasileiro se dedicar a consultar obras estrangeiras sobre a moratória (entendida aqui como instrumento de desvalorização de dívidas impagáveis), é provável que ele se surpreenda com a naturalidade com que o tema é abordado no exterior. Enquanto no Brasil o assunto é quase um tabu, lá fora ele é tratado como uma hipótese de trabalho rotineira. Parece ter havido entre nós uma campanha tão intensa contra a moratória que o significado da palavra se alterou por completo. De um direito político internacionalmente reconhecido, a moratória unilateral adquiriu conotações espúrias. Muitos órgãos da grande imprensa brasileira passaram a se referir à moratória como a um ‘calote internacional’ (...).¹⁰⁷

Deve-se considerar que em determinados casos, como o da moratória decretada pelo Governo de Minas Gerais, objeto de estudo deste capítulo, como se verá mais adiante, a moratória bilateral esbarra no fato de o credor não querer negociá-la, restando ao devedor a opção de declará-la sozinho, unilateralmente. A decisão é, portanto, unilateral, o que não impede uma negociação posterior, desta vez caracterizada pela bilateralidade.

Afinal, como afirma Petrônio Portella Filho: “Há na verdade uma grande confusão semântica envolvendo a palavra ‘unilateral’, que parece ter uma conotação de intransigência. Na verdade, em uma moratória unilateral a única coisa “unilateral” é a *decretação* da moratória. A moratória de decretação unilateral é o ponto de partida para a renegociação bilateral (...)”, devendo-se considerá-la como a simples paralisação dos pagamentos de uma dívida quando se torna difícil, ou porque não impossível o pagamento e as negociações sobre a mesma.¹⁰⁸

Pode-se dizer então, que a moratória unilateral é a suspensão do pagamento de uma dívida por parte do devedor ou de um chefe de governo.

A moratória unilateral tem como função demonstrar a determinação

¹⁰⁷ PORTELLA FILHO, Petrônio. *A moratória soberana. A alternativa do confronto externo: seus custos, perspectivas e mitos*, p. 157-158.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 163-164.

de um governo (devedor) em modificar os rumos de negociação do pagamento de sua dívida para se chegar a uma solução duradoura e viável. Por outro lado, tem-se a suspensão da dívida por tempo indeterminado, ou seja, pelo tempo que durar o processo de negociação.

Exemplos de moratória unilateral podem ser encontrados na história do Brasil ou, melhor dizendo, na história da dívida externa brasileira, onde em diversas ocasiões o Brasil já declarou moratória, sem sofrer retaliações que reduzissem ou impedissem seu crescimento. Essas moratórias foram declaradas sempre em épocas de crise: 1898, 1913, 1931, 1937 e 1987. Dessas, foi considerada a mais importante aquela declarada em 1937, apesar do Brasil começar a pagar a dívida externa, acumulada desde a época do Império, a partir de 1934.¹⁰⁹

A moratória que o Brasil decretou em 1937, no Governo de Getúlio Vargas, suspendeu o pagamento da dívida externa por três anos. Somente em 1940 um novo acordo foi firmado e em condições mais favoráveis ao Brasil. Apesar dos prejuízos que essa moratória causou à Inglaterra, Estados Unidos e França, consideradas as três potências da época, não houve represálias e a reação dos credores brasileiros foi bastante moderada, não gerou efeitos negativos na economia brasileira, podendo-se afirmar que as negociações ocorridas no Governo Getúlio Vargas trouxeram um grande alívio financeiro para o País.¹¹⁰

Em 1986, no Governo José Sarney, a visão sobre a dívida brasileira era a seguinte: “E a moratória, que ainda é vista em certos setores como uma proposta subversiva, irá adquirir caráter legalista”.¹¹¹

Ocorre que também a moratória unilateral pode ganhar diferentes significados políticos, representando afirmação de soberania ou simplesmente demonstrando

¹⁰⁹ PORTELLA FILHO, Petrônio. *A moratória soberana. A alternativa do confronto externo: seus custos, perspectivas e mitos*, p. 171.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 173-174.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 182.

repúdio aos compromissos considerados abusivos ou prejudiciais para uma das partes, como foi o caso da moratória decretada pelo Estado de Minas Gerais a seu credor, o Governo Federal.

As circunstâncias que levam a uma decretação de moratória unilateral, normalmente advêm de acontecimentos imprevistos, pelas partes, num contrato. Por isso, para melhor compreensão do tema, é necessário fazer uma rápida abordagem sobre contratos administrativos e interadministrativos – contratos administrativos realizados entre administrações públicas - bem como sobre a diferença entre estes e o contrato privado.

Os contratos administrativos são regidos por normas de direito público e não podem conter apenas regras de direito privado, sendo inteiramente diferenciados, apesar da influência de algumas destas regras sobre os mesmos. Por outro lado, têm-se os contratos privados da Administração Pública sobre os quais há uma incidência maior das normas de direito privado, mas ambos se diferenciam do contrato regido puramente por normas de direito privado (ou contratos entre particulares).

Apesar de contratos administrativos e contratos privados se submeterem a uma única jurisdição, ou seja, quaisquer problemas em torno desses contratos são resolvidos perante o mesmo Poder Judiciário. Nos contratos privados realça-se a vontade das partes, uma característica marcante para diferenciá-los dos contratos administrativos, onde a autoridade pública não tem nenhuma autonomia de vontade para pactuar, devendo atuar obedecendo, sempre, ao princípio da estrita legalidade.

Nos contratos, ou mesmo nos contratos administrativos ou interadministrativos, podem ocorrer fatos imprevistos pelos contratantes, principalmente de ordem econômica, como a desvalorização da moeda, mudanças na política econômica, afetando diretamente o contrato, a incidência de juros exorbitantes, enfim, situações as quais o devedor não deu causa, mas que impossibilitem o cumprimento da obrigação assumida.

J. M. Othon Sidou, referindo-se à Lei 48 do Código de Hammurabi, ao qual chama de “o mais antigo documento integral que a ciência arqueológica ofereceu à ciência jurídica”, faz uma citação que traduz bem o significado da cláusula tácita da imprevisão contratual, que leva ao verdadeiro significado da moratória unilateral:

Atente-se bem para este mandamento: ‘Se alguém tem um débito a juros, e uma tempestade devasta o campo ou destrói a colheita, ou por falta d’água não cresce o trigo no campo, ele não deverá nesse ano dar trigo ao credor, deverá modificar sua tábua de contrato e não pagar juros por esse ano’.

Isto foi escrito em pedra mais de um milênio antes de Roma ser Roma; foi decifrado dos caracteres cuneiformes e vertido para a língua italiana por Bonfonte, mestre isento de qualquer compromisso com qualquer inovação relacionada ao princípio da condicionalidade contratual, tanto mais porque ainda vivendo a ‘belle époque’ (1900), sob a ditadura da imodificabilidade unilateral dos ajustes, *pacta sunt servanda*.

Atente-se também para que dali ressaltam, cristalinamente, as expressões contrato, desobriga e modificação daquilo que fora ajustado.¹¹²

Já naquela época se considerava a teoria da imprevisão ou a cláusula *rebus sic stantibus* que visa a modificação do contrato em decorrência de fatores supervenientes ou que não foram previstos pelas partes.

Cláusula tácita, mas imperativa nos contratos administrativos a *rebus sic stantibus* busca o equilíbrio dos interesses, bem como impede o sacrifício de uma das partes (devedor), diante de circunstâncias não previstas que influenciam de forma definitiva o cumprimento da obrigação. Esta cláusula se opõe à cláusula *pacta sunt servanda* que impõe o cumprimento da obrigação, o cumprimento do pactuado, mesmo diante de situações que tornem a obrigação onerosa e difícil, inerente aos contratos de direito privado, no qual, aliás, tem sido amenizada.

Entretanto, é necessário que o acontecimento seja imprevisto e imprevisível pelas partes, estranho a suas vontades e que o contrato seja de execução futura.

¹¹² SIDOU, J. M. Othon. *A revisão judicial dos contratos e outras figuras jurídicas: a cláusula rebus sic stantibus; dos efeitos da fiança; empresa individual de responsabilidade limitada*, p. 3.

Em um contrato administrativo, uma vez presente os pressupostos da teoria da imprevisão, ou da cláusula *rebus sic stantibus*, deve-se considerar a modificação do contrato em decorrência de fatores supervenientes ou que não foram previstos pelas partes, de maneira a tornar o pagamento da dívida viável e factível.

Ocorre que não havendo possibilidade de negociação amigável, é comum o devedor decretar a moratória unilateral, suspendendo o pagamento da dívida por tempo interminado até que novas condições de pagamento sejam acordadas, como fez o Brasil, como citado, e mais recentemente, o governo de Minas Gerais, através de seu Governador Itamar Franco, nos termos apresentados no item seguinte.

3.2. A opção de decretação da moratória pelo Governo de Minas Gerais

A grande maioria dos Estados-membros encontravam-se em estado de insolvência. Os compromissos com a União não estavam sendo honrados, salários de servidores atrasados, contratos com empreiteiras de serviços públicos não cumpridos, precatórios postergados em afronta às decisões do Judiciário etc. Novos governadores tomam posse. Era essa a situação do Estado de Minas Gerais em janeiro de 1991, quando houve a decretação unilateral da moratória mineira.

Questionada sobre o efetivo motivo do ato do Governo mineiro, a Procuradora Geral do Estado de Minas Gerais resumiu em uma única resposta os cinco quesitos que lhe foram submetidos: “o governo anterior não conseguiu nada para Minas porque o então Governador Eduardo Azeredo era amigo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e pertencia à mesma corrente político-partidária do Governo Federal. O atual

governador não consegue nada porque além de pertencer a outra corrente político-partidária, não se dá muito bem com o Governo Federal. Não dá para entender”.¹¹³

Para clarear o entendimento sobre a opção de Minas Gerais pela decretação da moratória, primeiramente é necessário analisar as razões da dívida do Estado de Minas Gerais com a União, como surgiu e o que levou à tomada de tal decisão. Deve-se ressaltar que os Estados-membros começaram a perder o equilíbrio financeiro a partir de 1995, quando a dívida líquida do setor público começou a tomar proporções insustentáveis. Com a mudança de moeda trazida pelo Plano Real, previa-se, também, o saneamento das finanças públicas – inclusive dos Estados-membros - e uma reforma tributária, o que não foi concretizado.

Nesse período iniciou-se um programa de privatização de bens e de empresas, que compunham o patrimônio da nação, que veio junto com um progressivo endividamento do país com instituições internacionais. A estagnação econômica e os juros altos provocaram uma queda significativa na arrecadação, gerando um endividamento dos Estados-membros com a União.

Em 1990 Minas Gerais tinha uma dívida oriunda de empréstimos contraídos, chamada dívida mobiliária, de R\$ 3.091.000.000,00 (três bilhões e noventa e um milhões de reais) valor este que atingiu R\$ 12.224.500.000,00 (doze bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões e quinhentos mil reais) em junho de 1998, conforme tabela a seguir.¹¹⁴

¹¹³ DERZI, Misabel Abreu Machado. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2000, conforme questões, anexo pág. 105. A Sra. Procuradora do Geral do Estado de Minas Gerais não respondeu às questões levantadas, mas na ocasião, gentilmente, presenteou a biblioteca da Universidade Estadual de Montes Claros com a Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais, volume 1, número 1, jan/jun-1999, que traz, detalhadamente, a questão em estudo inclusive com pareceres de renomados juristas brasileiros.

¹¹⁴ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em julho/2000.

Evolução da Dívida Mobiliária Dez/90 – Dez/97 – R\$ Milhões

ANO	VALOR
1990	3.091
1991	3.428
1992	4.619
1993	5.066
1994	6.190
1995	8.237
1996	9.598
1997	11.113
Junho 1998	12.224

DEFLATOR: IGP – DI DEZ. 98

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. <<http://www.mg.gov.br>>

A Lei Kandir, Lei Complementar n. 87/96, conforme exposto no capítulo anterior, trouxe para os Estados-membros uma perda líquida do ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o que agravou a situação do Estado de Minas Gerais e de outros Estados.

O Governo Federal e o Governo de Minas Gerais assinaram, em setembro de 1996, um protocolo, documento onde foram anotadas decisões que dariam origem a um futuro contrato, considerando a situação pela qual passava o Estado de Minas Gerais, a existência de uma dívida mobiliária de valor expressivo, a implementação de programa de reformas incluindo privatizações, redução de despesas dentre outros, por se tratar de interesse nacional. Esse protocolo previa que o contrato de refinanciamento abrangeria apenas a dívida contratual renegociada com base na Lei n. 7976/89; dívida contratual renegociada com base na Lei n. 8727/93; dívida externa existente em 30/09/91 e a dívida decorrente do refinanciamento de que trata o protocolo.¹¹⁵

Pelo constante do referido protocolo, o Estado de Minas Gerais “oferecerá como garantias pelo refinanciamento suas receitas próprias e as transferências do Fundo de Participação do Estado (FPE). O *Governo Federal* será autorizado a sacar as importâncias necessárias para a satisfação dos compromissos do refinanciamento diretamente

¹¹⁵ Ver anexo p. 108.

das contas centralizadoras da arrecadação”.¹¹⁶

Em fevereiro de 1998, com base na Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, que “estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal”, a dívida mobiliária do Estado de Minas Gerais, como de todos os outros Estados, foi transformada em contratual através de um acordo de renegociação firmado com a União, chamado *Contrato de confissão promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas*, Contrato n. 004/98/STN/COAFI. Por este contrato, o Estado de Minas Gerais se confessou devedor da importância de R\$11.827.540.208,92 (onze bilhões, oitocentos e vinte e sete milhões, quinhentos e quarenta mil, duzentos e oito reais e noventa e dois centavos), que representava a soma de: dívida mobiliária de R\$ 11.353.243.881,84 (onze bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, duzentos e quarenta e três mil, oitocentos e oitenta e um reais e oitenta e quatro centavos), dívida com a Caixa Econômica Federal de R\$ 281.843.159,03 (duzentos e oitenta e um milhões, oitocentos e quarenta e três mil, cento e cinquenta e nove reais e três centavos), e ainda dívidas com o Banco Noroeste, Banco Real, Banco Unibanco, Banco Exell/Econômico, Banco Sudameris Brasil, Banco BMG, Banco cidade, Banco SRL, Banco BICBANCO, Banco Safra, Banco Europeu, Banco ABC, Banco Rendimento, Banco Cidam e Banco Bandeirantes, que somavam R\$ 151.857.108.108,41 (cento e cinquenta e um milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil, cento e oito reais e quarenta e um centavos).¹¹⁷

¹¹⁶ BRASIL. Protocolo de acordo entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Minas Gerais, de setembro de 1996. consubstancia os entendimentos havidos entre o Governo Federal, representado pelo Ministro de Estado da Fazenda, pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS, e pelo Presidente do Banco Central do Brasil, e o Estado de Minas Gerais, representado por seu Governador, e por seus Secretários de Fazenda e do Planejamento. *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. I (janeiro 1999), p. 285-289.

¹¹⁷ BRASIL. *Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas* n. 004/98/STN/COAFI. Celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, com a interferência do Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE e o Banco do Brasil S/A nos termos dispostos na Lei n. 9.496, de 11/9/97, e na Resolução n. 99/96, do Senado Federal. *Direito Público: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. I (janeiro 1999), p. 291-306.

O acordo foi aprovado pelo Senado Federal, passando a valer a partir de junho de 1998, quando a dívida atingia a cifra de R\$ 12.224.500.000,00 (doze bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões e quinhentos mil reais).

Conforme afirmação do próprio Governo de Minas, “Os Estados saíam de um sistema onde o desembolso financeiro mensal era relativamente pequeno, pois a dívida era rolada periodicamente; mas com isso deixavam engordar essa dívida na proporção das taxas de juros estratosféricas adotadas pelo Banco Central”.¹¹⁸

Considerando que os juros praticados, por determinação do Banco Central, levavam à impossibilidade de pagamento da dívida mobiliária contraída pelos Estados-membros, o que poderia prejudicar o crédito do Brasil no mercado financeiro internacional, o Governo Federal interviu, editando a Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, que possibilitou um contrato entre o Governo Federal e os Estados-membros, através do qual a União assumiu a dívida mobiliária daqueles, sendo que a nova dívida contraída com a União deveria ser quitada em 30 anos, com previsão de mais 10 anos para pagamento de resíduos, caso houvessem, e com juros fixos.

No caso específico de Minas Gerais, os juros pactuados foram de 7,5% ao ano, sendo estabelecido um limite para o encargo mensal contratado. Foi fixado, então, o limite de um percentual da receita líquida do Estado que começava em 6,79% em março de 1998 passando para 12% em dezembro do mesmo ano, chegando a 12,5% em janeiro de 1999, com base numa previsão de crescimento da receita e de um progressivo saneamento das finanças, o que não aconteceu.¹¹⁹

O contrato previa a realização de um programa de reestruturação e

¹¹⁸ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em julho/2000.

¹¹⁹ Ibidem.

ajuste fiscal o que, apesar de ter se obrigado contratualmente, Minas Gerais não cumpriu: “Como o Estado de Minas operava com um déficit da ordem de 18%, ou seja, gastava 18% mais do que arrecadava em 1997, o Governo se comprometeu em reduzir esse déficit a 10% em 1998. Em vez disso apurou-se um déficit da ordem de 32,4%”¹²⁰

Previa-se para 1998 um aumento de 12,8% na receita do Estado, o que também não aconteceu, verificando-se exatamente o contrário, um decréscimo de 2,7% na mesma.

A dívida do Estado de Minas Gerais com a União deveria ser quitada na forma da Cláusula quinta do referido contrato que previa:

Cláusula quinta – O Estado pagará a dívida definida no parágrafo primeiro da Cláusula anterior (P) em 360 (trezentos e sessenta prestações mensais e consecutivas calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira 30 dias após a data de assinatura deste Contrato e as demais nos mesmos dias dos meses subseqüentes, observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos de 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real – RLR.¹²¹

Além disso, o contrato também previa outras condições e formas de amortizações a serem observadas pelo Estado de Minas Gerais.

Conforme previsto e acertado no protocolo de acordo entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Minas Gerais, as Cláusulas Décima-sétima e Décima-oitava do contrato prevêm, com a interferência do Banco do Estado de Minas Gerais, (BEMGE), ali denominado *depositário* e do Banco do Brasil S/A, ali denominado *agente*, a transferência de receitas do Estado de Minas pelo Governo Federal:

¹²⁰ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em julho/2000.

¹²¹ BRASIL. *Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas* n. 004/98/STN/COAFI. Celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, com a interferência do Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE e o Banco do Brasil S/A nos termos dispostos na Lei n. 9.496, de 11/9/97, e na Resolução n. 99/96, do Senado Federal. Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999), p. 295.

Cláusula Décima-sétima – O *Estado* se obriga, durante toda a vigência deste Contrato, a manter conta de depósito no *Agente*, suprindo-a com recursos suficientes à cobertura dos compromissos decorrentes deste contrato em seus vencimentos, e autoriza o *Estado* em caráter irrevogável e irretratável, independentemente de qualquer aviso ou notificação, a efetuar débitos na conta n. 42.117-0, agência 033-7, e, caso esses recursos não satisfaçam a totalidade do débito, o *Estado* autoriza o Depositário, em caráter irrevogável e irretratável, a transferir ao *Estado*, mediante débito à conta de centralização de receitas próprias do *Estado*, Agência 002-6, Cidade de Belo Horizonte, conta corrente n. 127.000-8, quantias suficientes à liquidação das obrigações financeiras ora pactuadas.

Parágrafo único – O *Estado* se compromete a manter a conta de centralização de receitas referidas no *caput* e a somente subtrair a instituição depositária após comunicação à União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, e ciência do *Agente*, e desde que a nova instituição depositária se manifeste formalmente de acordo com os termos deste Contrato, no que se refere às obrigações do Depositário.

Cláusula Décima-oitava – O *Estado*, devidamente autorizado pelas Leis Estaduais ns. 12.422, de 27/12/96, 12.731, de 30/12/97, e 12.746, de 8/1/98, transfere à *União*, mediante cessão, condicionada à ocorrência de inadimplemento das obrigações ora pactuadas, a título *pro solvendo*, os recursos provenientes das receitas de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, alínea “a”, e II, da Constituição, até os montantes devidos e não pagos, inclusive encargos, e, neste ato, confere, em caráter irrevogável e irretratável, à *União*, por si ou por intermédio do *Agente*, para:

- I- transferir as cotas das receitas tributárias a que se refere o art. 159 da Constituição, creditadas no Banco do Brasil S.A., Agência 033-7, Cidade de Belo Horizonte, Conta corrente n. 42.117-0; e
- II- requerer a transferência de recursos, até o limite do saldo existente, da conta de centralização de receitas próprias do *Estado* no *Depositário*, Agência 002-6, cidade de Belo Horizonte, conta n. 127.000-8.
- III- Transferir as cotas das receitas tributárias a que se refere o item 1 do anexo à Lei Complementar n. 87, de 13/9/96, creditadas no Banco do Brasil S/A, Agência n. 033-7, Cidade de Belo Horizonte – MG, Conta Corrente n. 42.117.0.¹²²

Entende-se que estas cláusulas versam sobre matéria que vão além do que seria permitido pela autonomia das partes, ou seja, versam sobre interesses de ordem pública.

O Estado de Minas Gerais passava por sérias dificuldades, sem recursos, caixa do Tesouro em baixa, fornecedores sem receber, o que sustentava o risco de paralisação dos serviços essenciais, e ainda com pagamento do funcionalismo atrasado,

¹²² BRASIL. *Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas* n. 004/98/STN/COAFI. Celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, com a interferência do Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE e o Banco do Brasil S/A nos termos dispostos na Lei n. 9.496, de 11/9/97, e na Resolução n. 99/96, do Senado Federal. *Direito Público. Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999). Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 303.

inclusive o relativo ao décimo terceiro salário de 1998.

Esse quadro foi agravado por uma antecipação de receita do ICMS de algumas empresas, ocorrida também no ano de 1988.

Os compromissos assumidos contratualmente pelo Governo de Minas Gerais, conforme exposto, não foram cumpridos. O Governo Federal fez ignorou o descumprimento de algumas cláusulas como aquela que previa um programa de reestruturação e ajuste fiscal, e ainda, no final de 1998, reconhecendo as dificuldades enfrentadas por alguns Estados, inclusive Minas Gerais, concedeu em 27 de novembro de 1998, através de Medida Provisória, um adiamento do prazo para pagamento da parcela que deveria ser paga em 30 de novembro do mesmo ano, para novembro de 1999, parcela esta que seria acrescida de juros de mercado.

O Governo Itamar Franco, conforme apontado por ele mesmo, iniciou seu mandato enfrentando sérias dificuldades:

Em 1º de janeiro de 1999, o Governador Itamar Franco encontrou no caixa do Estado cerca de R\$ 19 milhões para fazer face ao pagamento da folha de dezembro e décimo terceiro do funcionalismo; resgatar, quem sabe em parte, os mais de R\$ 3 bilhões da dívida flutuante com credores; custear as atividades essenciais, como saúde, educação, segurança e outras nos quase novecentos municípios mineiros, honrar o serviço da dívida externa. E ainda pagar a União sua parcela de rolagem da dívida mobiliária.¹²³

No primeiro dia do Governo Itamar Franco, Minas Gerais tentou junto a União uma renegociação da dívida assumida pelo Governo Federal, com a proposta de suspensão do pagamento das parcelas mensais até a obtenção de recursos para satisfação das mesmas, tendo sido publicado no órgão oficial do Estado, o “Minas Gerais”, os motivos que levaram a essa decisão.

Em seguida, “No primeiro dia útil subsequente, o Secretário da

¹²³ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em julho/2000.

Fazenda do Estado de Minas Gerais, atendendo a determinação do Governador, procurou, sem sucesso, entrar em contato com o Senhor Ministro da Fazenda para essas negociações”.¹²⁴

A resposta foi obtida dois dias depois, através de nota oficial do Ministério da Fazenda: “eventuais situações de desequilíbrio fiscal não podem ser atribuídas a tais acordos, nem constituir causa para seu descumprimento”.¹²⁵

Embora existisse a previsão contratual de renegociação da dívida, de maneira a tornar o pagamento viável, caso o desempenho econômico financeiro do Estado de Minas Gerais não atingisse o esperado, ficou comprovada a impossibilidade de diálogo e, conseqüentemente, de qualquer tipo de renegociação.

Como já foi dito, Minas Gerais vivia sérias dificuldades, com risco de paralisação dos serviços essenciais, em razão de atraso no pagamento de fornecedores, funcionalismo com pagamento em atraso e sem receber o 13º (décimo-terceiro) salário e, ainda, com a responsabilidade de pagar as parcelas da dívida com a União. Diante desses acontecimentos, o Governador de Minas Gerais oficializou a moratória.¹²⁶

Em uma carta de introdução à mensagem do Sr. Governador do Estado de Minas Gerais à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, datada de 17 de Fevereiro de 1999, na Sessão Inaugural da 14ª Legislatura, foi relatada a situação do Estado-membro e declarada a suspensão dos pagamentos:

Com a responsabilidade que me foi conferida pelo voto dos mineiros, ao examinar as contas do Estado e aferir as entradas previstas e os compromissos do Tesouro, verifiquei que nos era impossível cumpri-los, tal como haviam sido assumidos pelo meu antecessor.

Decidi, como é do conhecimento público, suspender o pagamento dos débitos anteriores à minha posse e a amortização da dívida junto ao Governo Federal, pelo prazo de 90 dias, depois de ter proposto, por

¹²⁴ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em julho/2000.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ver anexo p. 113.

intermédio da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria do Estado, negociações com a União.¹²⁷

No mesmo texto declarou, ainda, que os contratos firmados entre o Estado de Minas Gerais e o Governo Federal, “constituem, pela imposição unilateral de seus termos, clara violação do pacto federativo que se estabeleceu com a Constituição de 1891”.¹²⁸

Por outro lado, no mesmo período, a mídia nacional noticiava declarações do Governo Federal que afirmava sua estranheza pela falta de diálogo, atribuída ao Governo de Minas Gerais.

Minas Gerais passou a viver uma situação ainda mais difícil, quando o Governo Federal, como medida de retaliação, bloqueou a liberação de sua cota no Fundo de Participação dos Estados, inclusive com subtração de receitas próprias como o ICMS.

Organismos internacionais de fomento financeiro tomaram conhecimento dos acontecimentos e com isso Minas Gerais perdeu a confiabilidade, o que resultou na suspensão da liberação de recursos oriundos daqueles organismos, o que agravou, por completo, a situação do Estado.

Foram levantadas diversas questões sobre a constitucionalidade do contrato ou da operação realizada entre o Governo Federal e o Estado de Minas Gerais, como aquela apontada pelo então Presidente do Banco Central, Gustavo Franco, divulgada pela mídia, de que o limite constitucional de endividamento do Estado foi ultrapassado. Ocorre que questões como essas não foram discutidas e analisadas à época da assinatura do contrato, ficando concretizado o endividamento do Estado de Minas Gerais com a União. Ao Estado de Minas Gerais cabia apenas discutir, em juízo, os pontos de maior relevância que versam, também, sobre o que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil e atingem

¹²⁷ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em julho/2000.

¹²⁸ *Ibidem*.

diretamente o pagamento da dívida já assumida.

Sob o argumento de que outra alternativa não restava ao Estado de Minas Gerais senão apelar para o Judiciário, em respeito ao Estado de Direito, foram propostas: Ação Direta de Inconstitucionalidade; Medida Cautelar Inominada; Agravo Regimental e Mandado de Segurança com pedido de concessão de medida liminar.

Na ação direta de inconstitucionalidade, o Estado de Minas Gerais alegou a violação dos artigos 1º, 2º, 6º, 10, 40, 46, 74, 201, 239, 140, 161 e 163 da Constituição do Estado de Minas Gerais¹²⁹, na qual requereu a declaração de inconstitucionalidade da Cláusula Décima-sétima do Contrato n. 004/98/STN/COAFI, de 18 de fevereiro de 1998, e sua conseqüente nulidade, bem como a concessão liminar de medida cautelar que suspendesse os efeitos da mesma, com a notificação do Banco do Brasil S/A e Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE), para proceder a suspensão dos bloqueios, lançamentos de débitos e transferências.

Alega o Governo de Minas Gerais, na mesma ação, além de violação dos dispositivos da Constituição do Estado de Minas Gerais, citados, que tal cláusula não pode ser considerada um ato contratual, mas um ato normativo de ente público, considerando que embora produzido por órgão público, não foi revestido da feição formal da lei. O principal argumento utilizado, porém, diz respeito à competência do Estado-membro:

A Cláusula impugnada, ao autorizar o Agente, em caráter *irrevogável e irreatável*, a efetuar débitos em conta do Estado, sem aviso ou notificação e, ao autorizar o Depositário, em caráter *irrevogável e irreatável*, a transferir ao Agente quantias da conta do Estado, constituída pela centralização de suas receitas próprias, ao mesmo tempo em que institui competência adjudicada a instituições bancárias para desempenho de função indelegável, subtrai competência do Estado para gerir seus próprios recursos.¹³⁰

¹²⁹ MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*, de 21/9/1989. Belo Horizonte: Del Rey, 1990.

¹³⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 17 de janeiro de 1999. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999), p. 158-159.

O Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais deferiu o pedido, suspendendo a vigência da Cláusula décima-sétima do referido contrato, impugnada como ato normativo inconstitucional, até o julgamento final da ação, determinando a notificação do Banco do Brasil S/A e do Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE, conforme requerido.

A liminar concedida, conforme exposto acima, foi cassada pelo Supremo Tribunal Federal, tendo a União alegado a incompetência do Tribunal de Justiça para aquela ação.

De fato, o art. 102, I, “f” da Constituição da República Federativa do Brasil determina competir ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União e os Estados.¹³¹

Em seguida, o Estado de Minas Gerais propôs contra a União Federal Medida Cautelar Inominada, com pedido de concessão de medida liminar, junto ao Supremo Tribunal Federal, em 10 de fevereiro de 1999, onde requereu a suspensão do bloqueio de recursos provenientes das receitas previstas nos arts. 155, 157 e 159, I, “a” da Constituição da República Federativa do Brasil e das cotas de compensação previstas na Lei Complementar n. 87, de 13 de agosto de 1996. Requereu, ainda, a restituição das parcelas já bloqueadas; que a União não mais se apropriasse de qualquer parcela proveniente de arrecadação própria do Estado; o fiel cumprimento das normas constitucionais, especialmente aquela contida no art. 16 da Constituição da República Federativa do Brasil e, por fim, a determinação ao Banco do Brasil e Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE de abstenção de prática dos atos previstos nas cláusulas décima-sétima e décima oitava do Contrato n. 004/98/STN/COAFI, de 18 de fevereiro de 1998.

¹³¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

Alegou o Estado de Minas Gerais, na Medida Cautelar inominada, que tanto o “Protocolo de Acordo”, quanto o contrato referido acima, afrontaram e feriram princípios constitucionais norteadores do compromisso federativo, inclusive inviabilizando o cumprimento das obrigações de competência do Estado-membro contidas no art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil, ”além de impor condições draconianas e de impossível cumprimento ao requerente, a ponto de, por um lado, inviabilizar o cumprimento das obrigações típicas do Poder Público, dentre elas as previstas no art. 23 da Carta Magna e, de outro lado, quebrar a harmonia que deve permear as relações entre entidades unidas pelo pacto federativo”.¹³²

Outro argumento utilizado foi de que os dispositivos constitucionais, arts. 1º, 2º, 24, § 4º, 23, 25, 34, 60, § 4º, 100, 160, *caput*, 166, § 3º, II, 167, III e IV e § 4º e 168, bem como o art. 160, *caput*, que dispõe sobre inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, teriam sido violados.

Foi alegada, também, além da possibilidade de graves e irreparáveis lesões à economia pública estadual, a inconstitucionalidade das sanções pactuadas:

É que tais sanções financeiras vêm conjugadas a outras ainda mais graves e inaceitáveis, que, uma vez adotadas, *cassam a autonomia financeira do Estado* e comprometem definitivamente a normalidade da administração e do funcionamento harmônico entre os poderes estaduais. Na verdade, impossibilita-se o cumprimento do princípio federal. Trata-se das expropriações das receitas próprias do Estado e por ele arrecadadas, que devem ser centralizadas em conta única à disposição da União. Tais apropriações vêm complementadas com retenções das parcelas devidas ao Estado, por meio do Fundo de Participação ou das cotas de compensação, decorrentes da Lei Complementar n. 87/96.¹³³

A liminar foi indeferida pelo Ministro Moreira Alves, que determinou a citação da União para contestar a medida cautelar inominada, sob a argumentação de inexistência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, pressupostos da cautela pretendida.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar Inominada proposta pelo Estado de Minas Gerais contra a União Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999), p. 179-180.

¹³³ *Ibidem*, p. 199.

O Estado de Minas Gerais interpôs, então, um agravo Regimental, contra a decisão do Relator, Ministro Moreira Alves, alegando, dentre outras, a igualdade jurídica e a desigualdade político-financeira, força maior e a onerosidade excessiva e o Estado de necessidade administrativo-constitucional, e ainda a inconstitucionalidade das cláusulas décima-sétima e décima-oitava do Contrato n. 004/98/STN/COAFI, de 18 de fevereiro de 1998, e a inalienabilidade da receita pública estadual.

Foi ajuizado, também, em 18 de fevereiro de 1999, um Mandado de Segurança com Pedido de Concessão de Medida Liminar contra ato do Ministro da Fazenda, junto ao Supremo Tribunal Federal, onde afirma que a decisão obtida, no pedido de liminar, impedirá os repasses constitucionais de recursos, o pagamento do funcionalismo público, o pagamento de precatórios e o cumprimento de obrigações constitucionais prioritárias e essenciais.

Diante deste quadro, o Governo Federal retomou as negociações. A dívida com a União foi repactuada, mediante novo acordo mais favorável ao Estado de Minas Gerais, sendo imposta uma condição: a desistência das Ações propostas. Com isso, o Estado de Minas Gerais, depois de proceder alguns ajustes nas finanças do Estado, voltou a pagar regularmente as parcelas devidas ao Governo Federal.

3.3. A Moratória e a Consolidação do Compromisso Federativo Brasileiro

O federalismo é parte essencial das Constituições brasileiras desde 1891 até os dias de hoje, devendo se considerar que a adoção dessa forma de Estado impõe limites e condições para garantir a igualdade entre os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Assim, todo ato antifederativo deve ser considerado,

também, inconstitucional.

Deve-se considerar que o federalismo teve sua reconstrução promovida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o abandono do modelo fixado em 1967 e 1969, período em que as relações de subordinação tiveram predominância, sendo a União sede exclusiva da legislação e dos recursos tributários. “O constituinte de 1988 teve a consciência da *crise do federalismo* e se empenhou na retomada dos fundamentos definidores do Estado Federal.¹³⁴

A repartição de competências dos entes federados, aí incluídos os Estados-membros, que identifica a tendência do federalismo brasileiro em valorizar o fortalecimento da autonomia, não deixa dúvida de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prestigia a descentralização e busca o equilíbrio entre os entes políticos.

Por outro lado, a igualdade entre os entes de uma federação impõe a impossibilidade de destruição dos seus componentes, conforme preceitua o art. 85 da Constituição Federal, que descreve como crime de responsabilidade do Presidente da República, atentar contra a existência da União, que só existe com a existência dos Estados-membros.

Com relação ao contrato firmado entre o Governo Federal e o Estado de Minas Gerais, vê-se que feriu princípios federativos, especialmente o da igualdade jurídica entre os entes federados, que é uma importante característica do federalismo, bem como a repartição de competências discriminada no texto constitucional, conforme exposto no capítulo anterior.

Pelo exposto, deduz-se que as atitudes de Minas Gerais, em relação à Moratória, eram também atitudes em defesa da autonomia do Estado, mais especificamente em defesa do compromisso federativo, considerando que ao “Contrato de Confissão,

¹³⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, p. 456-457.

Assunção e Refinanciamento de Dívida”, foi atribuída a natureza de contrato da Administração Pública, o que contraria o entendimento de que a Administração Pública está sempre sujeita ao regime de Direito Público, ainda que o contrato contenha normas de Direito Privado.

As sanções impostas pela União incluem, além de juros de mora e multas moratórias, a retenção e expropriação de receitas próprias do Estado de Minas Gerais, quando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê a inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, devendo qualquer acordo, nesse sentido, ser considerado inconstitucional.

O art. 160, *caput*, da Constituição da República do Brasil de 1988, também proíbe a retenção de tais verbas, devendo-se considerar o disposto no seu parágrafo único, que prevê a possibilidade de União e Estados-membros condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de crédito limitado pelo princípio federativo, bem como pela vedação do confisco sem o devido processo legal.

Além das cláusulas arbitrárias, inconstitucionais e antifederativas, contidas no referido Contrato, destaca-se a clara impossibilidade de pagamento das parcelas pactuadas, o que colocou em conflito o interesse público do Estado de Minas Gerais, quando os Estados-membros têm o dever constitucional de proporcionar a seu povo, educação, saúde, segurança pública, serviços judiciários etc., prioridades dos governos estaduais e o interesse privado da União, quando qualquer obrigação assumida pelo Estado-membro, decorrente de acordos ou contratos com entidades públicas ou com particulares, deve ficar em plano secundário.

O Governo do Estado de Minas Gerais, ao priorizar os serviços essenciais, o pagamento do funcionalismo e a paz social em seu território, declarou a Moratória e questionou um contrato eivado de vícios, assinado pelo governo anterior, que

certamente não teve outra saída senão “aderir” às Cláusulas que violam o compromisso federativo, presente na Constituição Federal, partindo em sua defesa e buscando reavivar na memória dos brasileiros a existência de um compromisso que garante a harmonia e o equilíbrio entre os entes federados.

Minas Gerais agiu em prol da consolidação do compromisso federativo, atuando na hora certa, pois não se sabe onde poderia chegar a interferência do Governo Federal na autonomia dos Estados-membros, que começou a tomar rumos imprevisíveis, haja vista que, pouco tempo depois, em julho de 2000, sem audiência do Conselho da República, como determina o item I, do artigo 90 da Constituição Federal, o Presidente da República determinou que o Exército defendesse a propriedade rural de seus filhos, situada próximo à cidade de Buritis (MG), pondo em risco a ordem constitucional interna caso houvesse reação da Polícia Militar Mineira.

Mais uma vez o Governo de Minas Gerais estava atento ao cumprimento do compromisso federativo. Enviou uma correspondência ao Presidente da República, questionando o fundamento constitucional e legal da medida; o responsável pela ordem para que as tropas do Exército procedessem à ocupação da Fazenda Dois Córregos, situada no Município de Buritis (MG); se a fazenda é propriedade da União; o custo estimado da operação, já que ali foram empregados 12 (doze) caminhões, jipes, ambulâncias, bombas antidistúrbios, cães farejadores e fuzis automáticos leves e exigiu um posicionamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para que medidas administrativas e judiciais fossem adotadas na preservação da autonomia dos Estados Federados.¹³⁵

O Ministério Público foi notificado e atendeu à notificação judicial requerida pelo Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais. Com base no art. 867 do Código de Processo Civil, argumentando que “cabe à Polícia Militar a proteção do patrimônio privado

¹³⁵ FONSECA, Dilke. Tropas federais em Minas Gerias. Presença do Exército leva Itamar Franco a acionar FH. *Jornal “Hoje em dia”*. Belo Horizonte, 5 jul. 2000. Política, p. 3.

nos limites territoriais do Estado de Minas Gerais”, o Ministério Público determinou a retirada do Exército da propriedade do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.¹³⁶

Em seguida, houve uma interpelação judicial contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso, junto ao Supremo Tribunal Federal, que decidiu notificar o Presidente e os Ministros da Segurança Institucional e da Defesa, para que explicassem, em 48 (quarenta e oito horas), porque enviaram tropas do Exército a Buritis (MG), sendo também concedido um despacho favorável ao pedido de explicação proposto pelo Governo de Minas Gerais.¹³⁷

Assim, abstraindo-se os aspectos de divergências político-partidárias entre o Governador de Minas Gerais e o Presidente da República, as medidas adotadas pelo Governo Federal, efetivamente, sob o aspecto jurídico, feriram o compromisso federativo, dando azo ao Governo Mineiro à defesa intransigente do sistema federativo que estava se desvirtuando para um sistema de Estado unitário.

Após o exposto nos capítulos anteriores, cabe uma indagação: considerando que os empréstimos concedidos pelo Governo Federal aos Estados-membros são autorizados pelo Senado Federal, com o aval do Tesouro, seria uma faculdade ou uma imposição o fato da União Federal se dispor a assumir todas as obrigações mobiliárias dos Estados-membros com encargos mais favoráveis e prestações, em tese, mais acessíveis, comprometendo parcelas fixas dos orçamentos estaduais?

Trata-se de uma imposição e não de uma faculdade. Embora os contratos de refinanciamento não possam ser chamados de contratos de adesão porque houve autorização prévia das Assembléias, o Estado de Minas Gerais aderiu a todas as cláusulas

¹³⁶ FONSECA, Dilke. Tropas federais em Minas Gerais. *Legalidade: Sentença atende à representação do MP que contestou a presença de tropas em Minas. Justiça determina retirada do Exército. Jornal "Hoje em dia".* Belo Horizonte, 6 jul. 2000. Política, p. 3.

¹³⁷ ANTINOSSI, Marco. Interpelação: Presidente tem 48 horas para dar explicações, cobradas por Itamar, sobre operação militar. Supremo decide notificar FH e ministros. *Jornal "Hoje em dia".* Belo Horizonte, 12 jul. 2000. Política, p. 3.

previstas no *Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas*, porque era a única saída possível, naquele momento.

Fugindo do aspecto macroeconômico e partindo para o aspecto meramente político, a União tinha a alternativa de deixar o Estado endividado, fazer uma intervenção e sanear as finanças do Estado de Minas Gerais como lhe aprouvesse.

Sob o aspecto político houve tratamento diferenciado. A União assumiu débitos oriundos de precatórios de alguns Estados-membros, devendo-se destacar que a emissão de títulos da dívida pública para pagamento desses precatórios foi autorizada pelo Senado Federal sem qualquer critério de certeza, tanto da existência dos débitos, como dos valores exatos.

Após os fatos que estarreceram a nação, ou seja, com os Títulos da Dívida Pública de Estados e Municípios, oriundos de emissões fraudulentas para pagamento de supostos precatórios, o rigor da Lei de Responsabilidade Fiscal veio determinar rígidos percentuais de endividamento dos Estados e Municípios e, aí, a criatividade de alguns Governantes veio a tona. Instituiu-se a antecipação de recebimento da compensação constitucional regulamentada nas Leis 7.990 e 8.001, respectivamente de 28.12.1989 e 13.03.1991 por um prazo de até 20 anos, o que implica, em análise simples, não o endividamento atual, mas uma antecipação de receita futura que levará de forma inequívoca, ao endividamento futuro, o que nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, certamente, vai fazer com que os Governadores eleitos até a metade do século XXI possam vir a se enquadrar em responsabilidades por eles não assumidas.

Talvez a “Moratória Mineira”, dependendo dos rumos que a economia brasileira tomar, não será a última.

A União interpretou os contratos firmados com o Estado de Minas Gerais como contratos privados, eis que, ao arrepio do Judiciário, lançou mão de receitas

pertencentes ao Estado, retendo-os, tal qual uma pequena loja de eletrodomésticos que tenha vendido uma geladeira com garantia de reserva de domínio, e que, no atraso de 03 (três) prestações, invade a casa do Consumidor e passa a mão no produto vendido, sem ordem prévia e sem dar satisfação a ninguém.

Ora, os contratos públicos não podem ter o mesmo deslinde dos contratos privados. Os signatários são pessoas jurídicas de direito público e os interesses neles contidos são eminentemente públicos.

Embora o *Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas*, firmado entre o Governo Federal e o Estado de Minas Gerais, faculte ao Credor (União) exercitar medidas coercitivas para satisfazer os seus créditos, passa por cima do Judiciário, único e insubstituível caminho previsto na Constituição da República Federativa do Brasil, que é o devido processo legal.

Juridicamente o Estado de Minas Gerais agiu corretamente, porque adotou a moratória unilateral, o que já ocorrera antes com a própria União em relação à dívida externa brasileira. Tal assertiva leva em conta o fato de a União, antes do pronunciamento do Judiciário, ter acordado com o Estado novas formas de pagamento, desde que houvesse desistência expressa das ações propostas.

Sob o aspecto da moralidade pública, o Estado de Minas Gerais também não pode ser questionado, até porque a manutenção da máquina estatal com todos os seus consentâneos de aspecto social justifica a medida.

A ética da moralidade pública não pode privilegiar o capital externo em detrimento do bem estar da população, considerando que à época da decretação da moratória, pelo Governo de Minas Gerais, o bem estar da população mineira estava ameaçado.

A autonomia consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil aos entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, infelizmente palmilha sobre uma tênue linha que se chama situação econômica, porque não basta ao Estado-membro possuir *Legislativo, Executivo e Judiciário*, se lhe falta recursos financeiros, numa distribuição de competências tributárias que privilegia a União em detrimento dos outros entes políticos. Deve-se destacar, ainda, que a reforma tributária é matéria de suma importância para corrigir a anomalia, eis que o trabalho da população brasileira encontra-se sob escorchado arrocho fiscal oriundo de tributos da União, que não cobra impostos sobre o capital, grandes fortunas e consumo de bens supérfluos ou, quando os exige, impõe alíquotas pífias, ante os percentuais que incidem sobre o trabalho ou sobre bem de consumo essencial.

Em que pese o trabalho da mídia em denegrir a imagem de um dos mais importantes Estados-membros da Federação, não por ignorância, mas com o propósito de confundir a opinião pública, transformando aspectos eminentemente jurídicos da moratória decretada por Minas Gerais em fatos político-partidários e até insinuando insubordinação de um Governador contra o Presidente da República, a moratória mineira é de importância histórica e jurídica.¹³⁸

Fatos políticos são discutidos e analisados sob a ótica da Ciência Política, ao passo que os aspectos jurídicos são definidos pelo Direito, razão pela qual analisa-se a moratória mineira, primeiramente, em relação ao disposto na Constituição Federal.

Assim, sob o aspecto eminentemente acadêmico, a moratória decretada pelo Estado de Minas Gerais serviu como um despertar para a redefinição do compromisso federativo, até porque a imposição de normas cogentes e atitudes arbitrárias da

¹³⁸ Esse mesmo Estado teve sua autonomia mais uma vez ferida, durante a produção do presente trabalho, com a invasão de seu território por tropas federais para proteção de uma propriedade privada. Sua autoridade maior teve quebrado o sigilo de suas comunicações por membros da Agência Brasileira de Informação - ABIN, afrontando os mais elementares direitos constitucionais.

União assemelha-se muito mais a uma organização de Estado Unitário do que a um Estado Federal, na verdadeira acepção do termo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Os conceitos de Estado, dado pelos “contratualistas” Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jaques Rousseau, apesar das transformações econômicas e políticas ocorridas ao longo do tempo, retratam a realidade atual.

2. O Direito Público consagra duas formas de Estado: simples e composto ou federado. O primeiro é aquele em que os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário são centralizados, existindo apenas um governo estatal que dirige toda a vida política e administrativa, havendo descentralização meramente administrativa. Enquanto Estado Federado é aquele composto da união de dois ou mais Estados, destacando-se a Confederação, caracterizada pela individualidade dos Estados soberanos que se unem mediante contrato, apenas para gerenciar interesses comuns, a Federação é caracterizada por um pacto associativo constitucional, sendo suprimida a soberania das unidades políticas integrantes do Estado Federal, em favor do poder central.

3. O federalismo foi adotado pelo Brasil em 1891, sendo consagrados no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a República como forma de Governo e a Federação como forma de Estado.

4. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu corpo elementos que caracterizam o Compromisso Federativo, implícitos nos arts. 1º;

18; art. 18 §3º e § 4º; 19, I, II, III; 21, I e II; 25, 29 e 32; 21, 22, 23, 24, 30, 32, § 1º; 34; 35; 44, 45 e 46; 46; 60, III; 92, I, 102 e 125; 145, I, II, III, 153, 154, 155 e 156 e 157, 158, 159 e 161, II.

5. Considera-se parte mais importante do Sistema Federativo brasileiro a descentralização política fixada na Constituição, ou seja, a distribuição constitucional de competência, por garantir substância à descentralização em unidades autônomas.

6. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 institui uma repartição de competências que combina competências privativas com competências concorrentes cumulativa e não cumulativa.

7. A competência suplementar pertence aos Estados-membros e ao Distrito Federal, conforme o disposto no art. 24 § 2º da Constituição Federal, enquanto a União detém a competência tributária residual, de acordo com o art. 154, I.

8. Quanto à partilha de receitas tributárias, são duas as formas: a primeira é através da competência tributária propriamente dita, e a segunda é a partilha do produto da arrecadação de determinados tributos, instituídos por um ente político com outros entes políticos da federação.

9. Ao assegurar renda tributária aos Estados-membros e aos Municípios, o sistema de repartição de competência tributária assegura a autonomia dos mesmos.

10. A Constituição Federal, também impõe limitações ao poder de tributar, disciplinadas nos seus arts. 145, §1º, 150, 151, 152 e 155.

11. Pode-se afirmar que a autonomia dos Estados-membros presume uma repartição de competências, sendo esta condição para o exercício da autonomia política dos mesmos.

12. A autonomia dos Estados-membros é caracterizada pela auto-organização, autogoverno e auto-administração. Em função dessa autonomia, cada Estado-membro deve prover as necessidades de seu governo e administração.

13. O Brasil tem vivido um período no qual tem sido comum a imposição de normas cogentes, normas de caráter obrigatório, pela União, destacando-se a Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, chamada “Lei Kandir”, e a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, normas estas acabam por ferir a autonomia dos Estados-membros.

14. A Moratória mineira é uma moratória unilateral, aquela decretada pelo devedor que suspende o pagamento da dívida sem a concordância do credor.

15. O equilíbrio financeiro dos Estados-membros começou a ser comprometido a partir de 1995, quando a dívida líquida do setor público começou a tomar proporções insustentáveis.

16. Minas Gerais tinha uma dívida mobiliária que atingiu R\$ 12.224.500.000 (doze bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões e quinhentos mil reais), em junho de 1998, quando foi assumida pelo Governo Federal através do *Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas*, de n. 004/98/STN/COAFI, assinado em fevereiro de 1998, cujo pagamento deveria ser feito em parcelas mensais, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

17. Diante da impossibilidade de cumprimento da obrigação assumida, considerando as dificuldades que o Estado de Minas enfrentava, com risco de paralisação dos serviços essenciais por falta de pagamento de fornecedores, salários de servidores atrasados, contratos com empreiteiras de serviços públicos não cumpridos, precatórios postergados etc., o Governador de Minas Gerais, após ter frustrada a tentativa de renegociação amigável com o Governo Federal, decretou a Moratória suspendendo o

pagamento das parcelas devidas à União por 90 (noventa) dias.

18. Em represália, o Governo Federal bloqueou a liberação de cota do Fundo de Participação dos Estados, inclusive com subtração de receitas próprias como o ICMS, medida acordada no Contrato firmado com o Estado de Minas Gerais.

19. Minas Gerais ajuizou diversas ações, junto ao Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal no intuito de suspender a vigência da Cláusula contratual que permitia o bloqueio, alegando a inconstitucionalidade da referida Cláusula e, ainda, que o compromisso federativo havia sido ferido, assim como a autonomia dos Estados.

20. Todas as questões levantadas pelo Estado de Minas Gerais, em relação ao compromisso Federativo, assim como em relação a autonomia dos Estados-membros, encontram sustentação na Constituição da República Federativa do Brasil.

21. Antes da decisão final das ações ajuizadas, a dívida com a União foi renegociada em condições mais favoráveis ao Estado-membro, com a condição de que Minas Gerais desistisse das ações ajuizadas, o que foi cumprido. Diante do novo acordo o Governo de Minas Gerais vem cumprindo regularmente seu compromisso com o Governo Federal.

22. Conclui-se que Minas Gerais agiu em prol da consolidação do Compromisso Federativo, considerando a imprevisibilidade dos rumos que a interferência do Governo Federal, na autonomia dos Estados, poderia tomar.

23. Ao decretar a Moratória, o Governo de Minas Gerais apenas priorizou os interesses públicos em detrimento do particular, ou seja, os interesses da população mineira, considerando os riscos de paralisação dos serviços essenciais do Estado.

24. A Moratória decretada pelo Governo do Estado de Minas Gerais serviu como um despertar para uma redefinição e consolidação do Compromisso Federativo, implícito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano da Silva. *Direito tributário brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ANTINOSSI, Marco. Interpelação: Presidente tem 48 horas para dar explicações, cobradas por Itamar, sobre operação militar. Supremo decide notificar FH e Ministros. *Jornal "Hoje em dia"*. Belo Horizonte, 12 jul. 2000. Política.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 26. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____ A federação e a revisão constitucional As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista Forense*. v. 331. Publicação trimestral, jul/ago/set, 1995.

BARBOSA, Rui. *Trabalhos diversos*. Obras completas de Rui Barbosa, v. 15, t. 1, 1888. Rio de Janeiro: MEC, 1965.

_____ *A Constituição de 1891*. Obras completas de Rui Barbosa. v. 17, t. 1, 1890. Ministério da Educação e Saúde, 1946.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

_____ *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Impr. Nacional, 1891.

BRASIL Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*: doutrina e jurisprudência. Coordenação Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BRASIL. Protocolo de acordo entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Minas Gerais, de setembro de 1996. Consubstancia os entendimentos havidos entre o Governo Federal, representado pelo Ministro de Estado da Fazenda, pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS, e pelo Presidente do Banco Central do Brasil, e o Estado de Minas Gerais, representado por seu Governador, e por seus Secretários de Fazenda e do Planejamento. Direito Público: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BRASIL. Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas n. 004/98/STN/COAFI. Celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, com a interferência do Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE e o Banco do Brasil S/A nos termos dispostos na Lei n. 9.496, de 11/9/97, e na Resolução n. 99/96, do Senado Federal. Direito Público: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar Inominada proposta pelo Estado de Minas Gerais contra a União Federal. Direito Público: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade*. Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____ *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra-Portugal: Livraria Almedina, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados – O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: UNESP, 1999.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 325-326.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Moderna, 1980.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios – Licitações. *Revista Trimestral de Direito Público* 8/1994. São Paulo: Malheiros, 1994.

FONSECA, Dilke. Tropas federais em Minas Gerais. Presença do Exército leva Itamar Franco a acionar FH. *Jornal "Hoje em dia"*. Belo Horizonte, 5 jul. 2000. Política.

FONSECA, Dilke. Tropas federais em Minas Gerais. Legalidade: Sentença atende à representação do MP que contestou a presença de tropas em Minas. Justiça determina retirada do Exército. *Jornal "Hoje em dia"*. Belo Horizonte, 6 jul. 2000. Política.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. A verdade sobre a dívida mineira. Apresenta relatório da dívida de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>, acesso em junho/2000.

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Fazenda. Ajuste fiscal. Apresenta nota oficial sobre o ajuste fiscal. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br>>, acesso em janeiro de 2001.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Tradução de Dario Canali. 6. ed. Porto Alegre-RS: 1980.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, Raul Machado. Pacto federativo e constituições federais. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. n. 5. Belo Horizonte-MG: 1999.

_____ Tendências atuais da Federação Brasileira. *Revista dos Tribunais*, ano 4, n. 16. Julho/setembro/1996.

_____ *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte-MG: Del Rey, 1999.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajectoria política do Brasil: 1500-1822*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LOCK, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 5. ed. São Paulo: Nova cultural, 1991.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução de Brasil Bandecchi. São Paulo: Moraes, [199?].

_____ *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. 2. ed. Brasília: UNB, 1982.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Os pensadores, v. I. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. *Revista de Informação Legislativa*. n. 130. Brasília: Abril/junho-1996.

MINAS GERAIS. Constituição, 1989. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, de 21/9/1989. Belo Horizonte: Del Rey, 1990.

MINAS GERAIS, Imprensa Oficial. Governo busca solução para dívida de Minas Gerais. *Jornal "Minas Gerais"*, n. 1. Belo Horizonte, 05 de jan 1999.

MINAS GERAIS, Imprensa Oficial. Governo de Minas reafirma sua posição sobre a dívida. *Jornal "Minas Gerais"*, n. 3. Belo Horizonte, 07 de jan 1999.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 17 de janeiro de 1999. Direito Público: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais*. v. 1 (janeiro 1999). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: Da servidão à liberdade. Textos de Rousseau: Do pacto social. In: *Os clássicos da política*. Organizado por Francisco C. Weffort. 6. ed. São Paulo: Ática S.A., 1995.

PAUPÉRIO, Artur Machado. *Teoria geral do Estado*. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PORTELA FILHO, Petrônio. *A moratória soberana*. A alternativa do confronto externo: seus custos, perspectivas e mitos. São Paulo: Alfa-Omega, 1988.

RANIERI, Nina. Sobre o federalismo e o Estado Federal. *Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional*. Ano 3. Outubro-Dezembro de 1994.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 5. ed. anotada e atual. Por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Os pensadores v. II. Tradução de Lourdes Santos Machado. 4. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1987-88.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.

SADEK, Maria Tereza e outros. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú. In: *Os clássicos da política*. Organizado por Francisco C. Weffort. 6. ed. São Paulo: Ática S.A., 1995.

SIDOU, J. M. Othon. *A revisão judicial dos contratos e outras figuras jurídicas: a cláusula rebus sic stantibus; dos efeitos da fiança; empresa individual de responsabilidade limitada*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

ZAVARIZI, Índio Jorge. Florianópolis, 1986. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTADA: Dra. Misabel Derzi Abreu Machado

Procuradora Geral do Estado de Minas Gerais

LOCAL: Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais

DATA: 26 DE OUTUBRO DE 2000.

1)- É público e notório que o Governo Eduardo Azeredo pertencia à mesma corrente político-partidária do Governo Federal. Houve um acordo para pagamento da dívida no Governo Azeredo.

A Senhora acredita que tendo sido o Sr. Eduardo Azeredo candidato a reeleição existiria algum acordo não formal para renegociação da dívida caso ele fosse vencedor, o que não aconteceria com qualquer outro?

Esta pergunta é para permitir uma análise da moratória mineira sob os aspectos político e jurídico.

2)- Como a Senhora analisa a situação do Estado do Rio de Janeiro cuja situação de endividamento, ao que se sabe era muito pior do que a do Estado de Minas Gerais?

Os débitos oriundos dos precatórios notadamente do Estado de São Paulo, Santa Catarina e Pernambuco tiveram tratamento diferenciado.

3)- A Senhora, como Procuradora do Estado, teve que dar um tratamento jurídico a questões que, a primeira vista, parecem ser políticas, quais foram os pontos dentro do compromisso federativo, matéria jurídica por excelência, que determinaram a decretação da moratória?

4)- Em que ponto a moratória mineira contribuiu para a discussão do pacto federativo, principalmente pela adoção de normas cogentes pela União?
(Lei Kandir, Lei de Responsabilidade fiscal, Lei Rita Camata etc.)

5)- A Senhora considera arbitrária a retenção, pelo Governo Federal, das verbas destinadas constitucionalmente ao Estado de Minas?

A retenção, no caso, não seria para fugir do ônus político de uma intervenção federal no Estado de Minas Gerais?

A Senhora teria alguma outra consideração a fazer sobre a moratória de Minas ou sobre a imposição de normas cogentes pela União?

RESULTADO

Das 05 (cinco) questões levantadas obteve-se apenas uma afirmação:

“o governo anterior não conseguiu nada para Minas, porque o então Governador, Eduardo Azeredo era amigo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e pertencia à mesma corrente político-partidária do Governo Federal. O atual Governador não consegue nada porque além de pertencer à outra corrente político-partidária, não se dá muito bem com o Governo Federal. Não dá para entender”.

Nota Oficial

Como parte integrante do programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados, o Ministério da Fazenda e o Governo do Estado de Minas Gerais assinam hoje protocolo de acordo de refinanciamento de dívidas financeiras daquele Estado, incluindo a dívida mobiliária, nas bases e condições adiante apresentadas. Este protocolo será submetido aos Poderes Legislativos Federal e Estadual para a obtenção das necessárias autorizações para sua implementação.

Antecedentes

Em linhas gerais, os antecedentes da questão podem assim ser apresentados:

- a. o Estado é responsável por dívida mobiliária de expressivo montante que estão sendo roladas trimestralmente, incluindo juros e correção monetária. A dívida não tem garantia de receitas próprias do Estado, e, na prática, em sua grande maioria, já estava substituída por títulos de emissão do Governo Federal;
- b. o Estado vem comprometendo elevado percentual de suas receitas próprias para pagamentos de dívidas;
- c. o Estado está implementando o programa de reestruturação e ajuste fiscal, com resultados já expressivos;
- d. o programa de reestruturação e ajuste fiscal em implantação está desenhado apenas para o médio prazo (até o final de 1998), sem qualquer definição de metas de maior prazo que assegurem a solvência fiscal do Estado e a sua capacidade de investir.

Objetivos da Renegociação

- a. servir de forte indutor aos processos de reforma do Estado e de ajuste fiscal, e de instrumento de reconhecimento a progressos efetivamente obtidos;
- b. estabelecer condições que permitam ao Estado pagar sua dívida mobiliária, mas com minimização dos subsídios por parte do Governo Federal, e com introdução de garantias que permitam assegurar o seu pagamento;
- c. estabelecer mecanismo de controle do endividamento do Estado que seja abrangente, de implementação prática a mais simples possível, e que seja compreensível pela Sociedade e pelas forças políticas. Deve, ainda, permitir algum grau de autonomia ao Estado dentro de uma regra geral previamente estabelecida;
- d. estender o programa de ajuste fiscal do Estado, a um prazo mais longo, até que o Estado possa ser considerado saneado sob o ponto de vista econômico-financeiro.

Diretriz geral para o refinanciamento

- a. as dívidas dos Estados devem ser analisadas de forma abrangente, sem a proposição de soluções "ad hoc";
- b. são elegíveis dívidas de natureza exclusivamente financeira;
- c. dívidas já renegociadas, embora incluídas na análise mencionada em "a", não serão objeto de renegociação.

Características do refinanciamento

- a. consolidação da dívida mobiliária e outras não renegociadas em contrato único;
- b. pagamento imediato de um mínimo de 20% da dívida com a utilização de ativos aceitos pelo BNDES e imediatamente transferidos ao Governo Federal, com inclusão também imediata no PND. O objetivo deste pagamento imediato é o de estimular o processo de desestatização a nível estadual e de reduzir o subsídio a cargo do Governo Federal;
- c. condições do refinanciamento: prazo de 30 anos, juros de 6% a.a., correção mensal pelo IGPDI, com pagamentos mensais;
- d. apresentação de garantias efetivas representadas pelas receitas próprias do Estado e de cotas do Fundo de Participações dos Estados (FPE).

Outras características do acordo

- a. é estabelecido mecanismo de controle global do endividamento do Estado, através da relação (A)/(B), sendo:

(A) total da dívida financeira do Estado, em todas as suas modalidades e origens (internas e externas); e

(B) = receita líquida real anual do Estado.

- b. o Estado se compromete a manter sempre decrescente a relação (A)/(B), segundo trajetória acordada com o Governo Federal, estabelecendo-se uma data limite para que esta relação atinja o valor 1, ou seja, que a dívida total do Estado seja igual à sua receita anual real líquida;
- c. até que o valor da relação reduza-se a 1, o Estado não emitirá dívida mobiliária;
- d. o programa de ajuste fiscal será estendido, de comum acordo, para além dos atuais 2 anos e três meses, diminuindo-se o nível de compromissos a partir da data em que a relação (A)/(B) acima seja igual a 1;
- e. o acordo prevê reestruturação do sistema financeiro do Estado, com base na Medida Provisória nº 1415, com o que o Estado privatizará o Credireal e o Bemge, transformará o BDMG em agência de fomento e encerrará a liquidação da Minascaixa.
- f. se o Estado não cumprir essas metas, o refinanciamento deixa de ser subsidiado, passando o Estado a pagar, durante o período eventual de descumprimento das metas, o custo de colocação da dívida mobiliária federal mais juros de mora de 1% a.a.

Vantagens e custos do refinanciamento

Vantagens:

- a. São definidas condições adequadas para parcela expressiva da dívida financeira do Estado;
- b. estimula-se os processos de desestatização e de ajuste fiscal no Estado;
- c. é estabelecido programa de ajuste fiscal de médio e longo prazos;
- d. cria-se mecanismo simples e efetivo de controle do endividamento global do Estado;
- e. reduz-se o nível inicial de comprometimento da receita do Estado com o pagamento da dívida;
- f. premia-se, através do subsídio concedido pelo Governo Federal, somente se o Estado estiver cumprindo seu programa de ajuste.

O custo para o Governo Federal corresponde ao diferencial entre os juros reais da dívida pública, hoje em torno dos 12% a.a., e a taxa fixa de 6% a.a. acordada para o refinanciamento. **Não há perdão de dívidas.** Considerando que se tratam de contratos de 30 anos, e que a continuidade do sucesso do plano econômico criará as condições para a redução posterior dos juros reais da dívida pública federal, não é exagerado admitir que a taxa média real de juros da dívida pública durante os trinta anos não fique distante dos 6% a.a.. Além disso, a parcela amortizada imediatamente à vista (20%) reduz substancialmente o custo deste subsídio.

Uma vez mais, é absolutamente importante distinguir entre **custo e montantes refinanciados**. O montante refinanciado não é custo, e hoje, em termos práticos, já está em sua grande maioria lastreado por títulos de emissão do Governo Federal.

O impacto nas necessidades de financiamento do setor público (NFSP), conceito de déficit mais largamente utilizado atualmente, se dará basicamente na seguinte forma:

- a. em termos de estoque da dívida, redução correspondente à amortização por ativos no valor mínimo de 20%;
- b. em termos de fluxos futuros de pagamento de encargos financeiros, no caso de refinanciamento de dívida mobiliária haverá um deslocamento de custos do Governo Estadual para o Governo Federal, correspondente ao subsídio, sem elevação do montante global.

Conclusão

Por todo o exposto, o Ministério da Fazenda considera altamente positivo, tanto sob o ponto de vista federal quanto estadual, os resultados da renegociação, e está à disposição para esclarecer questões adicionais em relação ao acordo.

É necessário enfatizar novamente que o acordo, para sua efetivação, depende das necessárias autorizações legislativas tanto estadual quanto federal.

Pretende o Ministério da Fazenda, tão logo o Congresso Nacional reiniciar os seus trabalhos, realizar reuniões com as lideranças políticas para apresentar todos os esclarecimentos relativos ao refinanciamento, como tem feito de forma habitual em relação aos assuntos relevantes em sua área de atuação.

O Governo Federal, dentro das condições gerais ajustadas com o Estado de Minas Gerais, mas com as adaptações necessárias a cada caso, está definindo processos semelhantes com outros estados.

Créditos Suplementares ao Orçamento Geral da União: Reestruturação de Dívidas e Saneamento de Bancos Estaduais

O Poder Executivo está encaminhando ao Congresso Nacional um pedido de abertura de crédito especial ao orçamento de 1997, no valor de até R\$ 103,3 bilhões, de forma a dar prosseguimento aos protocolos de acordo assinados com diversos estados para reestruturação de dívidas (MP n.º 1.556-10/97) e saneamento de bancos estaduais (MP n.º 1.560-5/97).

Os acordos prevêem assunção de dívidas dos estados pela União, e seu refinanciamento pelo prazo de 30 anos, com juros de 6% ao ano, correção pelo IGP-DI e amortização mensal pela tabela *price*. As negociações envolvem 22 estados, sendo que o Estado de São Paulo já firmou contrato com a União no dia 22 de maio.

As principais obrigações a serem refinanciadas são as dívidas mobiliárias, dívidas bancárias contratuais (inclusive operações de antecipação de receitas orçamentárias) e as dívidas com a Caixa Econômica Federal decorrentes do Voto CMN 162/95.

É importante frisar que o refinanciamento proposto não implica em custos fiscais para o setor público como um todo. Por um lado, o Tesouro concede empréstimos a juros menores que os pagos sobre a dívida de responsabilidade da própria União, incorrendo, portanto, em maior custo. Por outro lado, os estados deixam de se financiar a taxas de mercado, para fazê-lo à taxa do empréstimo federal, que é menor. O efeito líquido é positivo para o setor público, que pagará menos juros, reduzindo, portanto, o déficit operacional.

Dentro do propósito de redução da presença do Estado no sistema financeiro, a União concederá às unidades da federação empréstimos, pelo mesmo prazo, para privatização, extinção, transformação em instituição não-financeira e saneamento. Neste último caso, o financiamento não será integral.

O crédito de R\$ 103,3 bilhões ora solicitado inclui o valor total das dívidas assumidas e refinanciadas em 31.01.97, corrigido de forma a incorporar os encargos que incidirão sobre as dívidas estaduais até o momento da assunção, bem como uma estimativa do serviço das dívidas assumidas que deverão ser pagos em 1997.

	RS bilhões
Dívidas a serem assumidas e refinanciadas	85,9
Relativas a protocolos já assinados	77,4
Relativas a saneamento de bancos estaduais e estados sem protocolos assinados	8,5
Encargos ao longo de 1997, até o momento da assunção	15,7
Serviço das dívidas assumidas a serem pagas em 1997	1,7
Total	103,3

A proposta encaminhada ao Congresso Nacional inclui também a solicitação de abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 4,1 bilhões para refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, perfazendo o total de R\$ 107,5 bilhões.¹

¹ GOVERNO FEDERAL. Ministério da Fazenda. Ajuste Fiscal. Disponível em <<http://fazenda.gov.Br>>. acesso em janeiro/2001.

Governo busca solução para dívida de Minas Gerais



CICÍLIA FERREIRA/AGÊNCIA O DIA

ocupado, o governador mostrou a situação do Estado

O governador Itamar Franco confirmou, ontem, durante sua primeira entrevista coletiva à imprensa depois da posse, que a situação financeira do Estado é grave e que todos os esforços para reverter esse quadro estão sendo feitos. Entre as alternativas, está a renegociação da dívida pública do Estado. Para isso, o governador informou que está estudando a possibilidade de um

encontro do secretário da Fazenda, Alexandre Dupeyrat, com o ministro da Fazenda, Pedro Malan, em Brasília. O objetivo do encontro, segundo ele, é mostrar que o Governo de Minas não tem como pagar seu débito com a União. Itamar Franco falou ainda do valor encontrado no Tesouro do Estado, da antecipação de ICMS, do 13º salário e pagamento ao funcionalismo. (Página 3)

AL realiza primeira reunião

Depois de empossar o governador Itamar Franco e o vice Newton Cardoso, no último dia 1º, a Assembleia Legislativa vai realizar sua primeira reunião de trabalho, no Plenário, hoje, às 14 horas, para votação das proposições definidas através de acordo de lideranças com o presidente da Assembleia, deputado Romeu Queiroz. Hoje também serão convocados os suplentes dos deputados Ivair Nogueira (PDT) e Geraldo Resende (PMDB). São eles Elbe Brandão e Geraldo da Costa Pereira.

Prioridade é conter gastos

Em sua primeira reunião com o seu secretariado, no Palácio da Liberdade, no último sábado, o governador Itamar Franco já havia pedido que eles promovessem redução substancial de custos e dos gastos públicos e anunciou as medidas emergenciais do Governo para promover o ajuste financeiro em Minas. Entre as principais medidas estão a análise e a renegociação da dívida pública. O governador enfatizou, ainda, que "o momento é de abandonar as práticas e condutas que levaram o Estado à insolvência, propondo alterar radicalmente os métodos de gestão para recuperar a qualidade dos serviços a cargo do poder público." (Página 2)

Novos secretários assumem pedindo apoio de todos

Mais sete secretários tomaram posse ontem. Ao assumir a pasta de Civil e Comunicação Social, Henrique Hargreaves confirmou o primeiro compromisso do governador Itamar Franco com o servidor público. Ele afirmou que o pagamento em dia é prioridade da administração estadual. Já o jornalista Ângelo Oswaldo assumiu

a Secretaria de Cultura pedindo a colaboração de todos. Foram empossados também os secretários de Recursos Humanos e Administração, Sávio Souza Cruz; de Justiça e Direitos Humanos, Tadeu Leite; de Ciência e Tecnologia, Margareth Spangler Andrade; de Minas e Energia, Paulino Cicero; e de Indústria e Comércio, Geraldo Resende.



Na reunião, Itamar Franco revelou que Governo não tem como pagar débitos

governo toma medidas emergenciais

Francisco Franco quer secretariado promovendo o ajuste do gasto público

acha a Diamantina

Governo que se inicia a decisão do povo mineiro, manifesta-se profundamente o a gestão do interesse público afirmou o governador Francisco Franco, em sua primeira reunião com o secretariado do Estado, no Palácio da Liberdade, na noite de sábado. Franco afirmou, também, que o objetivo é abandonar as práticas que levaram o Estado à insolvência, propondo "medidas radicalmente emergenciais para recuperar a capacidade dos serviços a cargo do Estado público."

emergenciais do Governo, Itamar falou da expectativa inerente a cada ser humano de aspirar por um porvir melhor, seja no plano material, seja no plano espiritual. "É grande a nossa responsabilidade, pois ela envolve o destino de gerações futuras", salientou.

A situação administrativa estadual caótica em que se encontra o Estado no plano financeiro, inclusive de insolvência, é para o governador "um fato sem precedentes na história de Minas Gerais."

Considerando que a situação encontrada é fruto de um desequilíbrio estrutural crescente nas contas públicas, que se expressa nos substanciais déficits decorrentes de uma execução orçamentária e fiscal fora do controle e de natureza crônica."



Na reunião, Itamar revelou a situação caótica em que se encontra o Estado no plano financeiro

governo é viabilizar o Estado financeiramente

Para se ter idéia do desequilíbrio, mostrou os números do último publicado no ano de 1997: para 100,00 de gastos, dispõe o Estado apenas cerca de R\$ 70,00 de próprios. Também falou dos altos valores da dívida pública, que era de R\$ 9,3 bilhões em 1997, passou para R\$ 15,5 bilhões em 1998, tendo alcançado, no final de 1998, o valor de R\$ 18,5 bilhões, representando um crescimento real próximo a 20%, em apenas quatro anos. A política macroeconômica adotada pelo governo contribuiu para a política financeira. A superação do impasse fiscal e financeiro é, portanto, uma pré-condição para que se alcance condições de governabilidade nos próximos anos. Itamar enfatizou a necessidade de iniciativas claras, firmes, decisivas e, em tempo hábil, visando a recuperação da capacidade financeira do setor público estadual, sobretudo em áreas estratégicas, também foi criticada. "A alienação dos ativos cobrimos não somente uma parcela pequena da dívida", disse Itamar ao afirmar que, seguindo esse curso, em breve, tomaríamos os devedores desprovidos de qualquer capacidade de retomar o desenvolvimento ordenado e sustentado".

Ao secretariado Itamar Franco anunciou que, diante dos compromissos assumidos com a população, é urgente e, de forma intensa e acelerada, viabilizar financeiramente o Estado, o que passa pela adoção de um conjunto de medidas que visem ao mesmo tempo a ampliação real e significativa das receitas públicas, sobretudo das receitas próprias; a redução substancial de custos e dos gastos públicos.

É mais: o alongamento do perfil de pagamentos de passivos e de seus acessórios; a harmonização e compatibilização entre o volume de despesas com o volume de receitas e do fluxo de entrada destas com os dados de saída daquelas; e ao aprimoramento da capacidade de gestão orçamentária, financeira e de gastos do setor público estadual.

Em seu pronunciamento, o governador Itamar Franco fez algumas determinações aos seus auxiliares diretos. Segundo ele, em decorrência da gravidade do quadro financeiro em que se encontra o Estado, colocando em risco o cumprimento dos seus compromissos essenciais, como pagamento de pessoal e custeio crítico, se torna necessário a implementação de medidas emergenciais, objetivando promover o ajuste do gasto público.

A primeira determinação foi dada à Procuradoria Geral do Estado, no sentido de elaborar um decreto de contingenciamento das quotas orçamentárias do Poder Executivo para 1999 em 30% e limitar a liberação de quota financeira à estrita disponibilidade do Tesouro Estadual. Determinou, ainda, o revigoramento do funcionamento da Comissão Intermédica de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário, de acordo com os parágrafos 2º e 3º, do artigo 155 da Constituição.

Itamar Franco determinou também que, visando reordenar de forma permanente a estrutura dos gastos na Administração, será criada a Comissão Estadual de Controle de Gasto, com representantes das Secretarias de Fazenda, Planejamento e Administração. Outra medida anunciada foi a suspensão de gastos considerados adiáveis, exceto aqueles de custeio de cada órgão e entidade. Anunciou, ainda, que a Secretaria da Fazenda fará um levantamento dos débitos em atraso até 31 de dezembro com a suspensão do pagamento por noventa dias, até que a dívida seja analisada e renegociada com os credores.

Determinou às secretarias que apresentem dentro de 30 dias os planos de ajuste do quadro de servidores contratados e de serviços terceirizados. Quanto aos cargos comissionados, Itamar Franco determinou que a ocupação das estruturas administrativas atuais deverá antecipar medidas de racionalização das mesmas, sendo que a nomeação para cargos em comissão deverá restringir às situações extremamente necessárias e submetida à decisão do governador do Estado.

Controle rigoroso

As Secretarias de Administração e da Fazenda ficarão responsáveis pelo controle rigoroso da folha de pagamento de pessoal do Estado. A Secretaria da

Fazenda deverá apresentar, dentro de 15 dias, um plano de auditoria, visando analisar os fluxos de receitas e despesas do Estado, realizadas nos últimos 180 dias, dando prioridade aos últimos dois meses. Acrescentou que a SEF deverá fazer uma proposta de revisão das desonerações fiscais, bem como de gestão da dívida ativa. A Fazenda caberá ainda a avaliação das perdas decorrentes da Lei Kandir, ressarcidas ou não, acompanhada de proposta de ação no sentido de restabelecer o equilíbrio financeiro e ressarcimento, além da elaboração de um plano emergencial de controle fiscal tributário, no âmbito de atuação da Superintendência da Receita Estadual.

O governador determinou também que deverá ser feito um levantamento dos imóveis do Estado, visando a redução dos gastos com locação, devendo a comissão ser formada pela Secretarias de Estado da Fazenda, Planejamento e Administração. As Secretarias de Planejamento e Fazenda caberá a análise e proposta de revisão.

Após a reunião com o secretariado, o governador se reuniu também com alguns deputados federais da bancada mineira.

MINAS GERAIS
ÓRGÃO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO
Redação
IMPrensa Oficial - Av. Augusto de Lima, 270
Telefone: (031) 237-3453 (031) 237-3464
FAX: (031) 237-3501

Informações sobre Publicações
237-3472 - FAX: (031) 237-3501
Geral - 237-3400 - FAX: (031) 237-3471
Belo Horizonte - MG - CEP 30190-001
DISPONÍVEL NA INTERNET NO ENDEREÇO: www.rrme.gov.br

Secretário da Casa Civil e Comunicação Social
HENRIQUE EDUARDO FERREIRA HARGREAVES

PODERES DO ESTADO
Executivo
GOVERNADOR ITAMAR FRANCO
Legislativo
DEPUTADO ROMEU QUEIROZ
Judiciário
DESEMBARGADOR LÚCIO URBANO

Valor da dívida surpreende Governo

Situação financeira de Minas Gerais é considerada como dramática

Primeira entrevista coletiva, realizada ontem, no Palácio da Liberdade, o governador Itamar Franco fala da situação do Estado:

receder, ontem, a sua primeira entrevista coletiva, o governador Itamar Franco falou da grave situação financeira do Estado, considerando-a como dramática. De acordo com ele, foi "encontrado no tesouro do Estado, apenas R\$ 20 e 31 de dezembro, o interior conseguiu a antecipação de R\$ 109 que entraria no caixa sonico de janeiro de 99.

o pagamento do 13º salário. O governador disse que ainda não sabe o número de quantos servidores receberão o benefício, pois não foram assinadas as fichas para nem os funcionários receberem. Sa- e considera "ainda mais grave: nem mesmo o pagamento do mês de dezembro foi feito". Itamar Franco, no entanto, não quis adiantar a escala de pagamentos, uma vez que o fluxo de caixa é de apenas R\$ 22 milhões por mês, enquanto a folha de pagamento necessários cerca de R\$ 100 milhões.

O governador explicou que des- mil milhões, R\$ 3 milhões são necessários para os gastos, restando apenas R\$ 19 milhões. Confirmou que não há possibilidade de um acordo com o secretário da Fazenda, Dupeyrat, com o ministro da Fazenda, Pedro Malan, em Brasília, no encontro, segundo ele, o Governo de Minas não vai pagar a dívida do mês de dezembro, mas vai pagar a dívida do mês de janeiro.

Salientou que o Estado não tem o que pagar a dívida do mês de dezembro, mas vai pagar a dívida do mês de janeiro. Disse que vai trabalhar muito para conseguir a situação. Adiantou que, se o Governo Federal, após conhecer os números e entender que deve fazer uma auditoria em Minas, isso será permitido.

Perguntado sobre as críticas do ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, que teria afirmado que a situação de Minas Gerais é grave e abre precedentes para outros Estados, Itamar Franco respondeu que o ministro não pode dizer que é grave o que se passa por Minas, primeiro porque ele não conhece a situação do Estado e o governador anterior era também do seu partido.

mento em que deixa de pagar a alimentação dos presos, o salário do funcionalismo e deixou de repassar os recursos para o Instituto de Previdência dos civis e dos militares. Isso é moratória".

Também lembrou outro descaso com a administração pública, citando a Cemig, que se encontra no vermelho com um déficit de cerca de R\$ 9 milhões. Agora, para a empresa se manter, terá que recorrer ao mercado financeiro e pagar juros. Segundo Itamar Franco, "isso foi permitido pelos sócios estrangeiros, com a conivência do Governo do Estado, e afirma que eles adiantaram dividendos da ordem de R\$ 278 milhões, que não poderiam ser pagos em 98, mas apenas em 99. Antes disso, correspondentes aos dividendos de 97, foram retirados em 98, mais R\$ 500 milhões, que foram parar nas mãos dos sócios estrangeiros e vamos saber o que foi feito na parte que cabe ao Estado. Confirmou mais uma vez que, com esse estado financeiro dramático, é obrigado a dizer "que estamos em moratória e vamos assumir ao Governo Federal que não vamos pagar". Reafirmou que, entre pagar a dívida com a União e a alimentação dos detentos e o salário do funcionalismo, fica com o pagamento dos dois últimos, afirmando que a prioridade é o servidor público.

Questionado sobre o tempo necessário para que a economia do Estado seja saneada, Itamar Franco disse que não poderia prever um tempo exato para isso, mas que não iria governar apenas falando em desânimos. Disse que vai trabalhar muito para conseguir a situação. Adiantou que, se o Governo Federal, após conhecer os números e entender que deve fazer uma auditoria em Minas, isso será permitido.

Perguntado sobre as críticas do ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, que teria afirmado que a situação de Minas Gerais é grave e abre precedentes para outros Estados, Itamar Franco respondeu que o ministro não pode dizer que é grave o que se passa por Minas, primeiro porque ele não conhece a situação do Estado e o governador anterior era também do seu partido.

A acrescentou que, quem fala em nome de Minas, no caso específico da administração, é o governador e seus secretários e não o deputado Pimenta da Veiga. "Deixo bem claro que ele nunca será o interlocutor do Governo de Minas junto à União."



Hargreaves toma posse na Casa Civil e Comunicação, assumindo compromisso com o servidor

Hargreaves reafirma que primeiro compromisso é com o servidor

Carlos Diamantino

Após tomar posse ontem, no Palácio dos Despachos, como secretário de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, Henrique Hargreaves, reafirmou que o primeiro compromisso do governador Itamar Franco é com o servidor público, antes de qualquer outro compromisso. Afirmou que a tradição do governador é pagar o salário em dia. Mas adiantou que precisa conhecer a real situação do Estado e procurar esta meta.

"Como presidente da República Itamar nunca deixou de pagar em dia o servidor e nem por isso o país foi a falência", Hargreaves salientou, ainda, que "a eficiência e dedicação dos funcionários serão parâmetros do atual Governo". O secretário adiantou que o atual Governo não tem como programa de trabalho permitir, ao afirmar que "o governador tem como programa, sim, valorizar e estimular o servidor."

Sobre as declarações do ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, que criticou "a moratória em Minas", Hargreaves disse que, em momento algum, o atual Governo se dirigiu ao ministro Pimenta da Veiga. "Nós falamos sobre a difícil situação do Estado que foi deixada. Hargreaves adiantou que não vai procurar ao ministro das Comunicações para tratar desse assunto, afirmando que "ele deveria ficar acobanhado do partido dele, ter entregue o Estado nesta situação."

Ao ser perguntado sobre as auditorias que seriam feitas em alguns órgãos do Estado, o secretário disse que será feito um levantamento de cada órgão, autarquia e estatal. E adiantou que, se for necessário, uma auditoria externa, será feita. "Vamos marcar as assembleias agora, e em seguida tomar as providências."

Comig e Gasmig

O secretário confirmou que irá

acumular o cargo de presidente da Comig, enquanto estiver sendo sancionada. Disse também que o Governo é contra o projeto que passa para iniciativa privada a Gasmig. "Ela está ligada ao problema da Cemig." Ao ser perguntado qual a maior preocupação do governador Itamar Franco nestes primeiros dias, Henrique Hargreaves respondeu que "a preocupação é do Governo como um todo", garantiu.

O secretário da Casa Civil e Comunicação Social disse, ainda, que vai colocar em prática no Governo do Estado sua experiência como ex-ministro da Casa Civil, que segundo ele, foi marcada pelo diálogo.

No final da solenidade de transmissão de cargo, Henrique Hargreaves foi cumprimentado pelos servidores públicos da Casa Civil e Comunicação, secretários, deputados estaduais e federais. O cargo foi passado pelo secretário-adjunto da Casa Civil, Baldoneto Napoleão.

Sávio Cruz assume a Serha

Numa solenidade concorrida, mas simples e objetiva, o secretário de Recursos Humanos e Administração, Sávio Souza Cruz (foto), do PSD, assumiu ontem o cargo. A transmissão foi feita pelo ex-secretário Ben Hur Albergaria. Em seu discurso, o novo secretário afirmou que, por determinação do governador Itamar Franco, o funcionalismo público terá uma atenção especial. Ele ressal-

toou que não poderá fazer promessas, considerando a difícil situação financeira do Estado, mas garantiu que esforços serão feitos para melhorar as condições do servidor. Entre os presentes à solenidade, estiveram o prefeito de Belo Horizonte, Célio de Castro, o deputado federal Virgílio Guimarães e o presidente da Coordenação Sindical dos servidores estaduais, Renato Barros.



MARCO EVANGELISTA/RSN

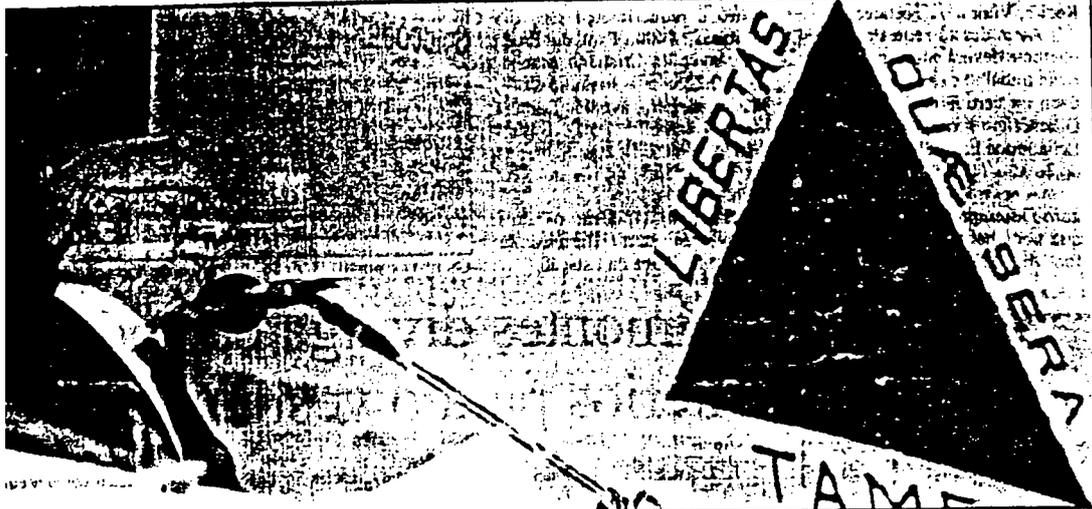
913. no 2963 e comunic...
113 OK

MINAS GERAIS

ORGÃO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO

CIRCULA EM TODOS OS MUNICÍPIOS E DISTRITOS DO ESTADO - ANO CVII - BELO HORIZONTE, 7 DE JANEIRO DE 1999 - Nº 3

Governo de Minas reafirma sua posição sobre a dívida

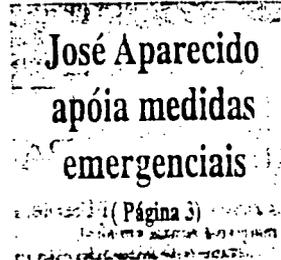
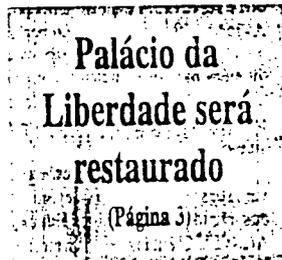


WILLINGTON PRIMO

governador Itamar Franco assegura que medidas emergenciais são fundamentais para o Estado

Funcionalismo prioridade

O governo prioriza o funcionalismo e está concluindo a escada que deverá ser divulgada na próxima semana. A informação vem pelo secretário Alexandre Dupeyrat, no Palácio da Liberdade. Dupeyrat reafirmou a preocupação do governador com o servidor público. Segundo ele, para cumprir o compromisso, o Governo não tem recursos para arcar com a dívida com a União. (Página 3)



BH ganha mais postos do Sine

Equipada com as enormes filas de pessoas à procura do Serviço Especial, a secretária de Estado da Assistência à Criança e do Adolescente, Maria Lúcia Cardoso, determinou a instalação de dois postos que serão utilizados para esse atendimento. A partir de hoje, até o próximo dia 22, os postos vão funcionar das 8 às 17 horas, na Praça da Estação e no Iró de Baixo. (Página 2)



THEREZINHO DE JESUS

Dupeyrat confirma preocupação com folha de pagamento

O governador do Estado de Minas Gerais, ex-presidente Itamar Franco, confirmou, ontem, uma moratória por 90 dias, "por absoluta falta de dinheiro." O Governador de Minas alerta que não recuará na decisão. Em nota oficial para a imprensa, Itamar Franco salienta: "as ameaças de retaliação por parte do Governo federal não nos intimidam e não nos preocupam. Se elas se concretizarem, nós saberemos como nos comportar", informa. A íntegra da nota é a seguinte:

"Desde o momento em que tomamos conhecimento do caos que se instalou, principalmente, na administração financeira do Estado de Minas Gerais e que determinamos ao nosso secretário medidas emergenciais de ajuste do gasto público, não recuamos nem iremos recuar de nossa decisão. Portanto, reafirmamos que Minas Gerais se encontra em moratória durante 90 dias, a contar do dia 1º de janeiro, e que, por absoluta falta de dinheiro, deixaremos de cumprir o acordo financeiro feito pelo governo anterior. As ameaças de retaliação por parte do Governo federal não nos intimidam e não nos preocupam. Se elas se concretizarem, nós saberemos como nos comportar. Estudaremos os meios disponíveis para impedir que, como o caos financeiro, o caos social também se instale em Minas Gerais. Isso não admitiremos jamais.

Belo Horizonte, 6 de janeiro de 1999.

Itamar Franco
Governador do Estado de Minas Gerais"

Prioridade é pagar funcionalismo

calagem já está sendo concluída e será divulgada na próxima semana

Diamantina

A determinação do governador Itamar Franco de priorizar o servidor e pagar o mês de dezembro e o ano, resultando o secretário de Fazenda, Alexandre Duarte, em, dia 6, no Palácio da Liberdade, ao analisar a orientação que o governador para seus prioridades de Governo. "A escala de prioridades já está sendo concluída e uma semana será divulgada", disse Dupeyrat.

Para cumprir este compromisso, o governador do Estado, segundo o secretário, não tem recursos para arcar com a dívida mobiliária com a União, nem a ninguém implantar o social e nem queremos o mesmo não interessa ao governo. Em que háver é uma postura de "necessidade", disse Dupeyrat.

O secretário também confirmou a "moratória de fornecedores", conforme Nota Oficial do governador, em relação à dívida fluída de cerca de R\$ 3,3 milhões com os fornecedores e prestadores de serviço de várias ordens. "Vamos, no período de 90 dias, procurar uma repactuação com os fornecedores. Não se trata de deixar de pagar, mas buscar uma fórmula que viabilize o pagamento", disse.

O secretário voltou a afirmar que o governador Itamar Franco não deixará de priorizar o pagamento do salário do funcionalismo para pagar dívidas represadas ou juros exorbitantes. "São milhares de famílias que correm o risco de passar fome por não terem o dinheiro para comprar o básico para se alimentarem. Qual é a prioridade?, questionou: "Pagar os salários ou pagar a dívida?"

Dupeyrat disse desconhecer possíveis entendimentos com auxiliares do governo anterior sobre escala de pagamento. Para ele, foi uma grande surpresa as declarações dos auxiliares do Governo anterior. "Eles mesmo foram surpreendidos com os números no final do mês de dezembro quando tomaram conhecimento do montante em caixa", disse o secretário.

Realidade

De acordo com o secretário da Fazenda, o Caixa do Tesouro conta, hoje, com apenas R\$ 29 milhões. "Trata-se de uma questão matemática. Não temos dinheiro e não vamos pagar", salientou o secretário, ao falar que o Governo encontra-se aberto ao diálogo para superar o impasse e que não será passível à população uma realidade que não existe.

Recido é dário ao ernador

Diamantina

ser recebido pelo governador Franco, ontem (dia 6), no Palácio da Liberdade, o ex-embaixador de Oliveira defendidas implantadas nos prisões de Governo, salientando a ideia de "serem recuperados os bens públicos de Minas Gerais", é lamentável o estado de extrema dificuldade contra o Estado. Disse que o preste esteve no centro da situação País e precisa resgatar a

governador me disse que reventem em estado de pré-farmou José Aparecido, contatar Franco, com sua ex-raiz superar estas dificuldades. O embaixador confirmou que vida de que "a solidariedade a gente maneira não falador neste momento. A cada por Itamar - disse - rem gesto mobilizador da política dos mineiros". O governador "Nota Oficial" diem pelo governador. "Minha contra em moratória. O tem como cumprir seus os, não vem pagando os s e nem o 13º salário", arecido. Outro ponto des-embaixador foi a seriedade e competência de Itam sua vida pública.

Confirmada a restauração do Palácio da Liberdade

Carlos Diamantina

O secretário de Estado de Cultura, Ângelo Oswaldo, confirmou ontem (dia 6), após audiência com o governador Itamar Franco, que todas as dependências do Palácio da Liberdade serão restauradas. "Fui autorizado pelo governador a apresentar um cronograma do trabalho que será realizado no Palácio", garantiu o secretário.

As infiltrações no telhado, agravadas com as fortes chuvas que vem caindo em Belo Horizonte, são, segundo ele, a maior preocupação. Também a sobrecarga de utilização que vem recebendo o

prédio, principalmente nos últimos anos, com improvisações em suas áreas internas, são motivo de apreensão. "O governador está preocupado e a orientação é agilizar as obras, principalmente as que ofereçam infra-estrutura ao Palácio. A sua conservação representa a própria imagem de Minas Gerais", ressaltou o secretário.

O Palácio, que completou 100 anos em 1997, ano do centenário de Belo Horizonte, é um dos mais belos cartões postais da Capital e mantém preservada a sua originalidade, com seu estilo neoclássico. O Palácio faz parte do complexo arquitetônico da Praça da Liberdade.



Ângelo Oswaldo prepara cronograma da restauração



Cel. Mauro Lúcio Gontijo aceita deliberação da Justiça

Decreto cria Comissão para rever processos

Leany Rocha

Ao participar da solenidade da passagem de Comando Geral da Polícia Militar, na noite da última terça-feira (5), o governador Itamar Franco anunciou a assinatura de um decreto que, em seu artigo 1º, institui junto ao seu Gabinete, uma Comissão Especial destinada a examinar e proferir parecer conclusivo sobre os processos administrativos resultantes da greve da Polícia Militar mineira no ano passado. Eles se referem aos recursos disciplinares no âmbito da Polícia Militar, e relacionados no anexo do decreto.

O parágrafo único do documento diz que serão apreciadas prioritariamente os recursos contra os atos que resultaram na exclusão dos quadros da Polícia Militar. Já o artigo 2º reza que a Comissão será composta pelos seguintes membros: Aloísio Gonzaga Araújo, Carlos Victor Muzzi, Marco Antônio Gonçalves Torres, Antônio Sérgio Rocha de Paula e Maurício de Oliveira Campos Júnior. Ficou deliberado também que a Comissão elegerá o seu presidente e adotará o regimento dos seus trabalhos.

Já o novo comandante

geral da Polícia Militar de Minas Gerais, coronel Mauro Lúcio Gontijo, questionado sobre a possibilidade de reintegração dos militares excluídos da corporação, disse que "por estarmos num regime democrático e participativo, a PM está sensível a aceitar qualquer deliberação feita pela justiça". O comandante, preferiu não falar sobre anistia, insistindo apenas que a decisão judicial será respeitada.

O deputado federal Cab. Júlio, líder do movimento aos praças em 97, e que ontem esteve no Palácio da Liberdade com o secretário Henrique Hurgreaves, disse que vê com grande expectativa o interesse do governador Itamar Franco sobre a questão, principalmente após a formação da comissão para apreciar o caso. Acrescentou que a ausência de um representante da Polícia Militar na Comissão não incomoda os policiais, uma vez que eles estão preocupados com as soluções e não com os meios como será resolvida a questão.

O deputado salientou ainda que, apesar de serem 130 casos, cada um será examinado separadamente. Ele acredita que, apesar da participação de grande parte de cabos e soldados da corporação, aqueles que cometeram excessos não podem permanecer na PM.