

Endividamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios

Luiz Alberto Americano(*)

Em termos gerais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até 1930, tinham a faculdade, dentro dos sistemas jurídicos particulares a que estivessem sujeitos, de contratar livremente empréstimos externos. E de tal forma muitos deles assim procederam. Com a crise mundial de 1929, a Revolução de 1930 e outros fatores somados, o Brasil, em 1932, viu-se obrigado a suspender o pagamento de tais compromissos, assumi-los, consolidá-los e renegociar seus termos. Esta renegociação foi concluída com raro êxito pelo saudoso Valentim Bouças, atuando pelo Brasil.

Antes, contudo, de tais eventos, um Estado da Federação deixou de pagar (por volta de 1925) os juros de empréstimo contraído no exterior, motivando reclamação diplomática e a satisfação do débito pelo governo federal.

Na verdade, e na frase de Carlos Maximiliano (comentários à Constituição Brasileira de 1946, Vol. I, número 142, pag. 228, Ed. 1948), "os poderes nacionais, embora não se houvessem obrigado a coisa alguma, sentiram que a insolvência das partes abalava o crédito do todo, no estrangeiro".

Diante desta dura realidade, o legislador constitucional brasileiro erigiu invariavelmente em princípio institucional, a partir da Constituição de 1934, o controle do endividamento externo das subdivisões políticas do País.

Na Constituição Federal vigente, a matéria assim se acha disciplinada:

"Art. 42 — Compete privativamente ao Senado Federal: IV — autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal."

Para observância do cumprimento da parte final do mandamento citado ("ouvido o Poder Executivo federal"), foi baixado o Decreto 74.157, de 6 de junho de 1974, estabelecendo, em síntese, o

seguinte: os pedidos das subdivisões políticas interessadas na contratação de empréstimos externos deverão ser apresentados pelos chefes dos seus poderes executivos aos seguintes órgãos: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Comissão de Empréstimos Externos — Cacex. No âmbito das respectivas competências, esses órgãos examinarão: (I) o mérito do empreendimento, sua viabilidade, compatibilidade com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento; (II) a capacidade de endividamento da subdivisão política; (III) os aspectos creditícios da operação, inclusive juros, comissões, garantias e outras condições contratuais. Em todos os casos, os pedidos deverão estar acompanhados de justificativa adequada do investimento projetado e do estudo da capacidade de endividamento da interessada, no período da operação de crédito a ser obtida, abrangendo os compromissos financeiros internos e externos.

Para fixar, no plano interno, a capacidade de endividamento dos Estados e Municípios, dispõe o Poder Público federal do mecanismo do artigo 42, VI, da Constituição, que é complementado pela Resolução 62, do Senado federal, de 28 de outubro de 1975. No mesmo sentido, para o Distrito Federal, o Senado tem competência exclusiva para: A) votar a matéria tributária e orçamentária; e B) exercer a fiscalização financeira e orçamentária dessa entidade da Federação (respectivamente, artigo 17 do parágrafo 1º e artigo 42, V, da Constituição).

Diante do exposto, pelo menos duas regras principais devem ser observadas nas contratações externas com as subdivisões políticas do País.

A primeira é a pertinente à jurisdição dos contratos de empréstimos externos. A União federal, Estado sojerano, como um todo, pode e deve alegar imunidade de jurisdição perante foro estrangeiro, isto é, rejeitando-o. Suas subdivisões políticas (Estados, Distrito Federal e

Municípios), partes desse todo, colocam-se na mesma situação jurídica, como decorrência de raciocínio lógico. Assim, deverão submeter-se à Justiça perante competente local, não havendo imunidade de jurisdição que, perante esse Juízo, possa ser invocada. As imunidades de que a Fazenda Pública goza são aquelas constantes do artigo 67 do Código Civil, que trata da inalienabilidade dos bens públicos.

A segunda diz respeito à possibilidade de as subdivisões políticas do País se submeterem ao Juízo arbitral. Não há, a meu ver, qualquer dispositivo que proíba. A legislação ordinária, por seu turno, tem tratado especificamente do assunto:

1) O Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938, estabelecia (artigo 59) que "a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda não poderá ser submetida a Juízo arbitral", dando implicitamente a entender que pendência de outras naturezas (que não as de dívida ativa) podem ser submetidas a esse tipo de Juízo.

2) O Código de Processo Civil vigente (que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1974) dispôs, no art. 1.072 que:

"As pessoas capazes de contratar poderão louvar-se, mediante compromisso escrito, em árbitros que lhes resolvam as pendências judiciais ou extrajudiciais de qualquer valor, concernentes a direitos patrimoniais, sobre os quais a lei admita transação."

No regime do Código de Processo Civil anterior (de 1939) e, no particular, o atual não introduziu modificação significativa — o Supremo Tribunal Federal (STF), acolhendo voto do ministro Bilac Pinto (Agravo nº 52.181—GB), admitiu que a Fazenda Pública fosse submetida ao Juízo arbitral (no mesmo sentido, as decisões proferidas nos recursos extraordinários, nº 56.581 — GB, Rev. Trimestral de Jurisprudência 52/168 e nº 71.467—GB, acórdão de 14 de novembro de 1973).

Na hipótese de haver decisão desfavorável à Fazenda Pública é adotado:

I) o foro local competente, a

execução do julgado é assegurada pelo art. 117 da Constituição Federal vigente e sua forma regulada pelos arts. 730 e 731 do atual Código de Processo Civil; ou

II) o Juízo arbitral, sendo o laudo ou sentença proferido:

(A) no Brasil — seguem-se as regras estabelecidas nos arts. 1.098/1.102 do Código de Processo Civil ou (B) no exterior — deve ser ele previamente homologado no país de origem, perante a autoridade judiciária competente, para posterior homologação perante a autoridade judiciária brasileira competente (cf. acórdão unânime, em sessão plenária, do Supremo Tribunal Federal, sendo relator o ministro Oswaldo Trigueiro, sentença estrangeira nº 2.006 — Inglaterra em 18/XI/1971). A execução do laudo ou sentença arbitral terá as mesmas garantias constitucionais e a mesma forma da sentença judicial.

(*) Procurador da Fazenda Nacional e Coordenador de Operações da União. Este artigo exprime apenas pontos de vista pessoais.

Divida
Pública